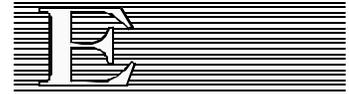




NATIONS UNIES
CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL



Distr. : GENERALE

E/ECA/CM.36/2

8 mai 2003

FRANCAIS

Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Vingt-deuxième réunion du Comité d'experts de la
la Conférence des ministres africains des finances,
de la planification et du développement économique

Addis-Abeba
29 – 30 mai 2003

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Trente-sixième session de la Commission/Conférence
des ministres africains des finances, de la planification
et du développement économique

Addis-Abeba
1^{er} juin 2003

**OBLIGATION REDDITIONNELLE MUTUELLE, COHERENCE DES
POLITIQUES ET EFFICACITE DU DEVELOPPEMENT**

DOCUMENT DE SYNTHESE

Mai 2003

PREFACE

Le présent document de synthèse a été établi pour la Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique prévue le 1 juin 2003 à Addis-Abeba et qui sera précédée d'une réunion du Comité d'experts, les 29 et 30 mai.

Il constituera la toile de fond des débats, au niveau des experts comme au niveau ministériel et fournira aux ministres des informations utiles pour l'élaboration de la Déclaration ministérielle qui sera publiée à la fin de la Conférence.

Le document de synthèse porte sur trois sujets :

- Responsabilité mutuelle, cohérence des politiques et efficacité du développement;
- Pour que le FMI serve mieux l'Afrique;
- Les incidences macroéconomiques du VIH/SIDA.

Le document reflète les résultats des grandes réunions internationales récentes, notamment la huitième réunion ministérielle de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés, tenue à Kigali, le 29 avril, les réunions de la Banque mondiale et du FMI tenues à Washington les 12 et 13 avril, le dialogue spécial de haut niveau du Conseil économique et social de l'ONU avec les institutions de Bretton-Woods, tenu à New York le 21 mars et le Forum de haut niveau du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) tenu à Paris, le 24 avril.

PREMIERE PARTIE

VERS L'OBLIGATION REDDITIONNELLE ET UNE PLUS GRANDE COHERENCE DES POLITIQUES EN VUE DE L'EFFICACITE DU DEVELOPPEMENT

Généralités

Lors de sa réunion du 3 novembre 2002, le Comité des chefs d'Etat et de gouvernement chargé de la mise en œuvre du NEPAD avait souligné, dans l'esprit de la responsabilité et de l'obligation mutuelles inhérentes au NEPAD, la nécessité d'un examen mutuel par les partenaires du développement, des engagements qu'ils ont pris envers l'Afrique. La Commission économique pour l'Afrique (CEA) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) devaient, de toute urgence, conclure les travaux sur le cadre institutionnel de cet examen.

Au cours des derniers mois, la CEA et le Secrétariat de l'OCDE ont travaillé dans ce sens. Un document s'inspirant de ces travaux et intitulé : «Vers un mécanisme institutionnel d'examen mutuel de l'efficacité du développement entre l'Afrique et ses partenaires» a été présenté par la CEA au Comité des chefs d'Etat et de gouvernement chargé de la mise en œuvre du NEPAD, lors du sixième Sommet tenu le 9 mars 2003.

La première partie du présent document de synthèse traite de l'obligation redditionnelle mutuelle et de la cohérence des politiques dans le cadre des examens, par l'Afrique et ses partenaires, de l'efficacité du développement. Plus précisément, ses objectifs sont les suivants :

- i) Exposer les faits justifiant l'examen de l'efficacité du développement;
- ii) Examiner les engagements devant faire l'objet d'un suivi de la part des deux parties;
- iii) Mettre en évidence les domaines clefs en matière de cohérence des politiques, qui sont d'une importance toute particulière pour l'Afrique;
- iv) Analyser le processus pour la conduite de s examens ainsi que les indicateurs et les sources de données qui s'y rapportent.

Il est particulièrement important de rappeler ici, d'une part, les Objectifs de développement du millénaire, qui définissent des repères convenus au niveau international pour mesurer les résultats du développement qui se prêtent à un suivi et, d'autre part, le Consensus de Monterrey, qui met l'accent sur le financement du développement et la réciprocité des engagements pris par les pays africains et leurs partenaires, afin de parvenir à des résultats de développement communs. Comme l'a souligné le Secrétaire général, à la réunion spéciale de haut niveau du Conseil économique et social avec les institutions de Bretton Woods et l'Organisation mondiale du commerce, le 14 avril 2003, la communauté de vues qui transparait dans les Objectifs de développement du millénaire et dans les lignes directrices du Consensus de Monterrey, définit le cadre de la cohérence – c'est-à-dire des résultats réguliers et durables – des politiques et des actions complémentaires de l'ensemble des acteurs et institutions.

Arguments en faveur de l'examen de l'efficacité du développement

Si l'on veut que le rythme du développement de l'Afrique s'accélère, il est impératif que les relations de l'Afrique avec ses partenaires se déroulent dans un cadre d'interdépendance, de coopération et aient pour fondement la responsabilité mutuelle en ce qui concerne l'efficacité et les résultats du développement. Il est également nécessaire que les engagements pris par les deux parties fassent l'objet d'un suivi dans le cadre d'une relation interactive et constructive entre pays développés et pays en

développement. Pour qu'il en soit ainsi, il faut un système efficace en matière de responsabilité, qui assure plus de crédibilité aux engagements pris par l'Afrique et ses partenaires, mette davantage l'accent sur les résultats, crée un espace de dialogue et d'échange débouchant sur des partenariats constructifs, facilite l'échange de bonnes pratiques et encourage les innovations. L'examen de l'efficacité du développement proposé par la CEA serait un moyen d'arriver à de tels résultats.

Les engagements pris par les pays africains et leurs partenaires de développement revêtent, à cet égard, une importance cruciale. Dans le cadre du NEPAD, les dirigeants africains se sont engagés à appliquer des politiques économiques rationnelles, à s'attaquer à la corruption, à mettre en place des mesures visant à assurer la bonne gouvernance, à investir dans la population, à adopter les Objectifs de développement du millénaire comme point de référence commun pour les programmes de développement et à créer les conditions d'investissement propres à attirer les capitaux privés. De même, les partenaires de développement de l'Afrique se sont engagés, par le Consensus de Monterrey et d'autres initiatives telles que le Plan d'action du G8 pour l'Afrique, à redoubler d'efforts pour améliorer la qualité et le volume de l'aide publique au développement (APD), y compris sa composition, son allocation et sa prévisibilité. L'examen mutuel de l'efficacité du développement suppose un dialogue systématique, franc et constructif, prenant en compte les indicateurs de performance ayant été appliqués lors de l'examen des engagements pris de part et d'autre.

Engagements des pays africains et indicateurs s'y rapportant

Le Mécanisme africain d'examen par les pairs, approuvé par le Comité des chefs d'Etat et de gouvernement chargé de la mise en oeuvre du NEPAD, définit un certain nombre d'indicateurs clefs portant sur la démocratie et la gouvernance politique, la gouvernance et la gestion économiques, la gouvernance des entreprises et le développement socio-économique. Ces indicateurs clefs, qui formeraient la base des examens nationaux par les pairs dans le cadre de ce mécanisme et pourraient aussi être utilisés dans les examens mutuels de l'efficacité du développement, sont présentés ci-dessous.

Démocratie et gouvernance politique – le niveau de ratification des instruments internationaux (africains ou autres) relatifs à la prévention, à la gestion et à la résolution des conflits, et de l'accession à ces instruments; l'indépendance et l'efficacité des commissions électorales chargées de garantir des élections libres et régulières; l'efficacité des institutions et des mécanismes chargés du respect des droits de l'homme, de surveiller leur application et de sensibiliser le public sur les principes fondateurs et les obligations des pays; la situation générale en ce qui concerne les droits civils et politiques; l'existence et l'efficacité de comités de surveillance parlementaires et judiciaires indépendants et transparents; l'existence, dans la constitution, de dispositions relatives à la lutte contre la corruption et l'efficacité des institutions chargées de les appliquer; la mise en place d'institutions chargées de protéger et de promouvoir les droits des femmes et des enfants.

Gouvernance et gestion économiques – Outre les mesures garantissant une gestion macroéconomique saine (déficit par rapport au PIB et viabilité, recettes par rapport au PIB, taux d'inflation, dette par rapport au PIB et sa viabilité, niveau du chômage, part du déficit financé par la Banque centrale), l'accent sera mis sur la fiabilité et la transparence du processus budgétaire; l'autonomie et l'efficacité de l'organe national de vérification des comptes; l'autonomie de la Banque centrale; l'application effective des règles relatives à la concurrence; l'élaboration et l'application de lois contre la corruption et le blanchiment de l'argent.

