

LES «CHOUCHOUS» ET LES «ORPHELINS» DE L'AIDE DANS LA REGION DES GRANDS LACS: LA GEOPOLITIQUE DES FLUX FINANCIERS

par Stefaan Marysse, An Ansoms et Danny Cassimon

Abstract

The reshuffling of international relations after the end of the cold war has dramatically changed the exogenous influence of external actors on the agency of local and regional actors in the developing world. After 1989, the motivation behind aid flows has profoundly changed with the collapse of the east-west competition, which has considerably altered north-south relations. However, our main hypothesis is that political considerations, more than objective or technical criteria, still play an important role in directing aid, although in a very different fashion than during the cold war era. The region of the Great Lakes in Africa is a good illustration of the «darlings» versus «orphans» policy of official development assistance. In all the yearbooks we have been publishing since 1997, we stressed the fact that the international donor community was using double standards (*deux poids, deux mesures*) in allocating aid to these three countries (Rwanda, Burundi and the DR Congo). Since their economies are extremely aid dependent, the allocation of aid has a considerable impact on economic and human development, as we try to show in this article. The history of the past fifteen years also illustrates how regional actors are able to use political sensitivity of international donors to manipulate and deceive the donor community as is shown by the very late reaction to the «first African world war». Finally if these skewed international aid flows seem to be corrected somewhat in the last two years, the need for a more coherent and co-ordinated regional approach is urgent, because the main aid flows and instruments continue to be decided on a country by country basis by most of the donors.

INTRODUCTION

Depuis l'ère post-coloniale, l'aide a toujours été un des instruments de la panoplie d'interventions des puissances occidentales dans leurs anciennes colonies. Cependant la motivation derrière ce type d'intervention s'est profondément modifiée avec la fin de la guerre froide. La géopolitique basée sur la compétition est-ouest a changé de fond en comble après 1989, ce qui a eu aussi un impact profond sur les relations nord-sud. Les chocs exogènes que les pays africains devaient alors absorber étaient doubles et intimement liés. Pendant l'ère de la guerre froide, l'économie politique dans les pays était basée sur le contrôle de la rente de l'aide¹ par la classe politique, même en cas de dictature. Cette tendance s'est effritée après 1989 quand les bailleurs ont mis la démocratisation et la bonne gouvernance haut sur l'agenda. Ensuite, la fin de la guerre froide entraîna aussi l'ouverture et la libéralisation des

¹ Par rente de l'aide, nous comprenons toute l'aide internationale qui passe par le gouvernement et lui permet de l'utiliser comme fonds additionnels ou comme fonds de substitution. VANDEWALLE, N., *African Economies and the politics of permanent crisis: 1979-1999*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, 287 p.

marchés internationaux. Cette nouvelle vague de mondialisation fragilisait davantage la position des classes au pouvoir parce que la rente, procurée par la protection économique néocoloniale, ne se reproduisait plus. Les économies nationales, confrontées à ces pertes de rente et non compétitives internationalement, se repliaient davantage sur une informalisation de leurs économies et de la société toute entière. La réaction des acteurs politiques locaux et régionaux à cette rupture a d'abord créé un vide géopolitique et a ensuite mené au réaligement des positions de la communauté internationale. Ce réaligement consiste dans la reprise de l'aide destinée au Rwanda par des bailleurs nouveaux qui connaissaient peu le pays et dans un désengagement presque total au Zaïre/Congo et au Burundi. Bien que l'isolement de ces deux derniers pays ait quelque peu cessé ces deux dernières années, le décalage entre promesses d'aide et déboursement de fonds dans le cas du Congo risque de perturber tout le processus fragile de paix et de reconstruction.

Cette imbrication de facteurs exogènes et endogènes est parfaitement illustrée par les variations des trajectoires historiques dans les trois pays de la région des grands lacs (Rwanda, Burundi et RDCongo). Notre section deux explicitera le modèle de l'économie politique de l'après-guerre froide appliqué à la région. Dans une troisième section les trois trajectoires de développement économique et humain seront comparées en explicitant les différences. Ensuite, les flux financiers dans la région seront analysés avec une référence particulière aux flux d'aide. Ceci met en exergue la dépendance d'aide de cette région, à l'exception de la RDC qui pourrait avoir des entrées de capitaux privés importants. On montrera combien ce phénomène des «chouchous» et des «orphelins» de l'aide a joué dans la région à cause du changement géopolitique de l'après-guerre froide. Enfin, la conclusion exposera le lien entre les flux de l'aide et les performances de développement dans les trois pays en y ajoutant une recommandation conséquente pour une politique d'aide régionale plus cohérente.

1. LA GEOPOLITIQUE ET LE MAL DEVELOPPEMENT DANS LA REGION DES GRANDS LACS

Chaque trajectoire de développement est différente selon une combinaison de facteurs exogènes (intervention des agents externes) et endogènes (contextes et agents régionaux et locaux divers). Vandewalle par exemple explique l'évolution du développement en Afrique subsaharienne comme «the fruit of the marriage of neo-patrimonialism and the international development business».² Cette imbrication crée une dynamique de

² «The peculiar evolution of Africa's political economy over the past twenty years has to be understood as the fruit of the marriage of neo-patrimonialism and the international development business» (VANDEWALLE, N., *op. cit.*, p.51).

changement imprévisible, qui peut mettre en marche une spirale vertueuse de développement ou au contraire dégénérer en un développement humain régressif et même contribuer à une logique de violence et de conflit.³

Dans l'analyse des facteurs, causes et responsabilités de ces dynamiques complexes, les acteurs en cause ont souvent tendance à exagérer l'un ou l'autre facteur, selon les circonstances, pour dissimuler leurs propres responsabilités. Ainsi on invoque souvent le rôle des intérêts internationaux qui, agissant dans les coulisses, instrumentalisent les acteurs locaux et l'aide internationale pour atteindre leur but de contrôle des richesses naturelles et d'enrichissement. Tout à fait à l'autre bout du continuum d'explications se trouvent les conceptions sur la corruption et la mauvaise gouvernance de la classe politique au pouvoir, stigmatisées par l'opposition politique, des intellectuels ou par une communauté internationale impuissante à changer ces dynamiques complexes.

Pour ne pas tomber dans le piège d'explications simplificatrices, nous essayons de situer l'apport des différents agents et facteurs dans des dynamiques sociétales complexes, partant du schéma que nous intitulons «modèle d'économie politique». En fait, ce schéma est plus hétéroclite que son nom ne le suggère. Il s'inspire de différents courants qui ont vu le jour au courant des dernières décennies.

L'idée centrale est que les groupes d'intérêt influents essaient de contrôler les rentes en subordonnant les politiques à leurs buts, afin d'asseoir leur pouvoir et leurs assises économiques. Alors, le schéma prédit qu'il n'y aura de développement humain durable que si : «The political roots of development productively join with the economic when specialists in violence realize that they can best survive and prevail by promoting the prosperity of their economic base»⁴.

Dans une logique d'économie de rente, le contrôle de ces rentes est aux mains de ceux qui ont le pouvoir. Prenons l'exemple de la rente provenant d'un surplus économique dû aux richesses naturelles. Ceux qui ont un monopole de violence négocient alors le niveau de rente avec les partenaires économiques (nationaux ou internationaux). Alors les entreprises, étant nationalisées dans un contexte où le pouvoir étatique central ne s'intéresse qu'à la rente, subordonnent le problème de production et de gestion rationnelle à des décisions politiques. C'est exactement cette césure entre

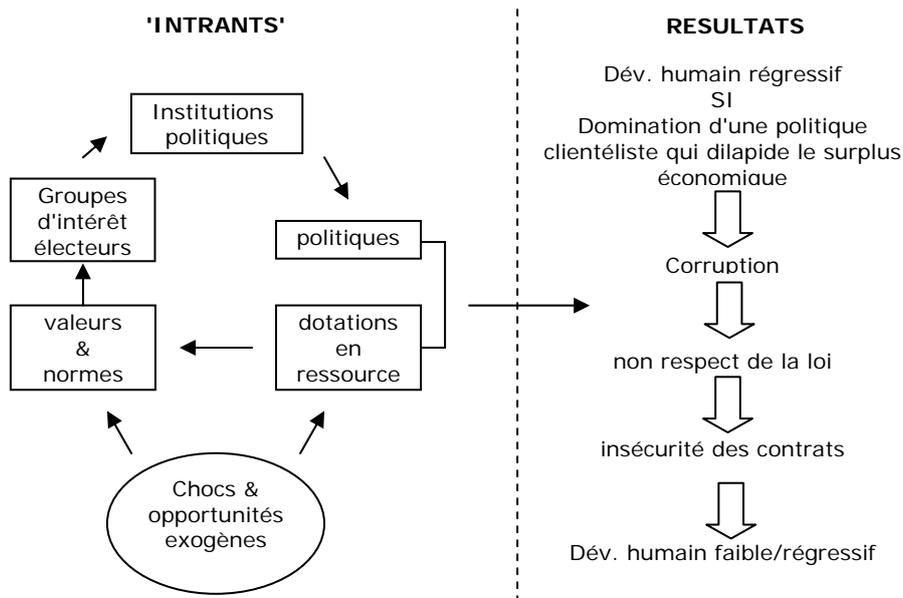
³ Voir MARYSSE, S., "Regress, War and Fragile Recovery" in S. Marysse and F. Reyntjens (eds.), *The Political Economy of the Great Lakes Region in Africa: The Pitfalls of Enforced Democracy and Globalization*, Palgrave/Mac Millan, 2005, pp.125-151.

⁴ BATES, R., *Prosperity and Violence: The Political Economy of Development*, Norton publishing Cy, 2001, pp.101-102.

propriété et gestion technique et économique qui a créé la régression économique en RDC⁵.

