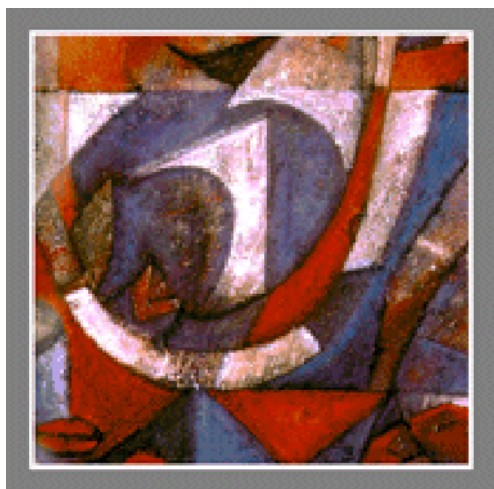


**CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE  
DÉVELOPPEMENT**

**LES PAYS LES MOINS AVANCÉS  
RAPPORT 2000**

**DEUXIÈME PARTIE**

**Chapitre 4  
Ajustement structurel, croissance et interactions  
entre l'aide et la dette**



**UNITED NATIONS  
New York and Geneva, 2000**

## NOTE

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans le texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Le texte de la présente publication peut être cité ou reproduit sans autorisation, sous réserve qu'il en soit dûment fait mention. Un exemplaire de la publication renfermant la citation ou la reproduction doit être adressé au Secrétariat de la CNUCED : Palais des Nations, CH-1211 Genève 10, Suisse.

L'aperçu général du présent rapport est aussi disponible sur Internet, en anglais et en français, à l'adresse suivante : <http://www.unctad.org>

---

*La page de couverture est illustrée par un détail de **Primavera Radiosa** ("Printemps radieux"), œuvre peinte par l'artiste mozambicain Malangatana Valente Ngwenya en 1995. Nous avons choisi ce tableau en guise de témoignage de la créativité des pays les moins avancés et pour symboliser les perspectives de changement. Il est reproduit avec l'autorisation de l'artiste.*

UNCTAD/LDC/2000

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

Numéro de vente : F.00.II.D.20

ISBN 92-1-212276-0

ISSN 0257-8107

# *Ajustement structurel, croissance et interactions entre l'aide et la dette*

## **A. Introduction**

Durant les années 90, de nombreux PMA ont réformé en profondeur leurs institutions et leurs politiques. Ces transformations ont résulté essentiellement de programmes d'ajustement structurel pilotés par le FMI et la Banque mondiale. Le processus a démarré au début des années 80 avec les prêts à l'ajustement structurel de la Banque mondiale, mais au départ il a concerné peu de PMA<sup>1</sup>. Cela a radicalement changé après la création de la Facilité d'ajustement structurel (FAS) du FMI, en mars 1986, qui a cédé la place en septembre 1987 à la Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR). On peut considérer que l'ampleur et l'ubiquité des réformes économiques entreprises dans le cadre de programmes financés par la FASR ont été le fait marquant des années 90 dans les PMA.

Dans le cadre de la FAS/FASR, les pays pauvres pouvaient obtenir du FMI des prêts assortis de conditions très favorables, subordonnés à la mise en œuvre d'un programme triennal de réforme, arrêté d'un commun accord et subdivisé en trois programmes annuels, avec des échéances dont le respect était contrôlé. L'importance de la FASR tenait moins au montant des ressources fournies qu'au fait qu'un accord avec le FMI permettait d'accéder à d'autres ressources officielles. En l'absence d'un tel accord, il était impossible d'obtenir un rééchelonnement de la dette au Club de Paris. De plus, de nombreux donateurs bilatéraux et autres institutions internationales de financement subordonnaient leurs prêts et dons aux pays pauvres à la mise en œuvre d'un programme FASR. Ces programmes ont donc fortement influencé la réforme dans les PMA et encadré l'accès aux financements assortis de conditions de faveur et l'allègement de dette dans les années 90.

En novembre 1999, la FASR a cédé la place à la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC), qui détermine aujourd'hui l'évolution des politiques et les conditions d'accès aux financements et aux allègements de dette officiels dans la plupart des PMA. Toutefois, si l'on veut comprendre ce que ce nouveau dispositif implique pour les PMA, il faut bien comprendre comment la FASR fonctionnait et en tirer des leçons. C'est pourquoi nous analyserons dans le présent chapitre la mise en œuvre des programmes FASR dans les PMA, et dans le suivant les innovations introduites par la FRPC et leurs effets probables.