Gouvernance des entreprises – L'efficacité du dispositif réglementaire régissant les professions comptables et d'audit; l'efficacité du cadre juridique et un environnement propice au commerce; l'efficacité de la protection des droits de propriété et des droits des créanciers; le règlement rapide et efficace des différends entre entreprises; l'efficacité de la réglementation du secteur privé; les

résultats de l'évaluation de l'intégrité des entreprises; la mesure dans laquelle est respectée l'obligation de faire des comptes rendus et de fournir au public l'information concernant les marchés des capitaux, les entreprises et les organes publics ainsi que les banques, le secteur de l'assurance et le secteur financier.

Développement socio-économique – Le niveau de sécurité alimentaire; les progrès dans la réalisation des objectifs de la Déclaration du Millénaire; les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du Sommet mondial pour le développement social; l'indice de développement humain; l'incidence de la pauvreté et des inégalités; les tendances des indicateurs sociaux, y compris la prévalence du VIH/SIDA et d'autres maladies transmissibles; la proportion de filles scolarisées; les disparités dans l'accès à l'enseignement dans les zones urbaines et rurales; la part du budget et du PIB allouée aux secteurs du développement social.

Engagements des partenaires et indicateurs s'y rapportant

Les mesures et les engagements pris par les donateurs pour aider l'Afrique à atteindre les Objectifs de développement du millénaire, comportent trois éléments déterminants qui sont la qualité de l'aide, le volume de l'aide et la cohérence des politiques.

Volume de l'aide: Comme il ressort du Consensus de Monterrey, du new Millenium Account Challenge (nouveau Compte pour relever le défi du millénaire) des Etats-Unis, le NEPAD est venu au bon moment et le développement de l'Afrique n'a jamais été autant d'actualité. Des pays partenaires en plus grand nombre se fixent des calendriers précis pour atteindre l'objectif fixé par l'ONU, consistant à consacrer 0,7 % de leur PIB à l'aide et les autres, pour la plupart, s'efforcent d'accroître le montant des ressources consacrées à l'aide au développement. Les efforts que déploient les partenaires pour atteindre les objectifs fixés par l'ONU et mettre en œuvre les engagements de Monterrey et du G8, et le degré de mobilisation des flux d'aide destinés à permettre à l'Afrique d'atteindre les Objectifs de développement du millénaire, sont des éléments importants qui devraient figurer dans les examens mutuels de l'efficacité du développement.

Qualité de l'aide: Les partenaires ont, au cours des principales réunions sur le développement, réaffirmé leur engagement à améliorer la qualité de l'aide et à inscrire leur aide dans le cadre des stratégies de développement nationales élaborées par les pays. Toutefois, la réalité sur le terrain montre que si certains pays ont tenu leurs promesses, en général, les progrès accomplis dans ce domaine sont lents. En fait, les partenaires n'ont pas une approche globale du développement et tardent à aligner les modalités de l'aide et les pratiques en matière d'aide sur les priorités nationales, ce qui a pour effet d'entraver le bon fonctionnement des systèmes et mécanismes nationaux de développement. Ils ont imposé des coûts de transaction élevés aux pays bénéficiaires en fixant des procédures et conditions complexes et difficiles en matière d'aide. Dans la Déclaration de Rome, publiée le 25 février 2003, les chefs d'organismes donateurs bilatéraux et multilatéraux ont décidé de s'inspirer des nouvelles règles en matière de bonnes pratiques pour remédier à ces problèmes, règles qui ont été élaborées en collaboration avec un groupe de pays en développement, dont six pays africains. Les engagements et les indicateurs qui devront être suivis, dans le cadre de la Déclaration de Rome et du Document de référence du CAD sur l'harmonisation des pratiques des donateurs, portent sur les domaines cruciaux suivants :

Les progrès accomplis dans la réduction des coûts de transaction grâce à une meilleure harmonisation des pratiques des donateurs tels qu'indiqués par la réduction du nombre de missions des donateurs et/ou l'augmentation du nombre de missions conjointes; les progrès accomplis dans le partage des programmes de travail analytiques sur les pays et des produits des organismes donateurs, et l'élaboration plus rigoureuse de ces produits dans un sens visant à

renforcer les capacités des partenaires; la mesure dans laquelle les donateurs travaillent conjointement (appui sectoriel, soutien budgétaire, évaluations et pouvoirs délégués en matière de coopération); la mesure dans laquelle les donateurs se servent de modèles communs pour l'établissement des rapports.

Les progrès accomplis en ce qui concerne les mesures visant à mieux aligner les politiques des donateurs sur les programmes de développement élaborés par les pays eux-mêmes et sur leurs CSRP élaborés sur la base de ces programmes.

La prévisibilité de l'assistance telle qu'indiquée par le nombre de donateurs travaillant dans les cadres de dépenses à moyen terme des pays bénéficiaires (à savoir, soutien budgétaire, aide sectorielle et appui aux projets) et le pourcentage d'aide inclus/indiqué dans ces cadres, le calendrier de décaissement, à l'échéance fixée, de l'aide promise et les progrès accomplis pour délier l'aide.

L'appui aux stratégies de renforcement des capacités nationales de l'Afrique tel qu'indiqué par les politiques et pratiques en matière d'utilisation et de rémunération des professionnels locaux dans les représentations des donateurs dans les pays africains, par opposition au soutien accordé au renforcement des capacités dans la fonction publique (utilisation relative, par exemple, de groupes d'exécution du projet, salaires et autres primes payés par rapport au barème des salaires locaux). La mesure dans laquelle l'assistance des donateurs est consacrée essentiellement aux activités de renforcement des capacités à moyen terme entreprises par les pays eux-mêmes.

Questions importantes portant sur la cohérence des politiques en Afrique

Il importe que toutes les politiques influant sur les perspectives de développement de l'Afrique soient positivement corrélées et ne soient, par conséquent, ni incompatibles ni inconciliables. Les effets du manque de cohérence sont l'inefficacité du développement (non-réalisation des objectifs), l'inefficience (gaspillage des ressources), le manque de crédibilité des politiques et l'impossibilité de maintenir les acquis en matière de développement. C'est pourquoi il convient de promouvoir la cohérence des politiques, moyen essentiel pour les parties en vue de s'acquitter de la responsabilité mutuelle consistant à assurer l'efficacité du développement.

Il faut que les politiques des pays africains et des partenaires de développement soient cohérentes. Ainsi, il ne sera peut-être pas possible d'accroître la part du PIB consacrée au développement social si, à la suite d'un revirement de politique, les autorités décident d'accroître les dépenses militaires ou bien si elles gèrent les recettes tirées de l'exploitation minière de façon opaque et ne consacrent pas ces fonds inscrits au budget au développement national. Les pays africains doivent en conséquence veiller à ce qu'aucune politique n'annule les efforts qu'ils font en vue d'instaurer un environnement propice à la réalisation des Objectifs de développement du millénaire.

Les politiques des partenaires de développement de l'Afrique suscitent des questions de fond auxquelles il convient de répondre d'urgence. Il est essentiel, à cet égard, que les partenaires veillent à ce que toutes les politiques ayant des incidences sur le développement de l'Afrique, notamment celles concernant l'APD, les échanges, l'accès au marché, l'agriculture, la propriété intellectuelle, les migrations, la concurrence, la gouvernance des entreprises, l'investissement et la dette, s'inscrivent dans le cadre des Objectifs de développement du millénaire.

Par exemple, si les pays de l'OCDE supprimaient les subventions qu'ils accordent à leurs agriculteurs, les recettes d'exportation des pays en développement pourraient être trois fois plus élevées que les apports qu'ils reçoivent actuellement au titre de l'APD. La Banque mondiale a estimé que la

suppression des barrières au commerce des marchandises rapporterait, chaque année, des gains sur le plan social, d'un montant de 250 à 620 milliards de dollars. Plus de la moitié de ces gains reviendrait aux pays en développement. En termes de réduction de la pauvreté, cela permettrait de sortir plus de 300 millions de personnes de la pauvreté d'ici 2015.

La progressivité des droits dans le régime des échanges internationaux empêche les pays africains de diversifier leur économie en fabriquant des produits finis à forte valeur ajoutée. Les crêtes tarifaires – des taux supérieurs à 15 %- portent principalement sur les produits d'exportation des pays en développement. Les textiles et l'agriculture sont les deux secteurs les plus importants pour les exportations des pays en développement. Dans le textile, les barrières tarifaires demeurent élevées alors que, dans nombre de pays de l'OCDE, les tarifs élevés sur les produits agricoles et les subventions aux produits agricoles ont des incidences négatives sur les exportations agricoles des pays d'Afrique et d'ailleurs.