Aussi longtemps donc que la classe politique pense s'enrichir en extrayant une rente sans se soucier de la production, il y aura cette spirale négative de «régression de développement» qu'on retrouve dans la partie droite du schéma qui suit.

Modèle d'économie politique (de développement régressif)



Prenons ensuite l'exemple d'une rente provenant des flux d'aide publique qui entrent dans le pays. Dans des États qui ont peu de ressources fiscales propres et une population pauvre, les revenus budgétaires doivent provenir des taxes sur les importations et les exportations, des taxes sur les profits ou chiffres d'affaires des entreprises, et du contrôle des flux financiers internationaux. Si donc il y a peu d'intérêts économiques internationaux parce que le pays a peu de richesses (le Rwanda et le Burundi), ou si le pays souffre

⁵ Un exemple représentatif de cette spirale de «régression économique» est l'évolution de l'entreprise de production du cuivre, la Gécamines. Jusqu'en 1975 cette dernière produisait encore cinq cent mille tonnes de cuivre par an. Dans les années 90 la production annuelle avait chuté à cinq pourcent de cette capacité tandis qu'en même temps les cadres employés et nommés par la classe politique avaient quintuplé. Puisque les taxes sur cette entreprise nationalisée représentaient au début de la nationalisation jusqu'à soixante pourcent du budget national, on comprend comment le développement est devenu régressif.

d'une insécurité physique et par conséquent d'un manque de garantie des contrats (la RDCongo), les entrées de l'aide publique et privée sont primordiales. Certes, dans ce cas, les agents extérieurs impliqués ne sont pas des entreprises étrangères qui peuvent être mise au pilori au vu de leur soif de gains matériels et leurs pratiques d'exploitation des richesses nationales. La rente de l'aide rentre dans les pays pauvres par des instances publiques (bi- ou multilatérales) et privées (ONG internationales, églises) qui sont plutôt motivées par d'autres mobiles que par la recherche du profit. Par contre, du côté de ceux qui reçoivent, contrôlent et utilisent l'aide, la logique d'une économie de rente reste néanmoins toujours valable. Elle est obtenue parce que les acteurs internes (classe politique, ONG locales, églises locales) ont une entrée privilégiée auprès des bailleurs de fonds. L'utilisation ne dépend pas d'une utilisation productive de cet argent mais est justifié par les discours et critères en vigueur chez les bailleurs internalisés ou habilement reproduits par les classes bénéficiaires de l'aide. L'analyse de F. Bayart à cet égard nous paraît convaincante.⁶

Comme on va le voir dans les prochaines sections, l'entrée et le contrôle de cette rente d'aide par la classe politique ont été très différents dans les trois pays de la région. Elle a représenté plus de la moitié des ressources budgétaires au Rwanda contre un montant très modeste pour le Burundi et la RDCongo. Ce n'est que les deux dernières années que la locomotive de l'aide publique a été relancée pour ces deux pays, et encore toujours avec un pied sur le frein comme le témoigne la suspension du programme d'aide du FMI à la RDC en mars 2006.

Ce traitement différentiel dans l'allocation de l'aide, qu'on appelle dans le jargon les «chouchous» et les «orphelins» de l'aide⁷, coïncide avec une performance différente au niveau des indicateurs de développement. Ainsi le Rwanda manifeste apparemment une meilleure performance dans nombre de domaines, tandis que le Congo et le Burundi ont vu une régression considérable de leur développement économique et humain durant la décennie écoulée. On peut évoquer le fait que ces deux pays ont parcouru une trajectoire violente dans les dix dernières années tandis que le Rwanda se trouvait dans une période post-conflit. Il n'en reste pas moins que l'exclusion ou l'inclusion par la communauté internationale en matière d'aide est un facteur important dans les performances de développement. Certes on peut objecter que l'absorption de l'aide publique ne peut se faire que s'il y a, d'un côté, un climat de sécurité minimal, et de l'autre une certaine qualité de

⁶ BAYART, J.F., "Les églises chrétiennes et la politique du ventre : Le partage du gâteau ecclésial", *Politique Africaine*, n°35, 1984, pp.3-26.

⁷ Mc GILLIVRAY, M., "Aid Allocation and Fragile states", United Nations University – World Institute for Development Economics Research, Discussion Paper No. 2006/1, January 2006, 23 p.

gouvernance qui permet une évolution démocratique. Alors, on avance que seul le Rwanda répondrait à ces deux critères implicites. Ce raisonnement est fallacieux au moins sur deux plans. Cela suppose d'abord que l'aide ne peut être véhiculée que par le biais de l'État. Même si l'aide budgétaire qui passe par l'État est actuellement préférée par beaucoup de bailleurs, on ne peut pas nier le potentiel d'autres acteurs dans la redistribution de l'aide. Les bailleurs auraient pu choisir de soutenir des canaux parallèles ancrés dans la société civile (églises et ONG crédibles). Prenons par exemple le cas de la trypanomiase en RDCongo pour illustrer ce point. L'arrêt de la lutte contre la maladie du sommeil a coûté énormément d'argent parce qu'une politique de 'stop and go' dans ce domaine est contreproductive. Mais au nom des deux arguments, absence de stabilité et d'un gouvernement démocratique, l'aide publique dans ce domaine a été arrêtée. Pourtant la lutte contre cette maladie n'a point besoin d'un gouvernement ni d'une démocratie pour réussir. Deuxièmement, un climat de sécurité et de stabilité politique est vu comme une condition indispensable pour la bonne gouvernance, un critère brandi en haut lieu par la communauté internationale pour assurer l'efficacité de l'aide. En 1996 on voyait ces critères comme accomplis au Rwanda, et non pas au Burundi et au Congo. Curieusement, la performance du Rwanda et du Burundi suivant les indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale est largement comparable pour cette année (voir figure 1, point 2.2). Néanmoins, le Rwanda profite d'un large flux d'aide, tandis que le Burundi est isolé par un embargo. De plus, l'expérience rwandaise montre qu'un climat de stabilité politique n'aboutit pas automatiquement à une vague de démocratisation où les intérêts des pauvres sont assurés par leur représentation dans les structures politiques. Au cours des années, le Rwanda marque des points au niveau de la gouvernance technocratique, mais est nettement moins performant au niveau des indicateurs politiques comme les libertés civiles, les droits de l'homme, l'indépendance de la justice, etc. Néanmoins, ces arguments semblent peser peu dans le comportement des bailleurs. Dans leurs évaluations ils mettent plutôt l'accent sur les aspects technocratiques de la bonne gouvernance et esquivent les points plus sensibles de nature politique.

Pour revenir à notre schéma, il est évident que les changements dans le comportement de la communauté internationale après la fin de la guerre froide ont profondément bouleversé l'interaction entre facteurs exogènes et endogènes. En effet, l'introduction forcée du multipartisme par l'extérieur, en fragilisant les anciens pouvoirs et en favorisant les nouveaux « leaders » par une utilisation et allocation différenciées de l'aide publique, a créé un nouveau rapport de forces au niveau local, national et régional.

Cependant, à côté de ce facteur aide, l'approche de l'économie politique doit être complétée en se concentrant sur l'aspect plutôt endogène. Comment expliquer les trajectoires presque contraires du Rwanda et du

Burundi, qui pourtant se ressemblent fortement du point de vue des clivages sociologiques et du manque de ressources naturelles ? Pour la RDCongo il faut chercher pourquoi le surplus économique et donc les assises de l'État se sont effrités. En effet, le pillage du pays par sa propre classe politique avait pris racine longtemps avant le début de la guerre ; seul les bénéficiaires de ce pillage ont changé. La question est donc de savoir d'où vient cette logique de prédation et non d'accumulation.

Ces deux dernières décennies, le développement de la pensée théorique a été fortement influencé par l'école institutionnelle. D'une part, cette théorie a revalorisé l'importance de l'unicité des trajectoires historiques. La reconnaissance du poids de l'histoire dans la (dé)construction des sociétés est appelé «trajectoire historique»⁸. L'autre héritage de l'école institutionnelle, qui a vu le jour avec la théorie du capital social, était l'insistance sur les valeurs et normes dans la constitution de (non)coopération entre les acteurs sociaux. Ces éléments ont été repris dans notre schéma et s'ajoutent à l'explication d'économie politique. Prenons alors les trajectoires des trois pays de la région, les résultats et produits de leur histoire. Il est évident qu'on peut adéquatement caractériser la colonisation belge de «capitalisme paternaliste» parce que le lien entre effort et récompense⁹ était obnubilé. Cette expérience a clairement jeté une ombre sur la période post-coloniale. Les Congolais ne voyaient pas les efforts et le travail accumulés dans les appareils de domination, et pensaient alors qu'il suffisait de détenir le pouvoir pour prospérer parce que telle était l'image du dominateur. Dans l'ère post-coloniale, on peut alors comprendre la prédilection pour le politique des nouvelles élites, se battant surtout pour le contrôle de l'État, et leur désintérêt pour le problème technique et managérial de la production économique. Aussi longtemps que le pays garantissait une certaine stabilité et qu'il y avait des rentes qui leur étaient procurées dans le cadre de la guerre froide ou provenant des richesses naturelles, le seul accès au pouvoir était suffisant pour s'enrichir. Comme on le suggère dans le schéma : une dotation en forme de rentes, sur fond de mentalités (valeurs et normes) qui valorisent la consommation ostentatoire par les classes au pouvoir, a créé un Congo exsangue et un État non performant après la perte des rentes faciles¹⁰. En termes de valeurs et normes, il faut chercher à expliquer pourquoi cette tendance à la prédation et cette insouciance à reconstituer la richesse sont si persuasives en RDCongo.

⁸ En anglais, le terme «path dependency» est utilisé.

⁹ BEZY, F., J.P. PEEMANS, J.M. WAUTELET, *L'accumulation du capital au Zaïre*, Presses Universitaires de Louvain-La-Neuve, 1984.