Dans le présent chapitre, nous traiterons cinq grandes questions :

1. Quels étaient les objectifs et la stratégie des programmes FAS/FASR ? (section B)
2. Quelle a été l'ampleur des réformes conduites dans les PMA dans le cadre des programmes FAS/FASR ? (section C)
3. Quels ont été les effets des réformes FAS/FASR dans les PMA ? (section D)
4. Quels sont les mécanismes qui déterminent l'efficacité des réformes FAS/FASR ? (sections E et F)
5. Quelles conclusions pratiques faut-il tirer de cette analyse? (section G)

---

*L'ampleur et l'ubiquité des réformes économiques entreprises dans le cadre de programmes financés par la FASR ont été le fait marquant des années 90 dans les PMA.*

---

L'analyse de la réforme s'appuie en particulier sur trois évaluations faites par le FMI ou pour son compte : une évaluation préliminaire (Schadler et al., 1993); une « évaluation interne » faite après dix ans (FMI, 1997); et une « évaluation externe », commandée spécialement par le FMI, qui met l'accent sur les effets sociaux, les progrès de la viabilité extérieure et l'appropriation (FMI, 1998). Nous nous référerons aussi aux études de base réalisées en vue de l'évaluation interne, qui donnent plus de renseignements empiriques sur les effets des programmes FAS/FASR (Bredenkamp et Schadler, 1999)<sup>2</sup>.

## **B. Objectifs et stratégie des programmes FAS/FASR**

---

*Les deux objectifs fondamentaux des programmes FAS/FASR étaient i) de stimuler la croissance et l'élévation du niveau de vie et ii) de faire progresser la viabilité externe*

---

Les deux objectifs fondamentaux des programmes FAS/FASR étaient i) de stimuler la croissance et l'élévation du niveau de vie et ii) de faire progresser la viabilité externe, c'est-à-dire de créer une situation dans laquelle le déficit courant pourrait être financé par des flux de capitaux « normaux » et « viables ». Dans la plupart des pays qui ont eu recours à ces programmes, et notamment dans les PMA, l'épargne, l'investissement et la croissance étaient très insuffisants et les comptes publics et les comptes extérieurs étaient en déficit chronique. Plusieurs PMA qui ont eu recours aux programmes FAS/FASR avaient déjà entrepris des programmes de stabilisation dans le cadre d'accords de confirmation ou du Mécanisme élargi de crédit du FMI. Dans presque tous ces pays, la dette extérieure et le ratio du service de la dette étaient élevés et avaient tendance à augmenter<sup>3</sup>, et tous recouraient à divers financements dits « anormaux » ou « exceptionnels », consistant à accumuler des arriérés, à rééchelonner les paiements d'intérêts ou de principal ou à demander à des organisations multilatérales un soutien de la balance des paiements (Schadler et al. 1993 : 22-23). Le service de la dette envers les organisations multilatérales a commencé à devenir très problématique au milieu des années 80. La part du service de la dette envers le FMI est passée de 12% du total du service de la dette des PMA en 1977 à 30% en 1986; en 1986 toujours, le service de l'ensemble de la dette multilatérale représentait près de la moitié du total.

La stratégie d'ajustement mise en œuvre dans le cadre de la FAS/FASR avait deux grands volets. Le premier consistait à prendre des mesures pour maîtriser la demande globale et remédier aux problèmes structurels qui se traduisaient par une insuffisance de l'épargne, de l'investissement et de l'efficacité. Le second consistait à mobiliser des ressources extérieures pour soulager temporairement les difficultés de financement et aider les pays à trouver le sentier d'une croissance plus forte et plus viable sur le plan des comptes extérieurs.

Les réformes étaient fondées sur un diagnostic selon lequel, pour l'essentiel, les problèmes structurels étaient le fruit des anciennes stratégies protectionnistes et introverties, caractérisées par une très forte intervention de l'Etat dans la régulation de l'économie. Elles visaient à lutter contre les rigidités institutionnelles et les distorsions structurelles qui empêchaient l'économie de répondre aux signaux du marché et d'accroître l'offre. Les principales mesures étaient les suivantes : ajustement du taux de change et réduction des dépenses publiques, jugés indispensables pour la stabilisation; libéralisation du commerce extérieur; libération des prix et réduction du rôle de l'Etat dans la production et la distribution et des interventions sur le marché des changes et les marchés des produits; libéralisation du secteur financier; et privatisation et réforme de la fonction publique, en vue d'assainir le budget. On espérait que ces mesures réduiraient l'inflation, stimuleraient l'épargne, accroîtraient l'efficacité et rationaliseraient les dépenses publiques et que cela entraînerait une accélération de la croissance et un renforcement de la viabilité externe.