Le cycle des négociations commerciales multilatérales de Doha pour le développement, s'il est mené à bien, permettra d'améliorer l'accès au marché des exportations africaines. Toutefois, si ces pourparlers cruciaux échouent, les pays de l'OCDE seront en droit de déclarer que la libéralisation des échanges comporte des avantages pour les pays les plus pauvres, en accordant, immédiatement, à leurs exportations l'entrée en franchise et l'accès hors quota.¹

Processus d'examen, indicateurs et sources des données

Comme suite à la demande formulée par le Comité des chefs d'Etat et de gouvernement chargé de la mise en œuvre du NEPAD, lors de sa récente réunion de haut niveau, le CAD a décidé de poursuivre les activités conjointes en vue des examens mutuels de l'efficacité du développement. Les modalités précises en seront arrêtées, à l'issue de discussions approfondies, et les recommandations finales seront présentées au Comité et au CAD de l'OCDE d'ici à la fin de 2003. A ce stade, il a été retenu le principe d'un examen mutuel tous les deux ans, effectué sur la base des rapports publiés par la CEA en collaboration avec le secrétariat de l'OCDE.

Les examens permettront de conjuguer les efforts pour promouvoir la croissance et le développement de l'Afrique, de sorte que le continent puisse atteindre les Objectifs de développement du millénaire, qu'actuellement seuls quelques rares pays africains sont en mesure d'atteindre. Les résultats des travaux seront présentés à un Forum sur l'APD, comprenant les ministres qui participeront à la Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique qui se tiendra conjointement avec les réunions annuelles de la BAD. Ils seront également examinés lors de la consultation ministérielle CEA/OCDE au cours de laquelle les ministres africains des finances se réuniront avec les ministres de la coopération en faveur du développement de l'OCDE et les chefs d'organismes bilatéraux et multilatéraux, qui pourront présenter les principales conclusions et recommandations au CAD de l'OCDE.

Les conclusions de ces discussions permettront de définir des positions africaines communes sur la réforme de l'APD, la gouvernance des institutions multilatérales et d'autres questions connexes telles que la dette, l'accès au marché et les subventions agricoles. Ces positions pourront être présentées à diverses instances internationales compétentes telles que les réunions de la Banque mondiale et du FMI et les réunions de l'OMC. Les rapports établis à l'occasion de chacun des forums sur l'APD, accompagnés de recommandations, seront transmis au NEPAD.

¹ Un nombre croissant de pays de l'OCDE et de l'UE ont annoncé des mesures à cet égard.

En ce qui concerne les indicateurs et les sources de données, on admet parfaitement que les indicateurs doivent être acceptables aux pays africains et à leurs partenaires de développement et qu'ils doivent être étayés par des sources de données suffisantes et fiables. Il est donc essentiel de renforcer les bases de données d'information et les bases de données statistiques aux fins de l'évaluation et du suivi des résultats du développement.

Les données et les informations devront être recueillies à partir des mécanismes, des cadres et des mandats institutionnels actuels et futurs. Ces données seront les rapports sur les pays établis par le Mécanisme africain d'examen par les pairs (APRM), le Rapport annuel global du Secrétaire général sur les Objectifs de développement du millénaire, les rapports de pays sur les Objectifs de développement du millénaire, le Rapport économique annuel sur l'Afrique, élaboré par la CEA, le Rapport annuel de la BAD sur le développement de l'Afrique, le Rapport conjoint BAD/OCDE sur les Perspectives économiques de l'Afrique, les Cadres stratégiques de réduction de la pauvreté (CSRP), les Examens de la politique et des institutions des pays (CPIA) de la Banque mondiale, les rapports de pays africains sur l'APD et les rapports de l'OCDE et du CAD sur les niveaux et les allocations d'APD.

Les examens s'appuieront aussi sur les informations produites dans le cadre des travaux du Groupe de réflexion africain sur les CSRP que parraine la CEA, du Partenariat stratégique avec l'Afrique (PSA), mais aussi sur les bonnes pratiques et les méthodes nouvelles appliquées actuellement pour suivre les engagements et les actions des partenaires au niveau des pays, notamment au Ghana, au Mozambique, au Rwanda et en Tanzanie. Dans certains de ces pays, les méthodes nouvelles introduites sont notamment : la participation de groupes de suivi indépendants, l'élaboration de codes de conduite pour les prêts pluridonateurs et la place plus grande faite aux réunions du Groupe consultatif et à d'autres instruments tels que les mécanismes de coordination entre les donateurs. En se fondant sur les enseignements tirés de ces méthodes nouvelles, l'examen de l'efficacité du développement contribuera à encourager l'adoption de bonnes pratiques dans un nombre plus grand de pays et à renforcer leur maîtrise sur les projets grâce au renforcement stratégique des capacités locales dans le moyen terme. Le nouveau Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide et les pratiques des donateurs sera le lieu où ce processus pourra être renforcé avec la participation des pays en développement.

Il conviendra, en priorité, d'élaborer des indicateurs pour suivre la cohérence des politiques relatives aux questions qui concernent l'Afrique. Ces indicateurs pourraient, entre autres, être l'évolution de la situation en ce qui concerne les subventions agricoles, les taux effectifs des droits, l'encours et la réduction de la dette. Toutefois, il se pourrait que certaines données soient générales et qu'il ne soit pas aisé de les désagréger par pays ou par région.

Cela dit, il est toutefois encourageant de constater que des travaux sur l'évaluation du développement et le suivi des changements apportés aux politiques menées dans des domaines tels que le commerce, la dette et les subventions agricoles sont en cours dans un certain nombre d'organisations. Ainsi le projet des Nations Unies sur le nouveau millénaire pourrait, à terme, fournir des principes directeurs pour le suivi des progrès enregistrés dans la réalisation de l'Objectif 8, qui est l'un des Objectifs de développement du millénaire. A la demande du Comité du développement, les institutions de Bretton Woods, elles aussi, mettent en place un cadre de suivi et de présentation des rapports pour le suivi de la mise en œuvre des politiques, y compris celles relatives au commerce et ce, en effectuant un travail de synthèse sur les indicateurs recueillis par la Banque mondiale, le Fonds, la CNUCED et l'OMC. Les ministres de l'OCDE se sont engagés, dans une Déclaration de politique faite en 2002, à renforcer la cohérence des politiques dans un certain nombre de domaines tels que l'agriculture, les pêches et la propriété intellectuelle. Le CAD élabore actuellement un rapport de synthèse sur la cohérence des politiques, qui s'appuiera sur les évaluations réciproques faites par les donateurs en 2001 et 2003. Le Centre du développement mondial, qui est un nouveau centre d'études et de recherche établi à Washington a, quant à lui, produit récemment, dans le cadre de travaux en cours, un Engagement

concernant les indicateurs de développement (CDI) destiné à établir un classement des pays riches selon que leurs politiques en matière d'aide, de commerce, d'immigration et d'investissement profitent aux pays pauvres ou leur portent préjudice. Les examens de l'efficacité du développement s'appuieront sur ces travaux qui viennent de commencer pour analyser l'évolution vers la cohérence des politiques et évaluer l'impact de ces tendances nouvelles en Afrique.

Questions à examiner

- Qu'est-ce qui, dans les pays, indique que les donateurs ont fait des progrès en ce qui concerne l'alignement des modalités et des pratiques en matière d'aide sur les stratégies élaborées par les pays eux-mêmes et l'harmonisation des procédures visant à réduire les coûts des transactions liées à l'aide?
- Comment concilier le principe de la prise en charge des programmes par les pays africains et la mise en place d'un mécanisme d'examen mutuel crédible avec l'obligation de suivre les progrès réalisés dans le cadre d'un partenariat fondé sur des résultats convenus mutuellement?
- Quelles sont les implications que les examens de l'efficacité du développement ont sur le renforcement des capacités institutionnelles et statistiques en Afrique?
- Comment les pays africains peuvent-ils réaliser la cohérence de leurs politiques de coopération pour le développement et de leurs politiques macroéconomiques, sectorielles, commerciales et financières nationales? Comment peuvent-ils garantir la cohérence de la politique interne générale des ministères des finances et de la planification d'une part, et des ministères du commerce et de l'agriculture et des autres ministères s'occupant d'économie, de l'autre?
- Quels sont les impacts possibles des subventions agricoles en Europe et aux Etats-Unis sur le commerce des produits agricoles et la réduction de la pauvreté en Afrique? Comment l'Afrique peut-elle garantir que l'élargissement de l'accès de ses produits aux marchés d'exportation s'accompagne d'un développement des capacités internes qui lui permette de tirer parti de cet accès élargi? Quels sont les types d'indicateurs les mieux à même de rendre compte des problèmes qui se posent à l'Afrique en ce qui concerne la cohérence des politiques?
- Il est admis que des progrès en ce qui concerne les questions de cohérence des politiques doivent être accomplis dans le cadre de négociations multilatérales, notamment au sein de l'OMC et de l'UE. Quelles sont les mesures requises pour renforcer la capacité de négociation des pays africains au sein de l'OMC? Quelles mesures doivent être prises pour gagner des appuis dans les pays donateurs et les renforcer en vue d'une plus grande cohérence des politiques?