¹⁰ Voir à ce sujet MARYSSE, S., "War and Regress: the case of D.R.Congo", *European Journal for Development Research*, Vol.15, no. 1, Frank Cass, London, juin 2003, p.73-99.

Les trajectoires du Rwanda et du Burundi et leur « path dependency » étaient tout autres. Les deux pays sont dotés de peu de ressources naturelles, en dehors des terres fertiles qui avaient historiquement fait vivre une population agricole dense. Cette seule richesse a atteint depuis des années ses limites structurelles. En effet, la continuelle division des terres à chaque changement de génération a précarisé les modes de vie, car il y a une limite à la surface minimale sur laquelle un ménage peut survivre. Non seulement la base de la vie matérielle se ressemble, mais également beaucoup d'autres caractéristiques sont partagées par ces pays. Du point de vue politique, sociologique et culturel les ressemblances sont grandes. Et pourtant, pour des raisons historiques précises sur lesquelles on ne peut s'étendre ici, ce sont des faux jumeaux¹¹. Dès l'indépendance leur trajectoire et rapport de forces politique étaient juste le contraire. Tandis qu'au Burundi, la minorité ethnique dominante continuait à détenir le pouvoir étatique et militaire, au Rwanda par contre, à partir de la révolution de 1959, le groupe ethnique majoritaire a pris le pouvoir. Depuis lors leurs trajectoires sont souvent diamétralement opposées. La persistance de la donnée ethnique a fortement conditionné les valeurs et normes qui véhiculent toute une série de pratiques, à la fois stimulant le développement, mais qui peuvent aussi, comme le montre si bien G. Hyden¹², bloquer le « progrès » ou dans des cas extrêmes, être même instrumentalisées pour déclencher la violence.

Même si ces facteurs endogènes jouent un rôle éminent dans l'explication d'une économie politique de développement régressif, les sections suivantes se penchent plutôt sur le lien inextricable entre un facteur exogène et la performance variable de développement dans la région des grands lacs après la fin de la guerre froide. On verra ainsi qu'il y a au moins une grande coïncidence entre performance de développement et accès à la rente de l'aide.

2. PERFORMANCES DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL DANS LA REGION DES GRANDS LACS APRES LA FIN DE LA GUERRE FROIDE

2.1. Le développement économique

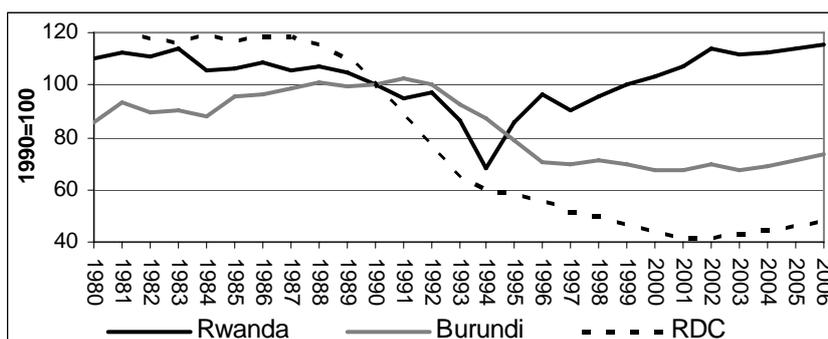
Dans le premier graphique et le premier tableau qui suivent, on voit combien la fin de la guerre froide coïncide avec une rupture dans le développement économique des trois pays de la région.

¹¹ Voir à ce sujet LEMARCHAND, R., *Rwanda and Burundi*, London, Pall Mall Press, 1970 et REYNTJENS, F., *L'Afrique des Grands Lacs en Crise*, Paris, Karthala, 1994.

¹² HYDEN, G., *No Shortcuts to Progress*, London, Heinemann, 1984.

Avec l'introduction d'une nouvelle politique des bailleurs de fonds, les régimes autoritaires n'auraient en principe plus accès à la rente d'aide s'il n'y avait pas davantage de libertés politiques. Les élites au pouvoir étaient alors incertaines quant à leur avenir politique, ce qui a eu un effet fortement perturbant sur la vie économique. Cela se reflète nettement dans la diminution du revenu par habitant qu'on peut constater dans les trois pays. Cependant l'évolution des trois pays dans leurs divergences montre déjà combien les facteurs exogènes et exogènes sont imbriqués.

Graphique 1: Evolution du PIB par habitant (1990 = 100)¹³



Note : Calculs sur base du PIB par habitant en prix constants

Tableau 1 : Evolution de la croissance réelle et de l'inflation

Rwanda (%)	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Croiss. PIB par tête	-2.5	-4.5	-5.4	2.7	-10.8	-21.4	25.5	12.7	-6.5
Inflation	1.0	4.2	19.6	9.6	12.4	64.0	48.2	13.4	11.7
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Croiss. PIB par tête	5.9	4.7	3.1	3.7	6.4	-1.9	1.1	1.1	1.4
Inflation	6.8	-2.4	3.9	3.4	2.0	7.4	12.0	7.0	4.0

Note : Données de 2005 et 2006 : projections

Burundi (%)	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Croiss. PIB par tête	-1.5	0.7	2.3	-1.8	-7.9	-6.0	-9.2	-10.3	-1.6
Inflation	11.7	7.0	9.0	1.8	9.7	14.9	19.3	26.4	31.1
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Croiss. PIB par tête	2.7	-2.9	-2.8	0.2	2.6	-3.0	2.8	3.0	3.0
Inflation	12.5	3.4	24.3	9.3	-1.3	10.7	8.0	16.3	7.8

Note : Données de 2005 : programmées révisées ; données de 2006 : projections

¹³ Sources : FMI, Statistiques Financières Internationales, plusieurs années ; BM, Indicateurs de développement mondial, 2004.

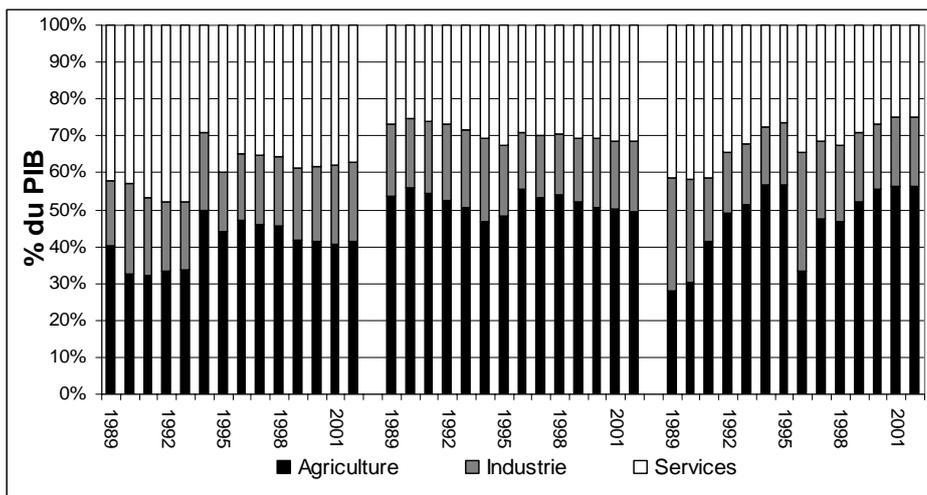
RDC (%)	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Croiss. PIB par tête	-4.2	-9.5	-11.3	-13.4	-16.3	-7.2	-2.8	-3.9	-7.8
Inflation	104.1	81.3	2154.4	4129.2	1893.1	23760.5	541.8	617.0	199.0
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Croiss. PIB par tête	-3.3	-5.4	-6.8	-4.9	0.5	2.6	3.7	3.5	3.9
Inflation	107.0	270.0	553.7	357.0	25.3	12.8	5.0	5.0	5.0

Note : Données de 2004 : estimations, données de 2005 : programmées; données de 2006 : projections

Le tableau 1 montre comment le Zaïre/Congo connaît la régression économique la plus forte dans les premières années de la Troisième République, et donc après la fin du monopartisme. Mobutu essayait de pérenniser son pouvoir en utilisant tous les moyens. Il divisait la classe politique, laissait les soldats piller sur une grande échelle et vidait enfin la caisse de l'État. Le régime Mobutu a enfin achevé la criminalisation de l'État en utilisant la planche à billets et en imprimant de la « vraie-fausse » monnaie. Cette pratique s'est traduite en une des hyperinflations records dans le monde. Ainsi il a surtout touché les pauvres qui ne pouvaient pas se prémunir contre ce vol institutionnalisé. On observe également que les années qui coïncident avec la guerre de libération (1996-1997) et la première guerre mondiale africaine (1998-2003) ne sont pas les années où la régression économique est la plus forte. Ce sont les dernières années de Mobutu et donc de la Troisième République qui ont surtout fait saigner le Congo. Enfin l'accession de Joseph Kabila au pouvoir en 2001-2002 coïncide avec la reprise des relations diplomatiques et de l'aide internationale. En même temps, le Congo semble avoir touché le fond de la régression économique et laisse voir à présent une reprise fragile du PIB par habitant. Le Rwanda et le Burundi partageaient dans le même temps une période de crise et de régression économique dans un contexte instable et violent au début des années '90. Néanmoins, dès 1994 leurs trajectoires sont tout à fait différentes, mais montrent bien comment des évolutions internes se greffent sur des facteurs exogènes et donnent un résultat de développement économique tout autre. En effet, le Rwanda accuse la baisse la plus spectaculaire avec la rupture radicale et dramatique causée par le génocide de 1994. Par après il y a une reprise nette du PIB par habitant, qui est souvent associé dans la littérature à une période post-conflit. Le Burundi par contre connaît une régression lente qui correspond à une longue période d'instabilité politique et de guerre civile, tandis que le pays est ignoré par la communauté internationale. Ce n'est que quelques années après la fin de l'embargo sur l'aide internationale (1998) qu'il y a une légère reprise du PIB. En résumé, dans les trois pays, la reprise de l'aide étrangère va de pair avec une reprise de la croissance. Coïncidence ou causalité ?

