



Thinking Africa

NOTE D'ANALYSE POLITIQUE

LES CAPACITÉS D'ABSORPTION DES ÉTATS AFRICAINS, UN PROBLÈME STRUCTUREL SANS SOLUTION ?

Par Kalil Aissata KEITA

*Kalil Aissata KEITA, ATER en droit, Rattaché au labo. CUREJ-EA 4703
Université de Rouen Normandie www.univ-rouen.fr*

RÉSUMÉ

Cette note essaie d'analyser les enjeux de l'aide publique au développement dans les États africains à travers leur capacité d'absorption. En ce sens, elle vise à démontrer deux axes principaux. D'une part les contraintes, difficilement surmontables, relatives à l'accès au financement des bailleurs, et la capacité de levée de fonds des États d'Afrique noire bénéficiaires qui s'analyse comme des problèmes relatifs aux moyens humains, matériels et techniques. D'autre part, l'épineuse problématique de gestion financière qui est considérée comme la pierre d'achoppement de la réussite des États africains. Ce dernier axe pose des questions à la fois sur le respect de l'obligation de transparence dans la gestion financière du projet/programme et sur le comportement laxiste des mécanismes de contrôle d'évaluation du système international. Ce qui pose la question de la sincérité des donateurs.

PROBLÉMATIQUES

Si les fonds des bailleurs bilatéraux et multilatéraux sont disponibles, leur accès présente encore quelques difficultés, d'ordre divers, pour les États africains. Et même si celles-ci sont surmontées et le financement obtenu qu'en est-il de son utilisation ? La question récurrente de la bonne gouvernance économique ne refait-elle pas surface ?

CONTEXTE

Cette note s'inscrit dans un contexte socio-politique et économique africain marqué par une crise de confiance accrue entre gouvernants et gouvernés. Si la question de l'utilité de l'aide publique au développement ne cesse de diviser, celle de son obtention et de sa gestion financière ne cesse plus encore de faire couler beaucoup d'encre et de salive.

IDÉES MAJEURES

L'aide publique au développement comme son nom l'indique vise à aider les États africains au financement de leur projet/programme sanitaire, alimentaire, sécuritaire, sociale, économique, politique, culturelle, éducative. Donc, son objectif consiste à fournir les fonds nécessaires pour la réalisation et le fonctionnement d'un projet porté par un État en vue de satisfaire aux nécessités du développement économique et social d'une population donnée. Deux idées majeures en découlent :

– L'accès au fonds, en principe soumis à certaines exigences de fond et de forme. Si les États africains parviennent à surmonter ces exigences, ils font souvent preuve d'une faible capacité de levée de fonds disponibles.

– La gestion financière du projet éligible. Si elle doit se faire en principe sous un contrôle exigeant des

organismes censés être indépendants, cette phase se caractérise généralement par un manque de transparence et ce, au vu et au su des bailleurs de fonds qui disposent pourtant des mécanismes de contrôle et d'évaluation plus ou efficaces.

INTRODUCTION

Rassurer les bailleurs de fonds de la capacité de l'optimum d'investissement des États africains a toujours été au centre des préoccupations des dirigeants africains. Cela est autant plus révélateur que « la capacité d'absorption a été employée à propos des pays les moins avancés, en particulier les pays sahéliens, pays où la difficulté d'utiliser de façon productive les aides extérieures et le gonflement des charges récurrentes que celles-ci ont parfois engendrées furent considérées comme la marque de limites à l'absorption du capital »¹.

En effet, la capacité d'absorption d'un État consiste à présenter aux bailleurs de fonds de projets crédibles, réalistes et réalisables afin de pouvoir obtenir le financement pour leur réalisation. Elle peut être entendue, selon l'économiste camerounais Claude NJOMGANG, « soit comme l'aptitude à promouvoir un investissement égal à l'épargne potentielle, soit comme le maximum d'investissement possible, compte tenu des structures et des valeurs de la société, sans que le coefficient marginal de capital s'élève au-dessus d'un niveau jugé normal »². Et elle présente quatre dimensions complémentaires différentes et chronologiques : l'acquisition, l'assimilation, la transformation et l'exploitation³.