DEUXIEME PARTIE

Pour que le Fonds monétaires internationales (FMI) serve mieux l'Afrique

Le Fonds monétaire international évalue actuellement ses instruments, politiques et procédures à l'égard des pays à faible revenu, son souci étant de mieux servir cet important groupe de pays membres. Pendant que ce processus se déroule, il est impératif que les pays africains se joignent au débat et fassent des suggestions constructives quant à la façon pour le FMI de mieux servir l'Afrique.

Bien que les opinions divergent nettement sur le rôle que le FMI devrait jouer dans les pays à faible revenu, un consensus qui se dégage clairement en Afrique, c'est qu'en plus de ses attributions fondamentales, le FMI a un rôle capital à jouer, à savoir aider à réaliser les Objectifs de développement du millénaire, notamment réduire de moitié le nombre de personnes vivant dans la pauvreté absolue en 2015¹

Au niveau des pays, le FMI joue un rôle vital. Le rôle du FMI est capital dans l'appui aux stratégies de réduction de la pauvreté et dans l'élaboration d'options de politique générale réalistes et efficaces dans les pays africains. Le FMI est un acteur essentiel dans la promotion de politiques économiques rationnelles et il a par conséquent un rôle vital à jouer dans les activités visant à assurer des taux de croissance élevés en Afrique, s'accompagnant de stabilité et d'une réduction de la pauvreté. Au niveau mondial, le FMI est dans une position unique qui la rend à même de jouer un rôle important dans la mobilisation des ressources en faveur du développement.

Certains détracteurs du FMI préconisent que le FMI cesse ses opérations dans les pays africains à faible revenu.² En Afrique, les milieux avisés estiment que ce serait préjudiciable aux efforts que déploie l'Afrique pour s'intégrer de façon plus poussée dans l'économie mondiale.³ De fait, pour une région perçue de façon négative par les investisseurs comme une région à risques, le rôle d'éclaireur du FMI demeure d'une importance vitale.

Cependant, il y a encore beaucoup à faire si l'on veut que le FMI – en tant que gardien du système financier international – remplisse toutes ses promesses d'institution pouvant assurer la prospérité des pays africains. Le défi pour le FMI est d'assumer de nouvelles fonctions et d'élaborer de nouvelles politiques qui lui permettent de rester efficace et d'être mieux à même de répondre aux situations spéciales auxquelles les pays africains sont confrontés.

Par situations spéciales des pays africains, on veut dire la faiblesse des capacités pour l'analyse et la mise en œuvre des politiques, le degré de dépendance élevé à l'égard des exportations de produits de base, la vulnérabilité extrême aux catastrophes naturelles, le grand nombre des petits pays sans littoral, le nombre relativement important de pays émergeant d'un conflit, le grand nombre de pays dont

¹ La mission fondamentale du Fonds monétaire international est « de promouvoir la coopération monétaire internationale au moyen d'une institution permanente fournissant un mécanisme de consultation et de collaboration en ce qui concerne les problèmes monétaires internationaux » Article 1, alinéa (i) des statuts du FMI

² Melzer, Alan (2000) « Report of the International Financial Institutions Advisory Committee », US Congress, Washington DC

³ Voir le discours de Trevor Manuel, Ministre des finances de l'Afrique du Sud, cité par Brian Kahn (2000) « Debates over IMF Reform in South Africa » Studies on International Financial Architecture.

l'endettement est insoutenable et le fait que l'Afrique est la seule région où, selon les tendances actuelles, la pauvreté absolue aura augmenté en 2015.

Pour faire face efficacement aux situations spéciales de l'Afrique, il faudra que le FMI fasse des progrès dans les domaines suivants :

- Allègement des conditionnalités et plus grande flexibilité dans les programmes
- Renforcement de la viabilité à long terme de l'endettement extérieur
- Alignement du Cadre stratégique de réduction de la pauvreté (CSRP) et de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC)
- Intensification des efforts visant à mobiliser des ressources supplémentaires en faveur du développement.

1. Allègement des conditionnalités et plus grande flexibilité dans les programmes

Dans les pays africains à faible revenu, le FMI appuie essentiellement l'élaboration et la mise en œuvre des cadres stratégiques de réduction de la pauvreté (CSRP) qui s'inscrivent dans les actions visant à réaliser les ODM au niveau des pays. Cet appui du FMI est fourni par le biais de sa facilité concessionnelle : la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) et l'allègement de la dette dans le cadre de : l'Initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). En 2002, le FMI a engagé de nouvelles ressources au titre de la FRPC d'un montant de 2,7 milliards des dollars – le plus élevé de tous les temps. Selon les projections du FMI, les engagements nouveaux en 2002 pourraient atteindre deux milliards⁴. Sur les 77 pays (dont 40 africains) qui, dans le monde, sont admis à bénéficier de la FRPC, 28 ont élaboré des CSRP - intérimaires (26 pays africains), 21 autres ont élaboré des CSRP définitifs (20 africains)⁵ et 38 ont conclu des accords dans le cadre de la FRPC.

Le processus des CSRP peut être un moyen de renforcer la maîtrise des programmes par les pays, de concentrer l'attention sur la réduction de la pauvreté et d'encourager une large participation à la conception et au suivi de ces programmes, encore que plusieurs défis doivent être relevés.

L'un des plus grands défis de la communauté internationale est de savoir comment concilier le besoin d'une plus grande prise en charge des programmes d'ajustement et de réforme par les pays avec la nécessité d'assortir de conditions les prêts accordés par le FMI. Pour les détracteurs du FMI, ces conditions sont trop nombreuses ou trop envahissantes, et compromettent donc la maîtrise des programmes par les pays.⁶

Ces dernières années, la communauté internationale a proposé plusieurs stratégies pour mieux concilier ces deux aspects, notamment en encourageant les pays à concevoir leurs propres programmes, en formulant diverses possibilités d'action parmi lesquelles les autorités nationales peuvent choisir, ainsi qu'en investissant en temps et en efforts pour «vendre» le programme aux différents segments de la population. Les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) - utilisés depuis 1999 comme référence pour les prêts du FMI aux pays pauvres - reflètent cette nouvelle orientation⁷.

⁴ Rapport annuel 2002, Fonds monétaire international, pp.46

⁵ A compter d'avril 2003

⁶ FMI, 2001 a Streamlining IMF structural Conditionality : Review of Initial Experience, <http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/review.htm>

⁷ Moshin Kan et Sunil Sharma "Concilier la conditionnalité des programmes avec leur prise en charge par les pays", Finances & Développement, Volume 39 N°2 (2002).

En plus d'encourager les pays à concevoir leurs propres programmes, trois autres propositions ont été faites pour modifier la stratégie de conditionnalité du FMI et renforcer la prise en charge des programmes par les pays⁸. La première - alléger la conditionnalité structurelle - a trouvé un écho auprès des décideurs africains. Ceux-ci croient fermement que moins de conditions peuvent aboutir à de meilleurs résultats. Si le nombre de conditions relatives aux résultats macroéconomiques a été relativement stable, le nombre de conditions structurelles a augmenté notablement, passant d'une moyenne de 3 à la fin des années 80 à 15 à la fin des années 90.

Le FMI a reconnu cette tendance et a fait des efforts pour alléger les conditions structurelles. En 2000, la Direction de l'institution a publié une note d'orientation intérimaire concernant la conditionnalité structurelle, dans laquelle il précise que la conditionnalité du FMI doit englober les réformes structurelles qui sont essentielles à la réalisation des objectifs macroéconomiques du programme et qui font partie des principaux domaines de responsabilité de l'institution⁹.

La deuxième proposition – conditionnalité de la tranche flottante – a également suscité un vif intérêt en Afrique. L'idée est d'assouplir le calendrier des mesures structurelles.

Selon la formule de la tranche flottante, le décaissement d'un prêt ne serait pas lié directement à une date spécifique; les fonds seraient disponibles dès l'achèvement de certaines réformes structurelles arrêtées. Cette formule donne aux pays une certaine flexibilité dans le calendrier d'exécution des réformes. Elle permet aussi de dissocier les décaissements liés à l'exécution d'une partie du programme (la privatisation, par exemple) d'une autre partie du programme (promulgation de la législation contre la corruption, par exemple).

La troisième formule est celle de la conditionnalité basée sur les résultats. Le FMI pourrait ainsi décaisser ses prêts sur la base des résultats, et non des mesures qui devraient conduire à terme à la réalisation des objectifs du programme. Il s'agirait d'établir des critères de réalisation relatifs à des objectifs intermédiaires conduisant à des objectifs finals à des dates données. Les objectifs finals seraient négociés avec le FMI. Mais le contenu du programme serait laissé dans une large mesure à l'initiative des autorités.