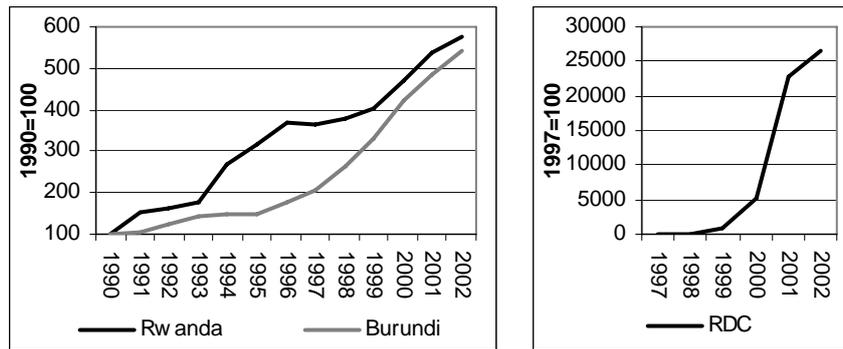
Dans le deuxième graphique, qui donne l'évolution de la part des différents secteurs dans les trois économies nationales, quelques tendances sont à noter. D'abord dans l'économie de la RDCongo qui a connu la plus grande régression, on voit que la part de l'agriculture monte, tandis qu'elle diminue dans le cas du Rwanda (dès 1994). Cela est tout à fait en ligne avec les théories de développement qui prônent que la part de l'agriculture diminue au fur et à mesure que la croissance s'enracine (le Rwanda) et vice versa (la RDCongo).

Graphique 2 : Evolution de répartition du PIB¹⁴
Rwanda Burundi RDC



Pour mesurer la pauvreté relative d'un pays en comparaison avec le reste du monde, l'évolution du taux de change donne une bonne approximation. En effet, le taux de change mesure le pouvoir d'achat de la monnaie nationale sur le marché international. Une dévalorisation de la monnaie nationale montre qu'un pays doit payer plus pour la même marchandise et reçoit moins pour l'effort consenti et cristallisé dans le travail d'un produit exporté. Il est ainsi une mesure d'appauvrissement. Le graphique 3 montre cette dévalorisation pour les trois pays. De nouveau c'est la RDCongo qui s'est le plus vite appauvrie et l'image que donne ce graphique est encore une sous-estimation. En effet, la période de perte de pouvoir d'achat international avec l'hyperinflation de 1993-1996 ne peut même pas être illustrée ici à cause de l'échelle et des changements monétaires dus à l'introduction du franc congolais en 1997.

¹⁴ Sources : FMI, Statistiques Financières Internationales, plusieurs années ; BM, Indicateurs de développement mondial, 2004.

Graphique 3 : Evolution du taux de change¹⁵

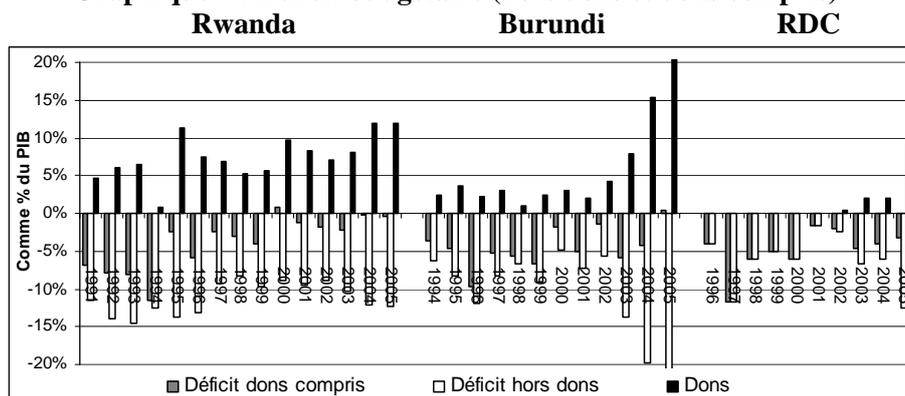
Autre observation à partir de ce graphique : la performance du Rwanda en comparaison avec celle du Burundi. Puisque le Burundi n'a pas reçu beaucoup d'aide internationale et donc profite moins d'entrées de devises que le Rwanda, on se serait attendu à une dévalorisation de sa monnaie beaucoup plus prononcée que pour le Rwanda. Ce n'est pas du tout le cas, ce qui veut dire que le Burundi a fait plus d'efforts propres pour ne pas s'appauvrir internationalement.

Pour davantage creuser la question entre les efforts propres d'un pays et le rôle que joue l'aide étrangère, considérons l'équilibre budgétaire des pays de la région dans la période écoulée. Le graphique 4 est remarquable à plusieurs titres. D'abord on voit que le Rwanda a connu (à l'exception de l'année 1994), un appui considérable de la communauté internationale. Cette aide a presque doublé après le génocide et la prise du pouvoir par le FPR. Ce qu'on ne voit pas c'est le changement des bailleurs de fonds avant et après le génocide. Ensuite les déficits budgétaires hors dons sont nettement plus élevés au Rwanda que dans les deux autres pays. Ce n'est que quand on prend en compte les dons que la performance du Rwanda en termes d'équilibre budgétaire est meilleure. La bonne gouvernance en termes de contrôle budgétaire n'est donc qu'apparente.

Deuxième constat. On voit immédiatement que quand l'aide se met en place comme les dernières années au Burundi et en RDCongo, l'image change profondément. Toutes choses restant égales par ailleurs, l'aide peut être considérée comme des revenus publics internationaux qui permettent au pays de dépenser plus en termes réels.

¹⁵ Sources : FMI, Statistiques Financières Internationales, plusieurs années ; BM, Indicateurs de développement mondial, 2004.

Graphique 4 : Déficit budgétaire (hors dons et dons compris)¹⁶

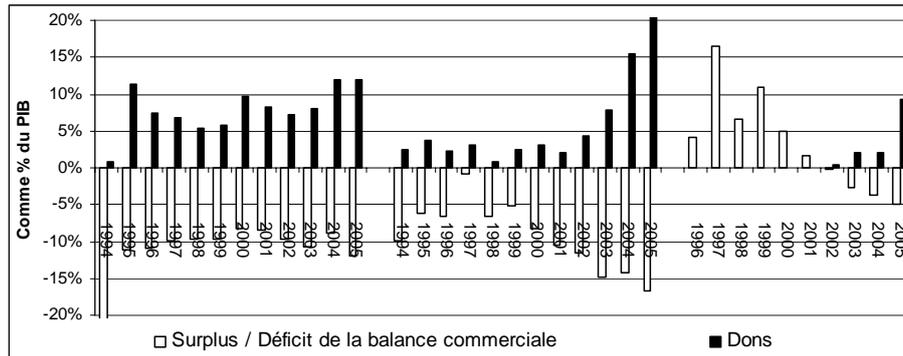


Note : Données de 2005 pour le Rwanda : projections, données de 2004 pour le Burundi : préliminaires, données de 2005 pour le Burundi : programmées révisées; données de 2005 pour la RDC : programmées

Après l'équilibre interne, analysons quelques aspects du déséquilibre externe dans ces trois pays. En étudiant le graphique 5, la même image s'impose. D'abord le Rwanda est capable d'importer plus qu'il n'exporte; en d'autres termes, il peut vivre au-dessus de ses moyens seulement parce que la communauté internationale lui finance cet excès d'importations. Le Burundi par contre, jusqu'en 2004, a des déficits moins prononcés, non pas parce que les exportations étaient plus substantielles mais plutôt parce que l'influx d'importations était limité par manque d'accès aux finances internationales. Deuxième constat. Le Congo est le seul pays capable de générer des surplus commerciaux. Cela montre la différence en dotations : tandis que le Rwanda et le Burundi sont incapables, à partir de leurs dotations en ressources pauvres, de générer de manière autonome des surplus, la RDC en est capable parce que riche en ressources naturelles. Enfin, à partir des graphiques 4 et 5 on peut voir qu'un grand pays a naturellement tendance à recevoir relativement moins d'aide. Cela reste vrai même après le déblocage de l'isolement international de la RDCongo.

¹⁶ Sources : FMI, Statistiques Financières Internationales, plusieurs années ; BM, Indicateurs de développement mondial, 2004.

Graphique 5 : Déficit commercial (hors dons et dons compris)¹⁷
Rwanda Burundi RDC



Note : Données de 2005 pour le Rwanda : projections; données de 2005 pour le Burundi : programmées révisées; données de 2004 pour la RDC : estimations ; données de 2005 pour la RDC : programmées.

L'argument pour exclure des pays du bénéfice de l'aide ou d'opérer des discriminations entre pays, comme on l'a fait la décennie écoulée dans la région des grands lacs, ne peut se justifier que sur base d'une meilleure utilisation par les uns (le Rwanda) où une mauvaise utilisation supposée des autres. On dit 'supposée' puisque la communauté internationale a exclu le Burundi et le Zaïre/Congo et qu'on ignore comment ceux-ci auraient utilisé l'aide pendant cette période. La plupart du temps les bailleurs de fonds en première instance, c'est-à-dire les institutions de Bretton Woods, font l'inclusion ou l'exclusion sur base de critères « techniques ». Les déficits internes (solde budgétaire/degré d'inflation) et externes (les équilibres de la balance de paiements) sont parmi ces indicateurs de performance souvent évoqués. En tout cas, sur base des données présentées ci-dessus, il y a peu de raisons d'ordre 'technique' qui permettent de faire une discrimination entre ces trois pays en matière d'aide. Peut-être ce sont d'autres critères qui justifient que le Rwanda soit un « chouchou » de l'aide et les deux autres aient été tellement longtemps des « orphelins » de l'aide.