Cette remarque liminaire est d'autant plus corroborative avec la ligne directrice de la présente note que l'intérêt de celle-ci consiste à démontrer les capacités d'absorption des États africains dans le cadre des financements publics des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, pour la réalisation de projets nécessaires au développement économique et social. Mais les États africains font-ils preuve de cohérence dans leurs besoins et priorités économiques et sociales ? Nonobstant quelques progrès en la matière, les difficultés d'endettement extérieur des États africains sont souvent présentées comme la résultante à la fois de leur défaut de liquidité et de leur manque de cré-

1. GUILLAUMONT Patrick, Préface sur *L'absorption du capital au Cameroun* (1965-1980) de Claude NJOMGANG, éd. Berger-Levrault, Paris, 1986.

2. NJOMGANG Claude, *L'absorption du capital au Cameroun* (1965-1980), éd. Berger-Levrault, Paris, 1986.

3. NOBLET Jean-Pierre et SIMON Éric, « *La capacité d'absorption, un état de l'art* » <https://www.cairn.info/revue-management-et-avenir-2010-5-page-33.htm>

dibilité, de solvabilité. En ce sens que « l'utilisation peu productive de prêts extérieurs accordés dans une période d'argent facile révélait à son tour l'existence d'une capacité d'absorption limitée ».

Quoi qu'il en soit, bien que des fonds bilatéraux ou multilatéraux soient disponibles, leur accès présente encore quelques difficultés, d'ordre divers, pour les États africains. D'ailleurs, même si celles-ci sont surmontées et le financement obtenu, qu'en est-il de son utilisation ? La question récurrente de la bonne gouvernance économique ne refait-elle pas surface ? En effet, le financement consiste à fournir les fonds nécessaires pour la réalisation et le fonctionnement d'un projet porté par un État en vue de satisfaire aux nécessités du développement économique et social d'une population donnée. Si son accès (I) est soumis à certaines exigences, la gestion financière du projet éligible (II) se fait également en principe sous un contrôle exigeant des organismes censés être indépendants.

I. DE L'ACCÈS AUX FLUX EXTERNES À LA CAPACITÉ DE LEVÉE DE FONDS DES ÉTATS AFRICAINS

L'acquisition des financements n'est pas une automaticité. On le sait. Cela est d'autant plus vraisemblable que certains bailleurs ont une forte réticence sur la stabilité politique et économique des États africains bénéficiaires. Ainsi, l'accès au financement est une contrainte (A) et une fois celle-ci franchie, se pose la question de la capacité à lever les fonds disponibles (B).

A. L'accès au financement des États africains, des contraintes surmontables ?

Comme il a été défini *supra*, le financement consiste à mettre à la disposition des États, des moyens nécessaires pour la réalisation et le fonctionnement d'un projet en vue de satisfaire aux nécessités du développement économique et social d'une population donnée. Au nombre des catégories de sources de financement des projets/programmes, la présente étude s'intéresse aux sources de financement externe. En tout état de cause, l'accès aux sources de financement est conditionné par le respect de certaines formalités préalables.

Outre les flux internes composés des recettes budgétaires, de la dette intérieure, qui visiblement sont insuffisants pour financer les projets de développement, les États africains sollicitent très souvent les aides des pays du nord et des organismes internationaux. Ces flux extérieurs peuvent être d'origine publique (c'est le cas par exemple des fonds d'investissements alimentés par les investisseurs institu-

tionnels et les bailleurs de fonds internationaux) ou d'origine privée (c'est le cas des banques commerciales, des sociétés industrielles et des fonds d'investissements privés). Si les sources d'origine privée ne sont pas à négliger, force est de reconnaître que le financement des programmes par les organismes publics, sous l'appellation d'aide internationale au développement ou aide publique au développement (APD) apportée aux pays en développement par ceux du nord et les organismes internationaux, occupe une place privilégiée. Cela est d'autant plus vrai qu'il entretient des rapports directs avec les systèmes financiers des pays bénéficiaires⁴.