En principe, cette formule présente deux avantages. Premièrement, les autorités nationales seraient chargées de la conception des politiques visant à atteindre les objectifs souhaités. Cette formule renforcerait la prise en charge des programmes par les pays, car les autorités et les services du FMI conviendraient seulement des objectifs du programme, et pas nécessairement des mécanismes qui lient ces objectifs à des politiques spécifiques. Deuxièmement, les fonds ne seraient décaissés que lorsque certains objectifs auraient été atteints. Les ressources du FMI seraient protégées, puisque les décaissements dépendraient de l'obtention des résultats souhaités. Si ceux-ci n'étaient pas atteints, le pays concerné et le FMI seraient forcés de repenser leur stratégie économique.

En dépit des efforts – décrits ci-dessus – déployés par le FMI et d'autres acteurs pour repenser la conditionnalité, on se demande en Afrique avec préoccupation, si ces efforts changeront véritablement la manière dont le FMI opère. A titre d'exemple, puisque l'allègement des conditionnalités a pour but de concentrer celles-ci sur les domaines les plus critiques de la politique et que la Banque mondiale et le FMI réduisent considérablement les repères de second ordre ou de conditionnalité non contraignante, les

⁸ Le présent article s'inspire de l'étude de Moshin S. Khan et Sunil Sharma, 2001 "IMF Conditionality and Country Ownership of Programs", IMF Working Paper 01/142 (Washington)

⁹ FMI 2001 "Strengthening Country Ownership of Fund-Supported Programs"
<http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/strength/120501.htm>

gouvernements africains pourraient se retrouver avec moins de marge de manœuvre et non le contraire. En effet, les conditions seront moins nombreuses mais seront appliquées plus rigoureusement.

L'ampleur de la conditionnalité croisée de la Banque mondiale et du FMI est également très préoccupante. Plusieurs observateurs ont noté qu'il y a depuis longtemps une conditionnalité croisée de facto entre les programmes d'ajustement de la Banque et du FMI. Cependant, dans le cadre des arrangements de la Banque et du Fonds, relatifs à leurs programmes concernant la FRPC et le CSRP, certains critiques affirment que le degré de la conditionnalité croisée a été accentué au niveau des performances générales, même si les Conseils d'administration des deux institutions déclarent que la conditionnalité croisée ne devrait pas s'appliquer aux politiques dans le cadre de l'un ou l'autre programme, chaque institution étant responsable de ses décisions en matière de prêts.

2. Renforcement de la viabilité à long terme de l'endettement extérieur

Le FMI appuie également le cadre stratégique de réduction de la pauvreté (CSRP), à travers l'Initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). Sept pays africains en ont atteint le point d'achèvement – tout récemment, le Burkina Faso et la Mauritanie en 2002 et le Mali et le Bénin en 2003.¹⁰ Quatorze pays africains ont atteint le point de décision. Dix autres attendent que leur situation soit examinée – ils sont, pour la plupart, en conflit ou émergent d'un conflit¹¹. Deux pays, le Kenya et l'Angola, sont réputés avoir un niveau d'endettement potentiellement soutenable, suite à l'allègement de leur dette dans le cadre des mécanismes classiques.

Les pays africains sont particulièrement préoccupés par le fait que l'Initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés n'assure pas à ces derniers un endettement soutenable à long terme¹². Sur les sept pays qui ont atteint le point d'achèvement de l'Initiative, quatre (Bénin, Burkina Faso, Mauritanie et Ouganda) ont manifestement des niveaux d'endettement peu viables sur des périodes variables, même si tous les créanciers allégeraient leur dette, comme prévu. Deux des trois pays restants (Mozambique et Tanzanie) ont analysé leur propre niveau d'endettement et l'ont jugé peu viable car il est peu probable que les créanciers leur accordent l'allègement prévu. Plusieurs raisons ont été invoquées pour expliquer que l'Initiative renforcée ne garantisse pas la viabilité à long terme de l'endettement¹³.

Absence d'allègement comparable

La Déclaration de la huitième réunion ministérielle des pays pauvres très endettés (PPTE), qui s'est tenue à Kigali le 29 avril 2003, a noté qu'une participation large et équilibrée de tous les créanciers s'avérerait essentielle pour assurer la bonne mise en œuvre de l'Initiative ainsi que pour réduire la dette à des niveaux soutenables. Les ministres des pays bénéficiant de l'Initiative ont également reconnu l'importance d'un allègement réciproque de leurs dettes et noté les actions en justice intentées par les créanciers.

Le nombre des créanciers officiels, parties à un prêt bilatéral, non membres du Club de Paris, est de 49 et leur part dans l'allègement de la dette pour les 26 pays ayant atteint le point de décision, s'élève à 2,9 milliards de dollars E.U. (selon la valeur actualisée nette de 2001). Parmi ceux-ci, 12 créanciers ont, dans le cadre de l'Initiative PPTE, convenu d'accorder un allègement intégral de la dette pour un

¹⁰ Au 9 avril 2003.

¹¹ Burundi, Comores, République démocratique du Congo, République du Congo, Côte d'Ivoire, Libéria, Somalie, Soudan et Togo.

¹² D'autres préoccupations qui ne sont pas examinées ici portent sur la progression lente des pays africains vers le point d'achèvement de l'Initiative.

¹³ Voir *What's wrong with HIPC* in *Strategies for Financing Development*, N° 15, 1er trimestre 2003. Voir également l'étude menée conjointement par le Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale et le Secrétariat du Commonwealth

montant de 402 millions de dollars E.U. La Libye a accepté de prendre part à l'Initiative PPTE en septembre 2002. Quatorze autres pays ont accordé ou ont convenu d'accorder un allègement sur une partie, et non sur l'intégralité, des créances sur les pays bénéficiant de l'Initiative, dont le montant s'élève à 1,9 milliard de dollars E.U. Enfin, 23 pays n'ont pas encore accepté d'alléger une quelconque partie de la dette des pays pauvres très endettés (représentant 580 millions de dollars E.U.).

Concernant les créanciers officiels non membres du Club de Paris, parties à un prêt bilatéral, le total des sommes engagées était destiné à alléger environ 59% de l'ensemble des coûts applicables à ces créanciers. Dans la plupart des cas, ces mêmes créanciers n'ont pas consenti l'allègement de la dette requis au titre de mécanismes traditionnels (en général, 67% de réduction de la valeur actualisée nette sur la dette restructurable), en plus de l'allègement accordé aux PPTE pour ramener leur dette à des niveaux soutenables. L'Ouganda par exemple, le premier des six pays à avoir atteint le point d'achèvement, n'a pas encore reçu la totalité de l'allègement de la dette que, dans le cadre de l'Initiative, tous les créanciers sont supposés lui accorder sans conditionnalité. Certains parmi eux n'ont pas encore signé les accords d'allègement de la dette des pays bénéficiaires, tandis que d'autres ont signé des accords qui n'accordent pas l'intégralité de la réduction de la valeur actualisée nette recommandée. A la fin de juin 2001, l'Ouganda a vu l'encours de sa dette augmenter de 323 millions de dollars E.U. en valeur actualisée nette, soit l'équivalent de 48% de ses exportations, faute d'avoir bénéficié de l'intégralité de l'allègement de sa dette (allègement traditionnel, initial et renforcé en faveur des PPTE).¹⁴

Renforcer la participation des créanciers officiels non membres du Club de Paris, parties à un prêt bilatéral et commercial, demeure un défi pour le succès de la mise en œuvre de l'Initiative des pays pauvres très endettés. Les ministres de ces pays ont fait observer que la pression morale demeurerait le principal moyen dont ils disposent pour faciliter la participation des créanciers peu enthousiastes, étant donné que la décision de la Banque et du Fonds concernant l'Initiative PPTE, n'a pas force obligatoire pour les autres créanciers, le Procès verbal approuvé du Club de Paris ne créant aucune obligation pour les créanciers officiels non membres de ce Club et les dispositions relatives à l'allègement de la dette des PPTE par les créanciers officiels n'étant pas liées à la participation des créanciers privés/commerciaux.

Il faudrait que chaque analyse portant sur la viabilité de la dette étudie les effets des insuffisances potentielles de l'allègement attendu des créanciers bilatéraux et des actions en justice intentées par les créanciers sur la viabilité de la dette et recommande des mesures pour y remédier, vu que tous les créanciers n'accordent pas l'allègement escompté. En outre, les donateurs doivent s'impliquer davantage, pour s'assurer que les créanciers non membres du Club de Paris accordent un allègement comparable, au moyen de solutions adaptées à la capacité de paiement de chaque créancier, en mettant un accent particulier sur les dettes que les Pays pauvres très endettés ont contracté entre eux, de même que sur les mesures de renforcement des capacités juridiques destinées à prévenir les actions en justice ou à aider ces pays à gagner les procès qui leur sont intentés.