2.2. Le développement humain dans les trois pays

Depuis la publication du Rapport sur le développement humain par le PNUD, et les travaux d'Amartya Sen qui ont fortement influencé ce rapport, il y a un consensus qui veut que la croissance et les équilibres économiques ne soient que des moyens pour atteindre d'autres buts d'ordre humain et social.

¹⁷ Sources : FMI, Statistiques Financières Internationales, plusieurs années ; BM, Indicateurs de développement mondial, 2004.

Ces buts devraient ultimement permettre aux gens de «pouvoir choisir la vie qu'ils/elles valorisent», et n'être accessibles que si on a, entre autre, accès à l'éducation et aux soins de santé. Le développement humain et social a donc beaucoup plus de facettes que la seule évolution économique, qui n'en est que la condition préalable¹⁸.

Ci-après nous présentons pour les trois pays une méthodologie synthétique comparant les différentes facettes de ce développement humain et social. Nous appelons cela un «diamant» de développement multidimensionnel.

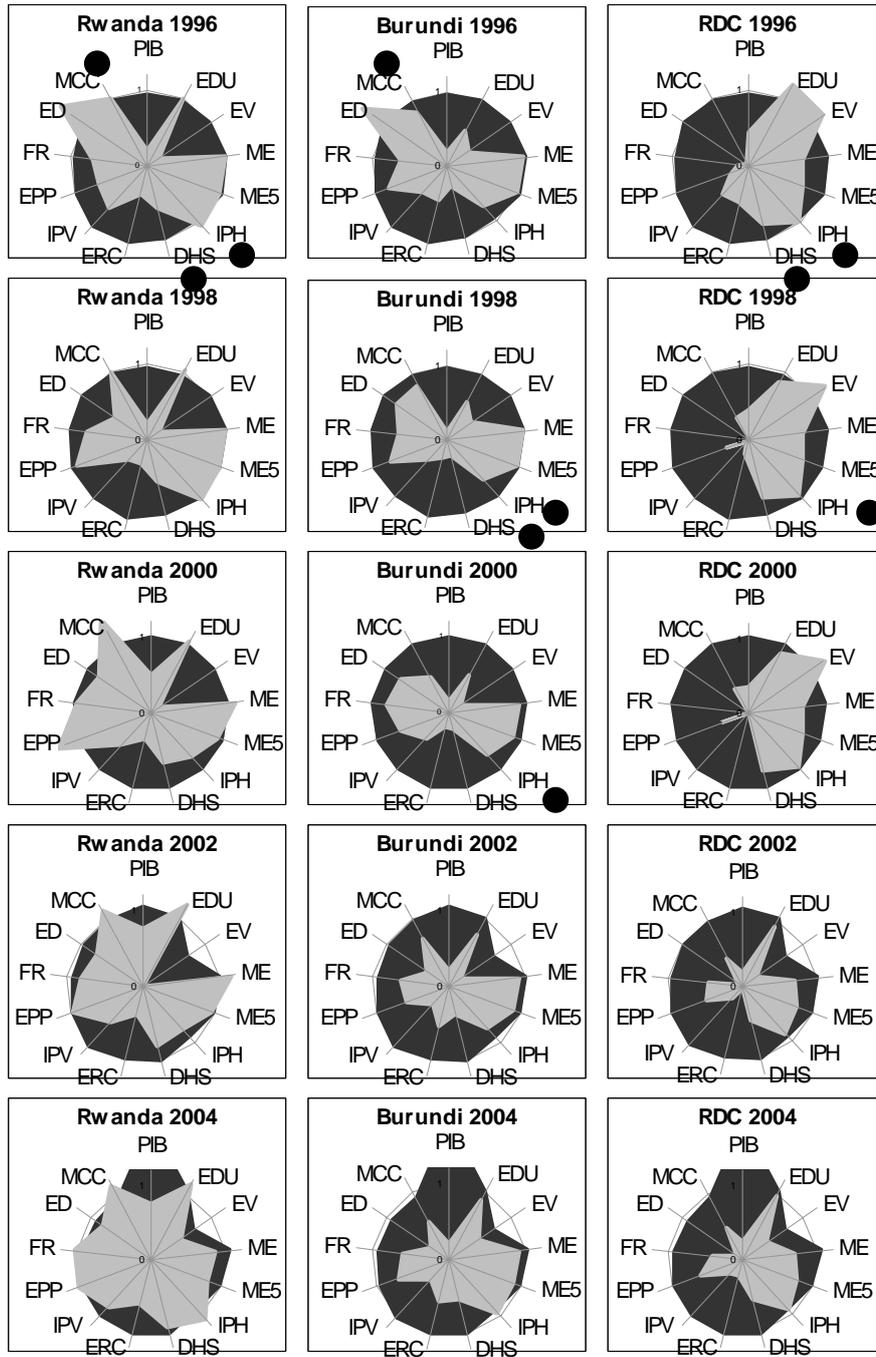
Les diamants résument la performance des pays pour les 11 indicateurs suivants¹⁹ :

DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE		Données non disponibles, ● Valeur indiquée est une imputation	
PIB	Indice du PIB par tête		
DEVELOPPEMENT HUMAIN		GOUVERNANCE	
EDU	Indice d'éducation	ERC	Etre à l'écoute et rendre compte
EV	Indice d'espérance de vie	IPV	Instabilité politique et violence
ME	Mortalité d'enfants	EPP	Efficacité des pouvoirs publics
ME5	Mortalité d'enfants < 5 ans	FR	Fardeau réglementaire
IPH	Indice de pauvreté humaine	ED	Etat de droit
DHS	Développement humain sexo-spécifique	MCC	Maîtrise de la corruption

¹⁸ Depuis la publication de son article en 1984, "Development, which way now", *Economic Journal*, jusqu'à la publication de son dernier grand livre en 1999, *Development as Freedom*, Sen a creusé et approfondi ce même thème.

¹⁹ Pour plus d'information sur les indicateurs, veuillez consulter l'annexe de cet article. Sources : PNUD, *Indicateurs de développement humain*, plusieurs années ; Banque mondiale, *World development Indicators*, plusieurs années.

Figure 1 : 'Diamants' multidimensionnels des 3 pays



Les valeurs de référence 0 et 1 indiquent respectivement la situation la plus mauvaise en Afrique subsaharienne (année 2000) et la moyenne subsaharienne (année 2000). Pour les trois pays et la moyenne subsaharienne, les indicateurs sont alors indexés en référence à l'année 2000²⁰. Pour les données non disponibles, la valeur indiquée pour le pays en question est celle de l'année précédente ou suivante, pour éviter qu'il n'y aurait pas de valeur indiquée, ce qui fausserait tout à fait l'image du diamant.

Les diamants noirs indiquent alors la performance moyenne de l'Afrique subsaharienne. Pour l'année 2000, ce diamant correspond exactement au diamant d'unité (chaque indice est égal à 1). Pour les autres années, le diamant noir indique comment la moyenne subsaharienne évolue par rapport à l'année 2000²¹. Les diamants gris montrent alors la performance des pays spécifiques, qu'on peut utiliser pour l'analyse (1) d'un seul pays, (2) d'une comparaison entre pays et avec la moyenne subsaharienne, et (3) d'une comparaison dans le temps.

Il y a clairement une grande différence entre les performances des trois pays. Pour le Rwanda, on aperçoit en général une expansion du diamant au cours des années, mais il y a des nuances à ajouter. Au niveau des indicateurs de gouvernance, on voit une amélioration au cours des années, mais de manière très flottante. En 2004, le Rwanda dépasse le score de l'Afrique subsaharienne pour trois dimensions qui reflètent surtout la qualité technocratique de la gouvernance (efficacité des pouvoirs publics, fardeau réglementaire, maîtrise de la corruption). C'est aussi à ces dimensions de gouvernance que les bailleurs sont plutôt sensibles dans les décisions d'allocation de l'aide. Pour les indicateurs qui reflètent plutôt la qualité de la gouvernance politique (être à l'écoute et rendre compte, instabilité politique et violence, État de droit), le score du Rwanda est en dessous des moyennes subsahariennes. L'évolution en matière d'indicateurs de développement humain est plutôt positive pour l'indice d'espérance de vie et du développement sexo-spécifique, mais négative pour l'évolution de mortalité infantile. Finalement, l'amélioration la plus spectaculaire pour le Rwanda est l'évolution uniformément positive de l'indice du développement économique (ce qui reflète une récupération de la perte entre '90 et '94); on constate un grand contraste avec l'expérience du Burundi et du Congo, qui sont clairement bloqués dans un piège de sous-développement économique.

²⁰ On a pris l'année 2000 comme référence pour tous les diamants afin d'avoir une base de comparaison fixe, ce qui permet d'évaluer les diamants dans le temps.

²¹ On aperçoit par exemple comment, en 2004, le diamant noir a un score supérieur pour ce qui est l'indice du PIB par tête, tandis qu'il montre un résultat globalement négatif ou inférieur à la performance de l'année 2000 concernant l'espérance de vie moyenne en Afrique subsaharienne.

Pour le Burundi, bien qu'il y ait une légère amélioration dans les valeurs de référence des indicateurs, les mêmes tares et contours du développement humain restent de mise, ce qui se visualise dans la forme du diamant de développement humain qui varie peu avec le temps. Par exemple, pour chaque année, la performance de l'indicateur de l'espérance de vie reste décevante, même si on remarque une certaine amélioration. Aussi en ce qui concerne le niveau de l'éducation et le domaine de développement sexospécifique, le Burundi laisse apparaître un progrès dans le temps, mais reste assez en dessous de la moyenne subsaharienne. Plus problématique encore est le taux de l'indicateur purement économique (PIB par tête), extrêmement bas en comparaison avec l'Afrique subsaharienne. Du côté des indicateurs de gouvernance, l'image évolutive est plus complexe avec des tendances changeantes vers le haut ou le bas et non uniformes dans le temps pour presque toutes les dimensions de la gouvernance, sauf pour l'indicateur de «primauté du droit» où on aperçoit un glissement vers le bas continu et impressionnant au cours des années. Un autre point remarquable, c'est la ressemblance entre le diamant du Rwanda et du Burundi en 1996 (sauf pour l'aspect éducation). En 2004 par contre, on aperçoit clairement comment la taille du diamant burundais est beaucoup plus petite que celle du Rwanda.