Au lendemain de leur décolonisation politique et juridique, les pays d'Afrique subsaharienne se sont inscrits, volontairement ou non, dans une politique de coopération internationale sous forme d'assistanat économique et financier à rebours. Ainsi, des relations seront nouées ou renforcées avec des bailleurs de fonds bilatéraux (les États-Unis, le Canada, la Chine, la France, la Suisse, l'Allemagne, le Royaume-Uni, le Japon, etc.) et multilatéraux (qui sont principalement les institutions financières internationales, à savoir le Fond monétaire international (FMI) et la Banque mondiale. Mais aussi avec des organismes internationaux et régionaux de coopération économique comme l'OCDE, l'Union européenne, la Banque africaine de développement (BAD) l'Association internationale pour le développement (AID), le Fonds international de développement agricole (FIDA) et quelques organismes spécialisés de l'Organisation des Nations Unies : PNUD, OMS, PAM, OIT, UNESCO.

Si ces relations reposent essentiellement sur un soutien économique et financier, cependant l'accès est loin d'être automatique. Cela est d'autant plus évident qu'une forte réticence pèse à la fois sur le défaut de liquidité, de crédibilité et de solvabilité des États africains demandeurs. De nombreuses interrogations, toutes légitimes, sont posées quant à leur stabilité politique et économique, leur capacité de gouvernance et de gestion financière. Notamment, l'adéquation entre les demandes de financement et les besoins et priorités économiques et sociales ou encore des demandes de financement portant sur des projets à faible maturité, etc. Ces inquiétudes touchent aussi le domaine de la stabilité de leur sécurité juridique

4. OUEDRAOGO Yakouba, « L'aide au développement et la gestion des finances publiques en Afrique subsaharienne : cas des États membres de l'UEMOA » https://jcea2013.sciencesconf.org/conference/jcea2013/pages/Ouedraogo_Yakouba_Comm.pdf

et judiciaire. Autant dire que l'accès au financement ne pourrait être abordable que si, en amont, les principaux bénéficiaires, en l'occurrence les États africains, parviennent à « définir des schémas directeurs de développement en mettant en place, avec l'aide si possible d'experts, un cadre juridique et institutionnel propre à ces partenariats et de donner à leurs administrations la formation nécessaire pour l'identification des projets, leur structuration, leur négociation et leur contrôle »⁵.

Ainsi, au nombre de ces sources de financement externe, figurent les flux extérieurs concessionnels, les flux extérieurs non-concessionnels et les financements innovants. D'abord, les flux extérieurs concessionnels⁶ sont des prêts non assortis des conditions traditionnellement exigées par les bailleurs à l'égard des emprunteurs en matière de garanties. Ce qui offre un certain nombre d'avantages aux États africains emprunteurs au niveau soit des garanties, soit des taux d'intérêt, soit même d'une exonération temporaire des remboursements. Ces flux extérieurs concessionnels qui comprennent à la fois de l'aide publique au développement (APD) des pays de l'OCDE, de la Coopération Sud-Sud, des dons privés, de l'allègement de la dette, sont considérés comme les plus significatifs.

Ensuite, les flux extérieurs non-concessionnels sont également des sources bilatérales et multilatérales de financement des projets/programmes de développement des pays d'Afrique. Ils comportent deux volets, à savoir l'information des créanciers et les mesures visant à réduire le risque de surendettement des emprunteurs. Cette possibilité d'offres non-concessionnelles a été actée pour alléger la dette dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTÉ) et de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) afin d'accroître leurs possibilités d'emprunts. Ces derniers reçoivent des offres de financements non-concessionnels des pays de l'OCDE et non OCDE et des prêts commerciaux (pour financer ou préfinancer des projets notamment d'importations ou d'exportations).

5. MERCADIER Jean-François, « *Les sources de financement en Afrique et l'importance croissante du secteur privé* », 9 juin 2015 <https://www.info-afrique.com/2556-les-sources-de-financement-en-afrique-le-secteur-prive/>

6. Les chiffres cités proviennent du Rapport sur la Coopération Internationale pour le Développement (2013) des Nations Unies, ainsi que Global Development Finance de la Banque Mondiale, et Geographical Distribution of Financial Flows de l'OCDE.

Enfin, les financements innovants, qui se composent principalement de financement innovant public et de financement innovant privé. Si dans le premier cas, l'idée de l'APD consiste à accorder aux pays en développement des fonds pour financer leurs projets notamment environnementaux, dans le second, l'idée est ici de canaliser des flux de financement du secteur privé vers les investissements publics. C'est le cas notamment des Bons de diaspora, des partenariats financiers publics-privés.