Niveaux élevés des nouveaux prêts

Les nouveaux prêts supérieurs aux niveaux prévus ont miné la viabilité d'un grand nombre de pays. Dans la mesure où ils serviront à financer les dépenses de réduction de la pauvreté, cela peut être souvent un fait encourageant. A cet effet, il faut que l'analyse de la viabilité de la dette porte sur des projections plus réalistes des nouveaux prêts, avec des analyses de sensibilité destinées à montrer les montants exacts que chaque pays peut se permettre d'emprunter. Ce qui permettrait de mieux justifier les raisons ayant conduit à ignorer les ratios actuels insoutenables, afin d'autoriser des prêts plus élevés qui serviront à lutter contre la pauvreté, à condition toutefois que les ratios de liquidités demeurent viables.

¹⁴ « Initiative des Pays pauvres très endettés – progrès réalisés dans la mise en œuvre », 23 septembre, 2002, SM/02/264 Révision 1, <http://22.imf.org/external/hp/hipc> et <http://www.worldbank.org/hipc>.

L'incapacité de libérer les ressources fiscales pour les dépenses affectées à la lutte contre la pauvreté

Dans l'approche du FMI en matière d'allègement de la dette, l'accent est essentiellement mis sur les politiques, destinées à stabiliser le ratio de la dette extérieure/exportations. Les liquidités budgétaires libérées par l'allègement de la dette sont cependant absorbées par un service excessif de la dette intérieure. Il est donc nécessaire, dans le cadre de l'analyse de la viabilité de la dette, d'analyser la viabilité de la dette intérieure et de la dette totale (extérieure et intérieure) dans le but de déterminer les modalités d'allègement de la dette intérieure en dehors du cadre de l'Initiative PPTE.

En faisant abstraction du rôle de la dette intérieure, les analyses de viabilité peuvent aboutir à une sous-estimation de l'importance de l'effort budgétaire que les pays pauvres doivent consentir après la mise en œuvre de l'Initiative PPTE. Des ajustements budgétaires d'une telle ampleur peuvent aboutir à une réduction des fonds disponibles pour l'exécution des programmes de lutte contre la pauvreté. Une trop grande baisse des dépenses primaires peut, en outre, être source d'instabilité politique et de retards dans la mise en œuvre des réformes.

Le ratio service de la dette/recettes doit être utilisé comme l'élément clef pour juger de l'efficacité de l'allègement de la dette extérieure et de la viabilité de la dette intérieure/totale. Dans le cadre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC), il est nécessaire de faire une analyse systématique du fardeau de la dette intérieure et de s'intéresser davantage aux mesures destinées à alléger en évitant d'affecter directement les fonds au titre de l'Initiative PPTE à cette fin.

Le caractère illusoire de l'allègement de la dette

La viabilité de la dette est compromise par le fait que certains créanciers accordent l'allègement plus tard que prévu ou ne l'accordent pas du tout s'ils insistent sur des conditionnalités telles que l'importation de biens produits dans leur pays ou la consommation des crédits dans des projets exécutés par des ONG. Dans l'analyse de la viabilité de la dette, les projections doivent porter sur l'allègement fourni aux échéances fixées et sur son caractère réel ou illusoire.

Des projections macroéconomiques irréalistes

Nombre d'analyses de viabilité de la dette contiennent toujours des projections macroéconomiques par trop optimistes. La communauté internationale doit mettre en œuvre certaines des multiples solutions techniques déjà élaborées pour faire face aux insuffisances macroéconomiques, en particulier les financements pour imprévus par l'affectation de tranches additionnelles «flottantes» des programmes des institutions de Bretton Woods, un soutien budgétaire supplémentaire beaucoup plus rapide et d'autres mesures de protection telles que l'assurance.

L'absence de mécanismes reposant sur le marché pour atténuer la volatilité des prix des produits de base

Les pays qui courent le danger de retomber dans un endettement insoutenable sont, en général, très dépendants des exportations de produits de base, ce qui les rend très vulnérables aux chocs extérieurs. Il suffit que ces pays enregistrent des niveaux d'exportations inférieurs aux prévisions pour retomber dans l'endettement. Il faut donc revoir dans quelle mesure le FMI peut aider ces pays à faire face à de tels chocs. Les tentatives passées visant à stabiliser les prix des produits de base et à alléger l'impact de ces chocs n'ont pas été heureuses. Cette question est trop importante pour être passée sous silence. Le FMI a la capacité technique d'élaborer des approches inspirées du marché pour couvrir les risques et se prémunir contre la volatilité des prix.

3. Alignement du CSRP et de la FRPC

Le FMI reconnaît que pour être efficace, la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) doit s'aligner de près sur le CSRP¹⁵. Cet alignement comporte deux aspects. Il renvoie aussi bien aux mesures prises par le pays (alignement du cycle du CSRP sur le cycle du budget national, par exemple) qu'à la concordance entre les procédures des donateurs et les mesures prises par le pays (exemple : alignement du calendrier et des phases du programme des donateurs sur le cycle budgétaire et du CSRP). L'alignement renvoie également au fait que les politiques appuyées par les donateurs doivent découler directement du CSRP. Pour le FMI, l'alignement macroéconomique en est une dimension importante, en ce sens que le cadre macroéconomique du CSRP, du budget national et celui des programmes appuyés par la FRPC doivent être harmonisés.

Les pays africains sont particulièrement préoccupés par les projections excessivement optimistes du CSRP et des programmes appuyés par la FRPC. L'une des principales raisons de l'interruption des programmes du Fonds tient aux hypothèses irréalistes concernant la croissance, les recettes budgétaires et les exportations. Face au changement de circonstances, les pays sont souvent obligés de s'adapter par une réduction drastique des dépenses – y compris celles relatives à la santé et à l'éducation – par de nouveaux emprunts insoutenables et/ou par le recours au financement inflationniste.

Le FMI a répondu à cette lacune en demandant une analyse plus rigoureuse des perspectives de croissance dans le cadre des programmes appuyés par la FRPC. Il a également lancé un nouveau programme de recherche sur les sources et les contraintes de la croissance économique, pour mieux étayer l'analyse des perspectives de croissance d'un pays donné. En outre, le personnel du fonds est appelé à s'engager plus tôt et activement dans l'élaboration du CSRP, en discutant les hypothèses macroéconomiques de base.

Un autre élément macroéconomique clé de l'alignement est la nécessité de scénarii macroéconomiques multiples, afin d'étayer le CSRP par des projections plus réalistes et une plus grande souplesse budgétaire. Le Fonds a proposé que l'un d'eux soit le scénario de référence (réalisable) et l'autre, un scénario plus ambitieux, permettant de se rapprocher plus rapidement des objectifs de développement du millénaire. Ce second scénario servirait de base de discussion avec les partenaires de développement sur la mobilisation des ressources supplémentaires nécessaires en vue de la réalisation de ces objectifs.

Des scénarii multiples ont été utilisés au cas par cas dans quelques pays, mais on ne sait pas très bien si cette formule leur a réellement apporté une marge de manœuvre budgétaire. En effet, il ressort clairement des négociations relatives à la FRPC du Rwanda en 2002 que le FMI demeure attaché au scénario de référence, plus conservateur, donc réalisable, et non au scénario, ambitieux visant à réaliser les Objectifs de développement du millénaire.

Pour assurer une plus grande flexibilité budgétaire, le FMI devrait analyser les liens, les arbitrages et les moyens d'action possibles permettant de réaliser cet ambitieux scénario. Les discussions entre le FMI et les Etats membres devraient inclure normalement l'évaluation des risques – instabilité des cours des produits de base, catastrophes naturelles et déficit de l'aide – liés aux divers scénarios en procédant à une analyse de sensibilité rigoureuse.

¹⁵ Aligning the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) and the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach : Issues and Options, 1 mars 2003, Fonds monétaire international.

Les apports d'aide accrus constituent une autre question macro-économique d'importance cruciale. Elle revêt particulièrement importante pour les pays sortant de conflit et pour les pays qui doivent faire face à la pandémie du VIH/SIDA. Le Fonds tient compte, au cas par cas, des effets externes positifs qui découlent du financement exceptionnel dans ces situations. Plus généralement, les pays africains reconnaissent que des flux d'aide plus importants peuvent avoir des incidences sur les finances publiques, la viabilité de la dette extérieure et la compétitivité d'un pays. C'est pourquoi, il convient d'analyser les incidences macro-économiques de l'important accroissement des dépenses de développement financées par l'aide et d'en tenir compte dans l'élaboration des budgets annuels et des programmes appuyés par la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance.

4. Mobilisation de ressources supplémentaires en faveur du développement

Même avec la meilleure volonté du monde, les pays les plus pauvres ne pourront pas atteindre les ODM, si la communauté internationale n'augmente pas son assistance. Il faudra des actions concertées pour promouvoir le développement des échanges et du secteur privé et accroître l'aide publique au développement. Le Fonds continue de jouer un rôle important dans ces domaines en s'employant à assurer le succès des négociations commerciales du cycle de Doha et en appuyant la création de conseils consultatifs des investisseurs.