Enfin, le diamant de développement du Congo ressemble à un papillon avec une seule aile. Ce que nous avons remarqué pendant toute la période de régression économique, c'est que les indicateurs de développement humain se sont dégradés beaucoup moins vite que les indicateurs économiques²².

Si les indicateurs de développement humain, tel que le niveau de santé et d'éducation, ne suivent pas la trajectoire d'implosion économique, ils la suivent avec un décalage dans le temps. Cette résistance relative dans la régression du développement humain est complexe et pourrait être expliquée par différents facteurs. D'abord, la demande de biens de santé et d'éducation est relativement non-élastique et la production de ces biens quasi-publics est le résultat d'actions de différents acteurs privés et publics. Dans la mesure où le financement et la production de ces biens provenait de l'extérieur et que l'aide humanitaire a continué dans ces domaines, on comprend que l'évolution négative n'a suivi l'implosion économique qu'avec un certain retard. Ensuite, il y a eu une privatisation de la production des soins de santé et d'éducation, souvent au prix d'une diminution de la qualité.

Le dépérissement de l'État, qui allait de pair avec la régression économique et l'isolement du Zaïre/Congo à partir de 1990 jusqu'en 2002, se

²² DE HERDT, T., *Surviving the Transition. Institutional Aspects of Economic Regress in Congo/Zaire*, Anvers, Doctoral dissertation, University of Antwerp, 2000, chapitre 2.

traduit évidemment dans des indicateurs de performance déplorables en matière de gouvernance.

En résumé, seul le Rwanda arrive à améliorer ses indicateurs de développement au-delà de la moyenne subsaharienne tandis que le Burundi et la RDCongo sont piégés par leur trajectoire vicieuse et peu enviable.

Ce résultat très différent coïncide avec une période d'aide internationale importante pour le Rwanda et un isolement voire presque une exclusion du Burundi et de la RDCongo pendant la même période. Ce traitement différentiel des pays qui sont très dépendants de l'aide internationale publique nous montre de nouveau le bien fondé de cette politique de «chouchous» et d'«orphelins» de l'aide publique. Pour creuser tant soit peu cette question on regardera de plus près l'évolution de cette aide publique dans la prochaine section. Il est évident qu'on ne peut pas, dans le cadre de cet article, faire justice à la complexité d'imbrication de facteurs externes et internes, mais la coïncidence entre performance en termes de développement économique et humain d'un côté et accès ou non à la rente d'aide mérite d'être approfondie.

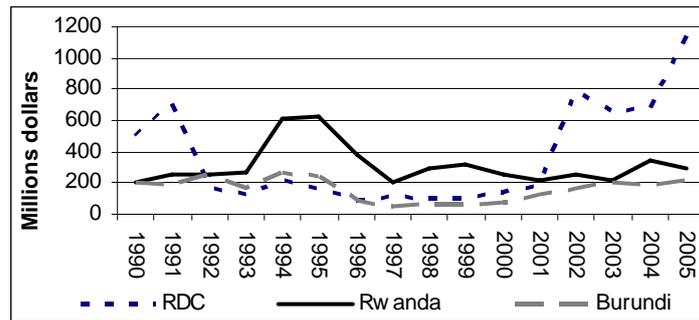
3. LA RENTE DE L'AIDE ET LE TRAITEMENT PREFERENTIEL

L'analyse ci-après sera basée sur l'évolution de différentes catégories d'apports extérieurs pendant la période 1990-2005 pour les trois pays concernés.²³

Le graphique 6 montre l'évolution de l'ensemble des flux nets à moyen et long terme (MLT) provenant des bailleurs de fonds officiels, c'est-à-dire bilatéraux et multilatéraux (FMI y compris). Il s'agit de l'ensemble des dons (hors assistance technique), et des *flux nets* de créances²⁴. En somme, le graphique présente l'aide nette que reçoivent les pays bénéficiaires.

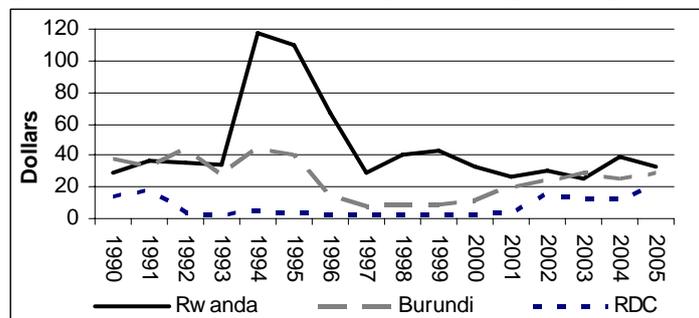
²³ Cette évolution est représentée d'une manière synthétique dans les graphiques 6, 7 et 8, et le tableau 2. Les données utilisées sont celles de la Banque mondiale, essentiellement tirées du rapport annuel *Global Development Finance*.

²⁴ Les flux nets de créances comprennent les nouveaux décaissements moins les amortissements de capital. Ce dernier élément contient seulement le principal du capital et non les paiements d'intérêts.

Graphique 6 : Flux nets officiels à moyen et long-terme²⁵

Les évolutions au cours des dernières quinze années démontrent très clairement la réalité divergente des flux nets pour les trois pays. La rupture de la coopération structurelle en RDC et au Burundi se caractérise par une baisse marquée d'entrées d'aide officielle. Au Rwanda par contre, les flux triplent pendant la période juste après le génocide par rapport à la situation du début des années 1990. Par après les flux nets varient autour d'une moyenne de 300 millions de dollars, à un niveau qui n'est pas vraiment structurellement supérieur au niveau d'avant la crise. Si la RDC attirait un niveau de rente de l'aide structurellement supérieur aux autres pays avant la crise, le volume annuel baisse en moyenne au niveau de 100 millions de dollars pour une longue période, pour reprendre seulement dès l'année 2002.

Certes, les données du graphique 6 cachent les différences de taille des pays. Le graphique 7 nous montre les mêmes données, notamment les flux nets de l'aide officielle par habitant.

Graphique 7 : Flux nets officiels à moyen et long terme par habitant²⁶

²⁵ Source: Banque mondiale, Global Development Finance, plusieurs années.

²⁶ Sources : Banque mondiale, Global Development Finance, plusieurs années ; Banque mondiale, Indicateurs de développement mondial, 2004.

Ce graphique illustre des niveaux d'assistance différents – les données confirment que les pays plus petits, de façon structurelle, reçoivent plus d'aide par habitant. Le Rwanda et le Burundi se situaient à un même niveau, à environ 30 dollars par tête, avant la crise. Dans le cas du Burundi, la rupture se traduit par une baisse à un niveau d'environ 10 dollars. Pendant la même période le Rwanda reçoit dix fois plus d'aide par habitant en 1994-1995 et se stabilise à un niveau comparable au niveau d'avant la crise. Toujours trois fois plus que le Burundi. Dans les années récentes, cependant, le Burundi converge vers le niveau du Rwanda. Le niveau de la RDC est structurellement inférieur, avec une moyenne d'environ 15 dollars à la fin de la Deuxième République (1999), et un arrêt presque total pendant les années de transition. Dans les toutes dernières années, après la mort du président L. Kabila et avec l'exécution d'un programme intérimaire renforcé (PIR), le gouvernement congolais a pu rentrer dans les conditions d'aide des bailleurs de fonds après une longue période d'exclusion. Le niveau d'aide au Congo, cependant, n'atteint toujours pas la moitié de ce que reçoivent les deux pays voisins.

Il est clair que le Rwanda a pu éviter une rupture de la coopération de longue durée. D'abord le pays a immédiatement pu profiter de l'assistance exceptionnelle post-génocidaire ; par après, la bonne performance sur le plan de la gouvernance technocratique a amené un rétablissement de l'aide structurelle dans un régime d'aide post-conflit. Cependant la bonne tenue de la «gouvernance technocratique» n'est certes pas la seule explication du traitement «chouchou» du Rwanda par les bailleurs de fonds. Regardons la substitution des anciens bailleurs de fonds (Belgique, Allemagne, France) par les nouveaux (Etats-Unis, Angleterre, Pays-Bas) dans le tableau 2.

Tableau 2 : Provenance géographique de l'aide au Rwanda en % de l'aide bilatérale totale en 1992 et 2004

	1992	2004
Belgique	24.3 %	9.7 %
Allemagne	23.3 %	6.5 %
France	14.2 %	3.7 %
Etats-Unis	3.7 %	24.6 %
Royaume-Uni	0.2 %	20.1 %
Pays-Bas	3.7 %	10.8 %
Autres	38.2 %	44.42 %

Source : OCDE, *Répartition géographique des ressources financières allouées aux pays bénéficiaires de l'aide*, plusieurs années.

En regardant ce tableau on ne peut pas se défaire de l'idée que l'aide est plutôt l'effet d'influences/éblouissements politiques que des critères de bonne gestion.

Par contre, le Burundi et la RDC ont connu une longue période de rupture dans les années 90, et ce n'est qu'à partir de 2001 que l'aide structurelle a commencée à reprendre.

Une argumentation de ce niveau structurel plus bas de la RDC pourrait se faire en regardant le tableau 3 qui donne essentiellement un aperçu des flux d'investissements directs étrangers (IDE) et les rapatriements des profits dans les trois pays.