Somme toute, une fois ces flux disponibles, vient la phase de la capacité des États bénéficiaires de mobilisation et de levée de fonds disponibles.

B. Une faible capacité de levée des fonds disponibles

Les difficultés d'accès aux sources de financement ayant été surmontées, les fonds étant disponibles, la question qui se pose à présent est celle de la capacité d'absorption des pays africains. Comme le rappelle d'ailleurs à très juste titre Grégoire DIOUF, économiste spécialiste de l'eau et de l'assainissement que « malgré la disponibilité des financements internes et externes, les pays africains ne parviennent pas à lever les fonds et financer les investissements nécessaires à leur développement économique et social pour en faire bénéficier leurs populations qui continuent à vivre dans la pauvreté et la précarité »⁷.

À s'intéresser à cet angle de réflexion de plus près, on s'aperçoit que les défis auxquels sont souvent confrontés les pays récipiendaires d'aide internationale au développement demeurent le problème des moyens humains, matériels et techniques des administrations publiques à faire fonctionner les projets et programmes de développement économique, politique et social.

Bien évidemment, les pays africains, soutenus financièrement par la Banque Mondiale ou la Banque Africaine de Développement, directement ou par l'intermédiaire de la Facilité Africaine de Soutien Juridique (FASJ), font un travail d'identification des projets/programmes, de leur structuration et de leur présentation aux bailleurs de fonds en vue d'obtenir le financement nécessaire pour leur réalisation. Autant dire qu'avant d'effectuer une demande d'aide publique au développement auprès des bailleurs de fonds bilatéraux ou multilatéraux ou des organismes internationaux et régionaux de coopération écono-

7. DIOUF Grégoire, « *Note conceptuelle sur la faible capacité d'absorption des crédits des pays africains* » https://thewaternetwork.com/article-FfV/note-conceptuelle-sur-la-faible-capacite-d-absorption-des-credits-des-pays-africains-gnO10o_ITNFgydSBbnrHsQ

mique, les porteurs des projets mettent les chances de leur côté afin d'obtenir le financement. Comme disait Jakob SVENSSON, chercheur à l'Université de Stockholm, la planification et la mise en œuvre d'un projet vont de pair avec un engagement des fonds pour ce projet. Vient ensuite la décision de déboursement⁸ des fonds affectés.

Lorsque ces institutions allouent aux États africains les montants nécessaires, ces derniers montrent souvent une incapacité à absorber ces fonds disponibles. Pourquoi ? La chercheuse Miriam CUE RIO répond à cette question de manière claire dans sa thèse en affirmant que la plupart des pays africains destinataires de l'APD sont «des pays caractérisés par une main-d'œuvre qualifiée peu abondante, des faibles infrastructures, ou des systèmes de prestations limités»⁹. Cette affirmation trouve sa confirmation dans le fait qu'il ne suffit pas simplement de bénéficier des financements de la part des bailleurs de fonds, encore faut-il disposer des moyens nécessaires pour l'absorption de ces fonds. Toutefois, dans l'hypothèse où les fonds sont alloués, mobilisés et absorbés, qu'en est-il de la gestion financière des projets ?

II. LA GESTION FINANCIÈRE, PIERRE D'ACHOPPEMENT DE LA RÉUSSITE DES ÉTATS AFRICAINS

Plus prosaïquement, la gestion financière se définit comme un processus dont l'objectif principal est d'optimiser les avantages financiers dans la gestion des ressources publiques. Si l'objectif principal assigné par les bailleurs de fonds tient au fait qu'ils souhaitent porter assistance aux pays en difficulté afin d'alléger leur fardeau, une fois l'aide allouée, «objet des plus vives convoitises», sa gestion financière aggrave plus qu'elle ne diminue les difficultés. Cela est d'autant plus visible que dans cette phase financière, la corruption se substitue malheureusement à l'obligation de transparence (A) et ce, au vu et au su des bailleurs de fonds (B) qui disposent pourtant des mécanismes de contrôle et d'évaluation plus ou efficaces.