Dans un rapport, l'ancien Président du Mexique, Son Excellence Ernesto Zedillo, estime que pour atteindre les Objectifs de développement du millénaire, il faudra que le montant des flux d'aide soit supérieur à 50 milliards de dollars chaque année. Dans son rapport, il a formulé un certain nombre de recommandations en vue de créer des mécanismes novateurs pour mobiliser l'aide au développement, par exemple, en allouant des droits de tirages spéciaux (DTS).

Le FMI a créé en 1969 le droit de tirage spécial (DTS), à titre d'instrument de réserve international, pour compléter les réserves existantes des pays membres (par ex. avoirs officiels en or). Les Etats membres du FMI peuvent échanger les DTS, qui leur sont alloués en fonction de leurs quotes-parts, contre des devises pour faire face à leurs obligations financières à l'égard d'autres Etats membres et du FMI.

Monsieur David Lipton, qui était jusqu'à récemment Sous-Secrétaire au Trésor des Etats-Unis, chargé des affaires internationales, a recommandé d'émettre des DTS pour créer un fonds fiduciaire en vue de résoudre les crises financières. Les DTS seraient émis pour tous les membres du FMI et les pays participant au fonds fiduciaire mettraient en commun leurs DTS pour les utiliser en temps de crise. Un arrangement similaire permettrait de fournir des ressources supplémentaires en vue d'atteindre les Objectifs de développement du millénaire, peut-être même parallèlement à la création du fonds fiduciaire destiné à résoudre les crises financières.

Il a été proposé d'émettre des DTS depuis la création de ces actifs, mais, souvent, l'argument invoqué contre cette idée est le risque d'inflation qu'entraîne la demande. Le risque serait faible. Lors de la dernière émission de DTS (1978-1981), environ le quart seulement de ces actifs a contribué à la hausse de la demande mondiale. C'est pourquoi, même si le FMI alloue des DTS d'un montant d'environ 300 milliards de dollars, comme l'a proposé Lipton, la demande mondiale, qui s'élève actuellement à 30 mille milliards de dollars, n'augmenterait que de 0,25 %. Il convient d'étudier cette option.

La proposition britannique, à savoir un mécanisme de financement international pour mobiliser, chaque année, les 50 milliards de dollars nécessaires pour atteindre les ODM, suscite un grand intérêt. Le fonds de financement international repose sur le principe du financement à long terme assorti de conditions pour l'octroi aux pays les plus pauvres de prêts garantis par les pays les plus riches. Le

mécanisme repose sur l'engagement à long terme que prendront les donateurs de verser régulièrement des contributions annuelles au mécanisme. Ainsi, il pourra mobiliser immédiatement des ressources grâce à l'émission d'obligations sur le marché international des capitaux, ce qui permettra de fournir de l'aide en cas d'urgence. La Banque mondiale et les autres banques régionales de développement mobilisent depuis longtemps des fonds de cette façon pour financer le développement, mais le mécanisme, par ses structures, peut remplir cette mission spécifique consistant à mobiliser la masse critique de financement nécessaire pour atteindre les ODM. Le FMI a un important rôle à jouer, à cet égard, en appuyant le mécanisme et en créant d'autres moyens novateurs pour mobiliser les fonds nécessaires au financement du développement.

Questions à discuter :

- Les récentes tentatives du FMI pour assouplir ses conditionnalités sont-elles importantes pour les pays africains?
- Dans quelle mesure le CSRP a-t-il permis de passer des conditionnalités classiques à une plus grande prise en charge par les pays africains?
- Quelle proposition consistant à abandonner les conditionnalités rigoureuses convient le mieux aux pays africains?
- Le FMI assouplit de plus en plus ses conditions en ce qui concerne les questions budgétaires, mais dans quelle mesure peut-il mettre en œuvre les options examinées dans le cadre du PRGF (Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance); comparer deux ou trois scénarios fiscaux?
- Certains créanciers, surtout les créanciers commerciaux ne veulent pas participer à l'Initiative en faveur des PPTE et, au contraire, engagé des procédures judiciaires. Faudrait-il créer une nouvelle institution pour gérer un mécanisme d'assistance technique judiciaire afin d'aider les PPTE à dissuader les créanciers d'engager ces procédures ou de s'occuper des différends avec les créanciers?
- Comment le FMI pourrait-il le mieux contribuer à trouver des solutions négociées aux dettes entre PPTE (par ex. la dette que doit l'Ouganda à la Tanzanie)?
- Quel rôle le FMI peut-il jouer pour régler le problème de la fluctuation des cours des produits de base?

TROISIEME PARTIE

Les incidences macroéconomiques du VIH/SIDA

1. Antécédents

D'après les derniers chiffres sur le VIH/SIDA, 20 millions de personnes sont mortes depuis le début de la pandémie sur le continent africain. L'Afrique compte en outre 29,4 millions de séropositifs qui mourront pour la plupart dans les dix prochaines années. Cinquante millions d'Africains seront donc morts de maladies liées aux VIH, y compris le SIDA avant la fin de la décennie en cours.

Le VIH/SIDA pèse lourdement sur les secteurs les plus productifs des économies africaines, c'est-à-dire les adultes dans la force de l'âge. Le virus prive en effet les pays touchés de leurs rares personnes qualifiées, les enfants de leurs parents et le continent d'une génération en pleine vie active. Dans l'Afrique australe d'aujourd'hui, moins de la moitié des jeunes de 15 ans - dans certains pays, moins du tiers- peuvent espérer une longévité normale, c'est-à-dire atteindre l'âge de 60 ans. Au Botswana par exemple, d'après les chiffres du FNUAP, l'espérance de vie a chuté de 65 ans pour la période 1990-1995 à 56,3 ans pour la période 1995-2000 et elle tombera à 39,7 ans pour la période 2000-2005; en l'absence du SIDA, elle aurait atteint 68,1 ans.

Compte tenu de la gravité de l'épidémie de VIH/SIDA et des pertes humaines dévastatrices qu'elle entraîne, il est impératif d'étudier sans plus tarder ses effets sur la politique, la planification et la performance économiques. Les projections et modèles actuels concernant les effets du VIH/SIDA sur le développement économique sont entourés de nombreuses incertitudes, mais il est impératif de faire face, sans délai, aux effets probables de la maladie.

Les travaux entrepris par la Commission du VIH/SIDA et de la gouvernance en Afrique, convoquée par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et que doit présider le Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), porteront sur ces questions. La Commission du VIH/SIDA et de la gouvernance s'appuiera en outre sur les recherches déjà menées pour mieux cerner les effets multidimensionnels de l'épidémie de VIH/SIDA sur l'Afrique. Se fondant sur ces travaux, elle cherchera à jeter les bases rigoureuses d'une stratégie qui permettra de relever les défis que pose le VIH/SIDA en termes sectoriels et en termes de ressources humaines ainsi qu'en termes de capacités et de gouvernance.

2. Incidences macroéconomiques

L'épidémie de VIH/SIDA touchera les pays africains à divers niveaux: les agrégats, les ménages et la fiscalité.

Incidences sur les agrégats

D'après des études antérieures concernant les impacts macroéconomiques du VIH/SIDA sur les économies africaines, il était indiqué que la pandémie entraînerait une réduction de 0,4% à 1,5% du taux de croissance du Produit intérieur brut (PIB). Estimant que ce manque à gagner n'était au fond guère supérieur aux variations liées à une mauvaise gestion économique ou à une politique budgétaire inadéquate, certains dirigeants ont négligé le problème du VIH/SIDA. Toutefois, à mesure que l'épidémie progresse, il devient de plus en plus évident que les implications macroéconomiques de l'épidémie à long terme risquent d'être dramatiques. Une analyse récente de l'économie kényenne, par exemple, a montré que le VIH/SIDA pourrait réduire l'économie kényenne d'un sixième d'ici 2015 par rapport à ce qu'elle serait sans un taux de prévalence élevé. De même, d'après une étude menée en

Afrique du Sud, le VIH/SIDA pourrait faire chuter le niveau du PIB de 17% d'ici 2020, ce qui se traduirait par une réduction de 7% du PIB par habitant.

Les principaux chiffres concernant la croissance globale masquent cependant un certain nombre d'impacts importants, parfois systémiques. Par exemple, l'épidémie modifie en permanence la démographie du continent, tout particulièrement en ce qui concerne la mortalité des adultes, qui a doublé dans la plupart des pays (OMS, 2002). En outre, la mortalité des moins de cinq ans, qui était en baisse, s'est mise à augmenter du fait de la transmission du VIH/SIDA de la mère à l'enfant. Il en résulte un véritable renversement de la pyramide des âges, avec une diminution de la population d'âge actif qui entraîne des problèmes de dépendance à mesure que la proportion de jeunes et de personnes âgées augmente.