Tableau 3 : Flux d'investissements directs étrangers (IDE) et rapatriements des profits²⁷

RDC (millions \$)	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
IDE	110	-15	1	-62	-49	-39	-49	-38	-44
Rapatriement profits	74	0	0	0	0	0	0	0	0
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
IDE	61	11	23	82	117	158	435	551	
Rapatriement profits	0	0	0	0	0	0	0	0	

Rwanda (million \$)	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
IDE	16	8	5	2	6	0	2	2	3
Rapatriement profits	9	6	5	3	4	2	0	0	4
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
IDE	7	2	8	5	3	5	4	11	
Rapatriement profits	0	1	3	3	0	0	0	0	

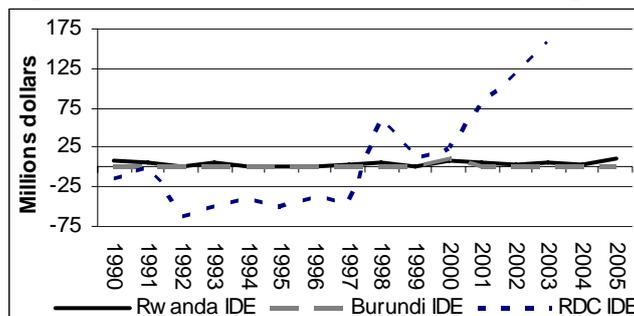
Burundi (million \$)	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
IDE	5	1	1	1	1	0	2	0	0
Rapatriement profits	0	3	2	4	3	3	3	2	15
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
IDE	0	0	12	0	0	0	0	2	
Rapatriement profits	10	9	12	13	10	15	6	10	

Le comportement du secteur extérieur privé suit une logique complètement différente, comme en témoigne le tableau 2. Premièrement on voit que le niveau des investissements directs étrangers et donc aussi le niveau de rapatriements de profits au Rwanda et au Burundi sont négligeables. Cela

²⁷ Sources : Banque mondiale, Global Development Finance, plusieurs années ; FMI, Rapports article IV (estimations 2004 et 2005).

s'explique par le fait que ces deux petits pays enclavés n'ont que peu d'atouts économiques ou ressources naturelles pour attirer des investissements directs étrangers. Toute réforme basée sur l'idée que le développement doit partir de l'essor du secteur privé (international) sera donc limitée. Le rôle de l'État dans le développement des biens publics et donc la dépendance de l'aide internationale, vu l'étroitesse de l'assiette fiscale dans ces deux pays, restera une donnée incontournable.

Graphique 8 : Flux d'investissements directs étrangers (IDE)²⁸



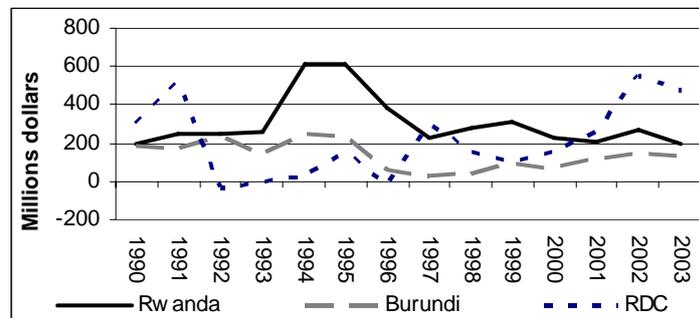
Au contraire, l'évolution des chiffres pour la RDC (voir graphique 8) montre en même temps le potentiel du pays et l'incidence énorme des crises. En période de crise comme on l'a connu après la rupture de la RDC avec la communauté internationale en 1990, ce pays non seulement voit la rente d'aide disparaître mais cette crise est fortement amplifiée par le retrait et la fuite de capitaux privés. Tandis qu'au Rwanda et Burundi, les investissements directs étrangers sont marginaux et peu affectés par les crises, la rupture de l'aide internationale envers la RDC après 1990 a renforcé le climat de désinvestissement dans le pays et la fuite des capitaux. Mais dès que la confiance des bailleurs internationaux se restaure quelque peu (les deux dernières années), le secteur privé international est de nouveau attiré par les ressources naturelles de ce pays potentiellement riche mais actuellement pauvre. En somme, on voit que les flux privés et publics se renforcent aussi bien dans le sens positif que dans le sens négatif, et cela peut-être donne une idée de laquelle les bailleurs de fonds doivent s'inspirer.

Le graphique 9 présente l'évolution de l'ensemble des données, notamment les transferts nets agrégés totaux. Ce concept comprend tous les flux nets, officiels et privés, corrigés (en négatif) pour l'ensemble des paiements d'intérêts effectués et les rapatriements de profits réalisés par les investisseurs étrangers. Le concept présenté ici ne se limite pas aux transferts

²⁸ Source : Banque Mondiale, Global Development Finance, plusieurs années.

nets effectués par les emprunts et investissements à moyen et long terme (MLT), comme dans les graphiques 6 et 7, mais inclut aussi tous les flux à court terme. Pour le cas du Rwanda et du Burundi, les transferts nets agrégés réalisés sont presque entièrement déterminés par les flux nets officiels. L'ensemble des paiements d'intérêts, des IDE et autres formes d'apports du secteur privé, de même que les transactions à court terme, n'ont guère d'impact sur le résultat final. Ce n'est pas le cas pour la RDC ; ici, les paiements d'intérêts, les IDE (y compris les rapatriements des profits) et autres formes d'apports du secteur privé, comme les transactions à court terme ont un impact certain sur le transfert net réalisé, ce qui se traduit par des transferts nets agrégés qui peuvent être légèrement négatifs dans certaines années. On pourrait dire que, dans ces années, le pays s'appauvrit, et que, d'ailleurs, la régression économique que le pays a connue dans cette période a été renforcée par ce transfert net vers l'étranger.

Graphique 9 : Transferts nets agrégés totaux (1990-2005)²⁹



CONCLUSION

Le traitement différentiel des pays de la région des grands lacs durant la période de l'après-guerre froide va de pair ou coïncide avec un développement humain meilleur pour le «chouchou» de la région (le Rwanda) et une régression économique suivie d'une dégradation du développement humain pour les «orphelins» de l'aide dans la région (le Burundi et la RDCongo). Ce n'est que les dernières années que ce déséquilibre de la part de la communauté internationale a changé quelque peu. Ce constat qu'on vient de faire et que nous avons évoqué tout au long des dix années de la publication de cet *Annuaire*, soulève différentes questions et remarques.

²⁹ Source : Banque mondiale, Global Development Finance, plusieurs années.

D'abord est-ce qu'il y a seulement coïncidence ou bien causalité ? Pour pouvoir prouver systématiquement que le facteur exogène, qui est l'aide, fait une différence dans les performances de développement humain, il faudrait que les facteurs internes/endogènes dans les pays soient tout à fait comparables. Mais une comparaison est toujours difficile dans un contexte hors 'laboratoire'. Néanmoins, même si la question de coïncidence ou causalité est difficile à trancher, il n'en reste pas moins qu'il existe différentes raisons pour supposer une causalité au moins partielle.

On peut certes dire qu'il est difficile de comparer le Congo, avec son potentiel de ressources naturelles important mais avec un État défaillant, à des pays comme le Rwanda (et aussi le Burundi) qui est un petit pays enclavé avec peu de ressources et d'atouts de développement mais avec une tradition de gouvernance technocratique plus performante. Alors, la communauté internationale et les bailleurs de fonds insistent fortement sur la meilleure gouvernance au Rwanda pour justifier un niveau d'intervention d'aide plus haut. Si donc cet argument pourrait permettre de différencier le Congo et le Rwanda, il est plus difficile de le faire pour le Rwanda par rapport au Burundi. Comme on l'a vu dans cet article, les indicateurs de gouvernance des deux pays étaient largement comparables avant les crises qui ont secoué les deux pays. De plus, ces deux pays ont des caractéristiques internes d'hétérogénéité sociologique et de dotation en ressources matérielles très semblables. Ensuite, les deux pays sont très dépendants de l'aide comme seule ressource venant de l'extérieur. Comme on l'a vu, les autres flux financiers comme les investissements directs étrangers jouent un rôle très marginal dans le développement de ces deux pays. Dans ces conditions il n'est alors pas très étonnant de voir que le pays «chouchou» qui reçoit une aide à concurrence de la moitié du budget national montre une performance meilleure en termes de développement humain.

Un autre argument pour cette discrimination de la part de la communauté internationale en matière d'aide était l'argument de la stabilité politique et la nécessité d'un climat de sécurité minimal pour permettre à l'aide d'être effective. Ainsi l'augmentation de l'aide au Rwanda correspondait avec la phase post-conflit et post-génocide, tandis que le Congo et le Burundi se trouvaient encore dans une phase de conflit et donc ne pouvaient absorber le même niveau d'aide. Cette argumentation est également assez boiteuse à différents égards. D'abord, le raisonnement selon lequel on ne peut pas accorder de l'aide à des pays en conflit est peu convainquant. Plus de la moitié du territoire congolais était dans les mains du gouvernement et si on doutait de la capacité de gouvernance du gouvernement de L. Kabila ou du gouvernement burundais, on aurait pu utiliser les canaux de la société civile qui étaient encore performants dans ces deux pays ainsi que d'autres instruments d'aide.

Ensuite, l'augmentation de l'aide après le génocide au Rwanda était beaucoup plus substantielle que le niveau d'aide accordée au Congo et au Burundi dans leur phase post-conflit actuelle. En plus si le Congo et le Burundi n'étaient pour rien dans la guerre civile et le génocide qui s'en est suivi au Rwanda, ce dernier a exporté ces problèmes vers le Congo et en moindre mesure vers le Burundi. D'abord, des millions de réfugiés ont été bloqués sur les territoires des pays voisins. Ensuite, le Rwanda et l'Ouganda ont de concert déclenché à deux reprises une guerre sur le territoire congolais qui a coûté la vie à des millions de personnes³⁰.