8. SVENSSON Jakob, «*Capacité d'absorption et contraintes de décaissement*» <https://www.cairn.info/revue-d-economie-du-developpement-2006-2-page-43.htm>

9. CUE RIO Miriam, «*Une approche de l'aide publique au développement par les biais de ses objectifs chiffrés : examen de la définition des objectifs comme facteur explicatif de leur non réalisation*». Thèse, Université de Versailles Saint-Quentin-En-Yvelines, sous la direction de M. CHARMES Jacques, Directeur de recherche émérite à l'Institut de recherche pour le développement, 2013, p. 201

A. Une complaisance de l'obligation de transparence dans la gestion

En principe les ressources issues de l'aide internationale au développement suivent, dans le pays destinataire, les circuits institutionnels légaux. Elles sont soumises non seulement aux exigences de la bonne gouvernance financière, notamment le principe de transparence des bailleurs de fonds, mais aussi à l'application des principes gouvernant la finance publique de l'Etat bénéficiaire, dont l'obligation de transparence. Selon le «Code de bonnes pratiques en matière de transparence de finances publiques» adopté par le Comité intérimaire du Conseil des gouverneurs du FMI le 16 avril 1998, la transparence des finances publiques est définie comme «l'information sans réserve du citoyen sur la structure et les fonctions des administrations publiques, les objectifs de la politique des finances publiques, les comptes du secteur public et les projections budgétaires. Cette transparence permet que le débat public ait lieu sur la base d'informations fiables. Elle renforce en outre la responsabilisation et la crédibilité des pouvoirs publics»¹⁰. Donc, l'aide internationale devrait plutôt contribuer à améliorer la qualité de la gestion financière des États récipiendaires.

Tous ces éléments posés en filigrane justifient de rappeler de manière éclairante que les pays d'Afrique subsaharienne largement dépendants de l'aide étrangère font montre très souvent d'une opacité dans la gestion financière des deniers publics. La corruption et le détournement sont devenus monnaie courante et ils sont de plus en plus encouragés à grande échelle. Comme il a été mentionné plus haut, l'objectif de l'aide internationale au développement est de répondre à une problématique de développement sanitaire, alimentaire, sécuritaire, sociale, économique, politique, culturelle, éducative, etc. Cependant il arrive très souvent que les fonds alloués à cet effet soient détournés par les autorités nationales pour des profits d'intérêts privés, notamment le financement des activités politiques. Il arrive même parfois que les malheureux bénéficiaires directs (la population) manquent d'information sur l'existence du programme financé.

Face à cette complaisance de l'obligation de transparence, s'ajoute une effectivité limitée des mécanismes de contrôle. En effet, aussi bien des systèmes de contrôle et d'évaluation des bailleurs de fonds

10. Cité par OUEDRAOGO Yakouba, «*L'aide au développement et la gestion des finances publiques en Afrique subsaharienne : cas des États membres de l'UEMOA*» https://jcea2013.sciencesconf.org/conference/jcea2013/pages/Ouedraogo_Yakouba_Comm.pdf

étatiques que celui des pays bénéficiaires (comme des juridictions financières ou des commissaires aux comptes qui sont censés effectuer des enquêtes de suivi des dépenses publiques) donnent, par leur inefficacité, le sentiment d'être impliqués dans cette gabe-gie financière. Et pourtant tous les acteurs acceptent en amont que les actions d'octroi et de déboursement d'aide soient conditionnées par la gestion axée sur les résultats.

Sans doute, cette mauvaise gestion financière des projets, bien évidemment imputable aux pays bénéficiaires, sous-tend une légitimité de façade des bailleurs de fonds.

B. Une volonté inavouée des bailleurs de fonds

En Afrique, au regard de la gestion financière catastrophique des projets/programmes financés par les bailleurs de fonds internationaux, et face au laxisme dont font preuve les mécanismes de contrôle d'évaluation du système international, on est en droit de douter de la sincérité des conditionnalités de résultats imposées aux pays candidats à l'aide. Cette défaillance volontariste (en désaccord avec l'engagement international en faveur de la coordination des bailleurs et de l'efficacité de l'aide ou des Objectifs du Millénaire pour le Développement en 2000), du système de contrôle ne sous-tend-elle pas l'idée d'une domination? Le signe d'un nouvel impérialisme économique. Ce qui est loin de l'idée qu'on veut bien nous faire croire, celle de la réduction de la pauvreté des pays pauvres.