La structure d'âge de la population et de la main-d'œuvre évolue donc dans beaucoup de pays africains. On assiste dans le même temps à une contraction générale de la main-d'œuvre et ces processus sont très probablement liés. D'après les estimations de l'OIT, la contraction de la main-d'œuvre pourrait aller jusqu'à 20% dans la sous-région de la SADC, d'ici 2015. Les travailleurs décèdent alors qu'ils sont dans leurs années les plus productives. Ainsi, des hommes et des femmes qui ont un rôle économique et social important à jouer sont empêchés d'apporter une pleine contribution au développement. Les effets dépassent de beaucoup le simple calcul des pertes en main-d'œuvre et ils touchent profondément la structure de la famille, la survie des communautés et la multiplication du nombre d'orphelins sur le continent.

On peut s'attendre à ce que la raréfaction de la main-d'œuvre due à la baisse de l'espérance de vie ait également un effet adverse sur la production, d'autant plus que la productivité sera réduite en raison du plus grand nombre de travailleurs en mauvaise santé et de la pénurie de compétences essentielles. Ce déclin de l'activité économique aura en outre lieu dans un contexte de croissance des dépenses sociales, publiques et privées, qui risque de réduire les taux d'épargne et d'aggraver la pauvreté.

Incidences sur les ménages

La section qui précède a porté essentiellement sur les incidences macroéconomiques agrégées de l'épidémie. Toutefois, les ménages sont diversement affectés par le VIH/SIDA, notamment selon qu'ils comptent ou non un séropositif parmi leurs membres. Le VIH/SIDA aura l'impact suivant sur les ménages: a) Une perte de revenu si le soutien de famille arrête de travailler pour cause de maladie ou meurt (c'est un effet permanent); b) une perte de revenu si un soutien de famille doit arrêter de travailler pour s'occuper d'un malade dans sa famille (c'est un effet temporaire ou transitoire); c) des dépenses supplémentaires liées aux soins de santé et, finalement, aux funérailles (effet transitoire).

Le SIDA provoque d'importantes pertes en ressources productives puisque les communautés touchées doivent vendre du bétail pour financer les soins aux malades, le deuil des proches et les funérailles des victimes, et que leur production agricole chute brutalement. La maladie contribue également à la raréfaction de la main-d'œuvre puisqu'elle empêche les malades d'exercer leur activité et que les proches des victimes passent du temps à leur chevet. De plus, dans certaines communautés décimées par l'épidémie, les communautés agricoles notamment, la transmission du savoir-faire d'une génération à l'autre est compromise. Selon des statistiques récentes de la FAO, sept millions de travailleurs agricoles africains ont déjà péri, victimes du SIDA et au moins 16 millions pourraient en mourir avant 2020.

Ces décès ont bien souvent pour effet net d'empêcher les ménages touchés de retrouver leur niveau de vie initial. La capacité des ménages en question est réduite parce qu'ils ont perdu un membre productif et vendu les avoirs productifs qu'ils possédaient. Dans ce cas, la spirale de la misère ne tarde

pas à s'enclencher. Il est donc raisonnable de s'attendre à ce que le VIH/SIDA augmente la proportion des ménages pauvres.

Les effets budgétaires (pour l'Etat)

Les écrits concernant les effets du VIH/SIDA sur les politiques budgétaires des pays africains donnent à penser que la pandémie aura des effets directs sur certains secteurs clefs des dépenses publiques, notamment la santé. Il y aura aussi divers effets indirects découlant des incidences économiques agrégées et de l'accroissement de la pauvreté notés précédemment. Ces effets pèseront très probablement sur la capacité des gouvernements à augmenter les recettes fiscales (car celles-ci dépendent du volume de l'activité économique) tout en appelant une hausse de la demande de dépenses publiques, notamment au titre de la lutte contre la pauvreté. Le VIH/SIDA aura également un effet de distorsion sur les dépenses pour le développement dans d'autres domaines, car il sera nécessaire d'utiliser des ressources précieuses de manière «défensive».

3. Le défi économique posé par le VIH/SIDA

Sur la base de ce qui précède, il est raisonnable de penser que la pandémie risque d'être l'un des principaux défis posés au développement économique durable en Afrique. Il faut donc étudier sans tarder ses implications pour la politique, la planification et le développement économiques. En particulier, il importe de comprendre les implications profondes de la pandémie pour la survie des économies africaines. On constate déjà que les services publics des pays les plus touchés subissent d'importantes pertes en personnel. Il en est de même dans les secteurs directement productifs tels que l'agriculture et l'industrie, où le rythme des pertes en personnel s'accélère à cause du VIH/SIDA.

Les exemples suivants suffiront sans doute à illustrer l'impact du VIH/SIDA sur l'industrie africaine et les défis que cette dernière devra relever. Au Zimbabwe, en 1997, le SIDA a infligé à la compagnie nationale de transport ferroviaire des pertes financières représentant 20% des bénéfices réalisés par la compagnie; en Zambie, les dépenses consenties au début des années 90 par une compagnie pétrolière pour couvrir les frais médicaux et les funérailles des victimes du VIH/SIDA ont été supérieures de 24 500 dollars aux maigres bénéfices réalisés par la compagnie; en Afrique du Sud, d'après des estimations, le montant total des prestations liées au SIDA versées aux salariés représenterait 19% des salaires en 2005, contre 7% en 1995; au Kenya, d'après une étude concernant six entreprises, le manque à gagner dû au SIDA passerait de 6% à 14% entre 1994 et 2005; en Côte d'Ivoire, une étude concernant trois entreprises a démontré que les coûts annuels moyens liés au SIDA par salarié représentaient entre 0,8% et 3,2% de la masse salariale en 1997; au Botswana, les prévisions concernant les coûts du VIH/SIDA dans cinq entreprises pourraient être multipliées par sept entre 1996 et 2004 et atteindre 5% de la masse salariale de ces entreprises.

La question se pose de savoir quelles seront les implications de ces pertes pour le fonctionnement durable des économies africaines. Par ailleurs:

- ? Quelles sont les implications du processus continu de paupérisation dû au VIH pour le fonctionnement durable de la capacité de développement de l'Afrique?
- ? Quels mécanismes concevoir pour atténuer les effets du VIH et du SIDA sur les économies nationales?
- ? Quels sont les coûts (sociaux et économiques) du type d'intervention envisagée?
- ? Quelles sont les incidences (sociales économiques) du type d'intervention envisagée ?
- ? A quel point ces diverses interventions seront-elles durables?

? Quelles sont les nouvelles implications pour la formulation des politiques à venir ?

Ces questions sont encore plus urgentes si l'on tient également compte de l'impact plus général du VIH/SIDA sur les autres secteurs de la société. Par exemple, pour le secteur de l'éducation, les projections de la Banque mondiale concernant la population en âge de fréquenter l'école et la mortalité des enseignants dans quatre pays africains –le Zimbabwe, la Zambie, le Kenya et l'Ouganda- incitent à penser que ces pays auront besoin de davantage d'enseignants qu'il n'en auront. Même si la Banque signale que l'analyse de l'offre et de la demande n'a qu'une valeur indicative et qu'elle doit être maniée avec prudence, on est en droit de se demander ce que le secteur de l'éducation peut faire pour remplacer ses enseignants, administrateurs, etc. et répondre aux besoins spécifiques des autres secteurs.

4. Les défis à relever

Même s'il est négligeable au départ, l'effet général du SIDA sur la macroéconomie s'accroît de manière significative avec le temps. Malheureusement, la prévalence du VIH continue d'augmenter dans la plupart des pays africains, signe que la plupart des effets éventuels sont à venir. Cependant, le décalage entre l'augmentation des taux de séropositivité et celle des décès liés au SIDA laisse un battement pendant lequel appliquer des politiques destinées à atténuer l'effet de la pandémie. L'aptitude des gouvernements africains à concevoir ces stratégies dépendra largement de deux facteurs : premièrement, leur compréhension des défis macroéconomiques à long terme posés par la pandémie et, deuxièmement, leur capacité de mobiliser des ressources suffisantes et durables pour atténuer ces difficultés, dès à présent.

Certaines des mesures essentielles à prendre supposent une réflexion sur les questions suivantes :

- ? Quels sont les effets du VIH/SIDA sur les stratégies d'établissement du budget national?
- ? Comment les ressources nécessaires aux ministères de la santé seront-elles mobilisées ?
- ? Comment des programmes renforcés de lutte contre le VIH/SIDA s'intégreraient-ils dans la formulation des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté ?
- ? Y-a-t-il conflit entre, d'une part, la nécessité de faire face au VIH/SIDA dans les secteurs de la santé et de l'action sociale et, d'autre part, les problèmes budgétaires plus généraux que les ministères des finances doivent résoudre ?
- ? Quelles sont les ressources humaines et les capacités nécessaires pour atténuer les effets du VIH/SIDA sur les économies nationales?
- ? Quelle est la distribution de l'épidémie en termes d'effets sur les compétences et l'expérience ?
- ? La planification sectorielle suffira-t-elle à reconstituer les pertes en ressources humaines ou sera-t-il nécessaire d'élaborer des plans stratégiques nationaux relatifs aux ressources humaines ?