En somme deux conclusions se dégagent de cette discussion. Premièrement, la bonne nouvelle pour la communauté internationale est que l'aide internationale peut faire une différence remarquable dans les performances de développement humain, et certainement dans des pays qui sont très dépendants de l'aide comme c'est le cas du Rwanda et du Burundi. La mauvaise nouvelle est que le traitement différentiel de pays dans la région des grands lacs d'Afrique n'est pas basé sur des critères de bonne gestion internationale mais reste tributaire de motivations politiques, souvent bien intentionnées comme après le génocide rwandais, mais peu judicieuses ou efficaces pour promouvoir le développement humain dans la région.

Pourtant, grâce au volontarisme d'acteurs au sein d'organisations internationales comme le FMI et la Banque mondiale, cette situation semble se redresser quelque peu au vu des données des dernières années. Néanmoins, très préoccupant est le décalage actuel entre promesses de l'aide faites à Bruxelles en février 2006 pour la RDCongo, et le déboursement effectif. Les fonds promis devraient financer des initiatives pour garantir la paix pendant les élections et dans la phase de la reconstruction, et sont des moyens indispensables pour la consolidation de la paix dans la région. Le risque est grand que la RDCongo continue d'être un «orphelin» d'aide ; mais de plus, le coût humain d'une désintégration totale de la région à cause d'une aide inadéquate est incalculable.

Un des problèmes structurels dans les organisations multilatérales et bilatérales est que tout l'instrumentaire de ces bailleurs est organisé autour des politiques/solutions au niveau 'pays par pays'. Les décisions ne se font pas d'une manière cohérente au niveau d'une région mais séparément, et on manque alors d'une vision claire sur les implications de cette approche au niveau régional.

Anvers, mai 2006

³⁰ Selon les estimations de l'International Rescue Committee, autour de 4 millions de personnes ont perdu la vie dans les guerres au Congo.

ANNEXE : Indicateurs du diamant multidimensionnel³¹

Indice de PIB : «L'une des trois composantes de l'indicateur du développement humain. Il se fonde sur le PIB réel par habitant (en PPA en dollars américains)» (PNUD, 2005:369). Cet indice indique le niveau du PIB d'un pays sur un échelon entre 0 (PIB par habitant en PPA de 100 \$) et 1 (PIB par habitant en PPA de 40.000 \$).

Indice de niveau d'instruction : «L'une des trois composantes de l'indicateur du développement humain. Il se fonde sur le taux d'alphabétisation des adultes et sur le taux brut de scolarisation combiné dans le primaire, le secondaire et le supérieur» (PNUD, 2005:369). Cet indice est composé d'un indice qui indique l'alphabétisation des adultes d'un pays (2/3) sur un échelon entre 0 (0 % alphabétisés) et 1 (100 % alphabétisés) ; et d'un indice qui indique la scolarisation d'un pays (1/3) sur un échelon entre 0 (0 % scolarisés) et 1 (100 % scolarisés).

Indice de l'espérance de vie : «L'une des trois composantes de l'indicateur du développement humain» (PNUD, 2005:369). Cet indice indique l'espérance de vie d'un pays sur un échelon entre 0 (représente l'espérance de vie minimale de 25 ans) et 1 (représente l'espérance de vie maximale de 85 ans).

Mortalité infantile : «Taux de probabilité de décès entre la naissance et le premier anniversaire, calculée pour 1000 naissances vivantes» (PNUD, 2005:370).

Mortalité des (enfants de) moins de 5 ans : «Taux de probabilité de décès entre la naissance et le cinquième anniversaire, calculée pour 1000 naissances vivantes» (PNUD, 2005 :370).

Indicateur de la pauvreté humaine (IPH-1) dans les pays en voie de développement : «Alors que l'IDH mesure le niveau moyen atteint par un pays donné, l'IPH-1 s'attache aux carences ou manques observables dans les trois dimensions fondamentales déjà envisagées par l'indicateur du développement humain : longévité/santé (risque de décéder à un âge relativement précoce, exprimé par la probabilité, à la naissance, de pas atteindre 40 ans), instruction et accès au savoir (exclusion du monde de la lecture et des communications exprimée par le taux d'analphabétisme des adultes), possibilité de disposer d'un niveau de vie décent (impossibilité d'accéder à ce que procure l'économie dans son ensemble, exprimée par la

³¹ Sources: PNUD (2005), "Rapport Mondial sur le Développement Humain 2005", online à : <http://hdr.undp.org/reports/global/2005/francais/>; BANQUE MONDIALE, "La Banque mondiale publie les nouveaux indicateurs de gouvernance pour 209 pays", Press Release No. 2005/454/WBI, Washington, 9 mai 2005; KAUFMANN, D. et alii (2005), "Governance matters IV: Governance Indicators for 1996-2004", World Bank Policy Research Working Paper Series No. 3630.

moyenne non pondérée de deux indicateurs, soit le pourcentage de la population privée d'accès régulier à des points d'eau aménagés, et le pourcentage d'enfants souffrant d'insuffisance pondérale» (PNUD, 2005:354).

Indicateur sexospécifique de développement humain (ISDH) : «Alors que l'IDH mesure le niveau moyen atteint par chaque pays, l'ISDH corrige ce niveau de façon à refléter les inégalités sociologiques entre femmes et hommes sous les aspects suivants : longévité et santé, exprimées par l'espérance de vie à la naissance, instruction et accès au savoir, exprimés par le taux d'alphabétisation des adultes, et le taux brut de scolarisation, tous niveaux confondus, possibilité de bénéficier d'un niveau de vie décent, exprimée par le revenu estimé du travail (en PPA)» (PNUD, 2005 :355).

Être à l'écoute et rendre compte : «mesure les droits politiques, civils et les droits de l'homme» (Banque mondiale, 2005). «[A first governance cluster is] 'Voice and Accountability', [including] a number of indicators measuring various aspects of the political process, civil liberties and political rights. These indicators measure the extent to which citizens of a country are able to participate in the selection of governments. We also include in this category indicators measuring the independence of the media, which serves an important role in holding monitoring those in authority and holding them accountable for their actions» (Kaufmann et alii, 2005:130).

Instabilité politique et violence : «mesure la probabilité de menace de violence contre les gouvernements, voire la probabilité de leur renversement, y compris le terrorisme» (Banque mondiale, 2005). «The second governance cluster is labeled 'Political Stability and Absence of Violence'. In this index we combine several indicators which measure perceptions of the likelihood that the government in power will be destabilized or overthrown by possibly unconstitutional and/or violent means, including domestic violence and terrorism. This index captures the idea that the quality of governance in a country is compromised by the likelihood of wrenching changes in government, which not only has a direct effect on the continuity of policies, but also at a deeper level undermines the ability of all citizens to peacefully select and replace those in power» (Kaufmann et alii, 2005:130).

Efficacité des pouvoirs publics : «mesure la compétence de la bureaucratie et la qualité de la prestation du service public» (Banque mondiale, 2005). «In 'Government Effectiveness' we combine responses on the quality of public service provision, the quality of the bureaucracy, the competence of civil servants, the independence of the civil service from political pressures, and the credibility of the government's commitment to policies. The main focus of this index is on 'inputs' required for the government to be able to produce and implement good policies and deliver public goods» (Kaufmann et alii, 2005:130).

Fardeau réglementaire : «mesure l'incidence de politiques non favorables au marché» (Banque mondiale, 2005). «The second cluster, which we refer to as 'Regulatory Quality', is more focused on the policies themselves. It includes measures of the incidence of market-unfriendly policies such as price controls or inadequate bank supervision, as well as perceptions of the burdens imposed by excessive regulation in areas such as foreign trade and business development» (Kaufmann et alii, 2005:130).

État de droit : «mesure la qualité de la mise en application des contrats, la police et les tribunaux, y compris l'indépendance du judiciaire, et l'incidence de la criminalité» (Banque mondiale, 2005). «In 'Rule of Law' we include several indicators which measure the extent to which agents have confidence in and abide by the rules of society. These include perceptions of the incidence of crime, the effectiveness and predictability of the judiciary, and the enforceability of contracts. Together, these indicators measure the success of a society in developing an environment in which fair and predictable rules form the basis for economic and social interactions, and importantly, the extent to which property rights are protected» (Kaufmann et alii, 2005:130-131).

Maîtrise de la corruption : «mesure l'abus des pouvoirs publics à des fins lucratives, y compris la grande et la petite corruption (et le détournement des biens de l'Etat par les élites)» (Banque mondiale, 2005). «The final cluster, which we refer to as 'Control of Corruption', measures perceptions of corruption, conventionally defined as the exercise of public power for private gain. Despite this straightforward focus, the particular aspect of corruption measured by the various sources differs somewhat, ranging from the frequency of 'additional payments to get things done,' to the effects of corruption on the business environment, to measuring 'grand corruption' in the political arena or in the tendency of elite forms to engage in 'state capture'. The presence of corruption is often a manifestation of a lack of respect of both the corrupter (typically a private citizen or firm) and the corrupted (typically a public official or politician) for the rules which govern their interactions, and hence represents a failure of governance according to our definition» (Kaufmann et alii, 2005:131).

«MM. Kaufmann et Kraay ont commencé à développer et à analyser 6 composantes chiffrables de la bonne gouvernance en prenant comme point de départ la fin des années 90. (...) La construction de ces indicateurs, articulée sur une méthodologie de pointe, utilise des centaines de variables qui mesurent les différents aspects de la gouvernance. Ces variables proviennent de plus de trente sources de données distinctes appartenant à différentes institutions dans le monde entier» (Banque mondiale, 2005).