On aura compris que l'objectif des donateurs consiste à médiatiser leurs dons, quel que soit le comportement du pays bénéficiaire, et non, malheureusement, à assurer la performance du projet/programme. Certes, les réformes politiques dépendent uniquement des acteurs politiques nationaux, auteurs des décisions budgétaires en aucun cas de l'assistance étrangère. Mais en les subordonnant de manière rigoureuse aux actions d'octroi et de déboursement d'aide, cela permet d'améliorer les résultats de celle-ci. Il suffit de faire le parallèle avec le plan Marshall pour s'apercevoir que le succès de celui-ci a reposé en grande partie sur le respect des règles du jeu aussi bien par le donateur (les États-Unis d'Amérique) que par les bénéficiaires (l'Europe occidentale).

De ce qui précède, on n'est pas loin d'affirmer que dans le cadre de l'aide internationale, il y a une forme d'exploitation déguisée entre les bailleurs de flux étatiques (pays du nord en général) et non étatiques (FMI, Banque Mondiale, OCDE, Union européenne, BAD, AID, FIDA, ou encore des organismes spécialisés de l'Organisation des Nations Unies: PNUD, OMS, PAM, OIT, UNESCO) et les bénéficiaires (les

pays d'Afrique subsaharienne). Les premiers voulant maintenir les seconds dans une forme de dépendance des fonds de financements extérieurs.

Ainsi, dans un jeu médiatique, les donateurs égrènent, sur le fondement du développement multi-dimensionnel, de multiples objectifs poursuivis dans le cadre du financement des projets/programmes de développement socio-économique et politique des pays d'Afrique à la traîne. C'est le cas, entre autres, de la promotion des droits de l'Homme, de la démocratie et de la bonne gouvernance, de la croissance économique, du progrès social, de la sécurité, de la protection de l'environnement, de la santé, de l'éducation, et des infrastructures. Ils continuent tout de même à octroyer des fonds en dépit des détournements, de la corruption et des rapports incomplets des États receveurs.

CONCLUSION

En définitive, l'aide internationale au développement ou l'aide publique au développement (APD) reste et demeure pour les bénéficiaires, notamment les pays d'Afrique subsaharienne, un cercle vicieux de dépendance mettant en branle leur souveraineté. L'APD ne cesse d'échafauder de brillantes théories pour maintenir les pays du sud dans la dépendance de ceux du nord. Il a été démontré que l'aide publique au développement n'aide pas les Africains. D'ailleurs, l'économiste zambienne Dambisa MOYO affirme sans équivoque dans son livre provocateur *L'Aide fatale*¹¹, que l'aide étrangère a été, et continue d'être, pour une grande partie du monde en développement un total désastre sur le plan économique, politique et humanitaire. Donc incontestablement elle accentue la paupérisation des États africains. Cela est d'autant plus significatif qu'il serait sage pour ces derniers de faire preuve de toute la diligence nécessaire dans la gestion des ressources locales. Celles-ci, qui bien utilisées, seraient largement suffisantes pour sortir le continent de son marasme.

11. MOYO Dambisa, *L'aide fatale. Les ravages d'une aide inutile et de nouvelles solutions pour l'Afrique*, édition JC Lattès, 2009, p. 250

À PROPOS DE THINKING AFRICA

Crée en janvier 2013 par une équipe de chercheurs et experts africains, Thinking Africa est un institut de recherche et d'enseignement sur la paix. Réseau de jeunes chercheurs, d'universitaires confirmés et d'experts, il offre, aux institutions, aux gouvernements, aux sociétés civiles, et aux organisations, des analyses, recommandations et formations pour vivre la paix sur le continent africain.

Nous publions des notes stratégiques sur les enjeux politiques, économiques et sociétaux en Afrique, formons des hauts fonctionnaires, officiers et décideurs africains au leadership, à la médiation et à la négociation. Nous organisons des conférences scientifiques et débats sur les enjeux névralgiques africains.

Thinking Africa
25 BP 1751 Abidjan 25
Côte d'Ivoire