La mobilisation de ressources extérieures devait compléter les réformes, et consister d'une part à accroître le volume et l'élément de libéralité des financements officiels offerts aux pays pauvres qui entreprenaient des réformes et de l'autre à réduire le montant du service de la dette ou à différer les remboursements, soit en améliorant les conditions du rééchelonnement avec les créanciers du Club de Paris (conditions de Toronto, puis de Londres, puis de Naples), soit, en cas de nécessité absolue, en tolérant l'accumulation d'arriérés. L'amélioration des conditions était particulièrement importante pour les PMA d'Afrique, dans lesquels la croissance de l'endettement est en grande partie due aux modalités des prêts officiels accordés à la fin des années 70 et au début des années 80 (voir chapitre 3, encadré 3). Le processus de mobilisation des ressources a été appuyé par le Programme spécial d'assistance en faveur de l'Afrique, lancé en 1987 (Banque mondiale, 1998).

### C. Portée des réformes FAS/FASR

Depuis 1988, 33 des 48 PMA ont lancé un programme FAS/FASR : 27 PMA d'Afrique, cinq PMA d'Asie (y compris le Yémen) et Haïti. Entre le début de 1988 et la fin de 1999, le tiers de ces 33 pays avaient appliqué un programme appuyé par le FMI pendant plus de la moitié de cette période et 27 avaient mis en œuvre les politiques convenues pendant au moins trois ans (graphique 36). Les PMA qui ne se sont pas engagés dans ce processus sont sept pays insulaires (Cap-Vert, Kiribati, Maldives, Samoa, Iles Salomon, Tuvalu et Vanuatu), dont certains ne pouvaient pas bénéficier de la FAS/FASR car leur niveau de revenu était trop élevé, quelques pays en proie à de graves conflits civils ou faisant l'objet de sanctions internationales (Afghanistan, Angola, Libéria, Myanmar et Soudan) et le Bhoutan, Djibouti et l'Erythrée.

Bon nombre des programmes ont été sporadiquement suspendus (voir section E ci-après), certains pays sont allés plus loin que d'autres, et les conditions n'ont pas toujours été respectées. En outre, quatre PMA (Comores, République démocratique du Congo, Sao Tomé-et-Principe et Somalie) ne sont pas considérés comme pays ayant appliqué un programme FASR dans les évaluations du FMI, car ils ont entrepris uniquement un programme FAS (sauf la République démocratique du Congo, qui a d'abord lancé un programme FAS puis un programme FASR à la fin des années 90)<sup>4</sup>. En dépit des interruptions et du non-respect de certains objectifs, notamment budgétaires, les pays qui ont appliqué des programmes FAS/FASR ont réformé leurs politiques et leurs institutions en profondeur. Les réformes structurelles ont été particulièrement poussées en ce qui concerne la libéralisation des prix et du commerce, notamment celui des produits agricoles et des intrants pour l'agriculture, l'abaissement des obstacles au commerce et notamment l'élimination des restrictions quantitatives, la réforme du régime de change et la libération des taux d'intérêt. La réforme du secteur financier et la privatisation ont moins avancé, et dans l'ensemble les objectifs budgétaires ont été mal respectés.

On trouve dans une des études de base réalisées en vue de l'évaluation interne du FMI (Dicks-Mireaux et al., 1999) des données sur l'avancement des réformes structurelles dans 30 pays, parmi lesquels figurent 19 des 29 PMA considérés par le FMI comme pays ayant appliqué un programme FASR, durant la période 1991-1995, ainsi que des comparaisons entre les périodes 1981-1985 et 1991-1995. Ces données montrent que les PMA n'ont pas perdu de terrain par rapport aux autres pays en développement analysés, sauf dans les domaines de la réforme du secteur financier et de la privatisation, et sont allés plus loin en matière de libération des prix et des marchés (graphique 37). Le degré de réforme est noté de 1 à 6 : faible 1 à 2, moyen 3 à 4, élevé 5 à 6, la référence étant une réforme dite « optimale » (note de 5 à 6) ou la moyenne des pays en

---

*Depuis 1988, 33 des  
48 PMA ont lancé un  
programme FAS/FASR*

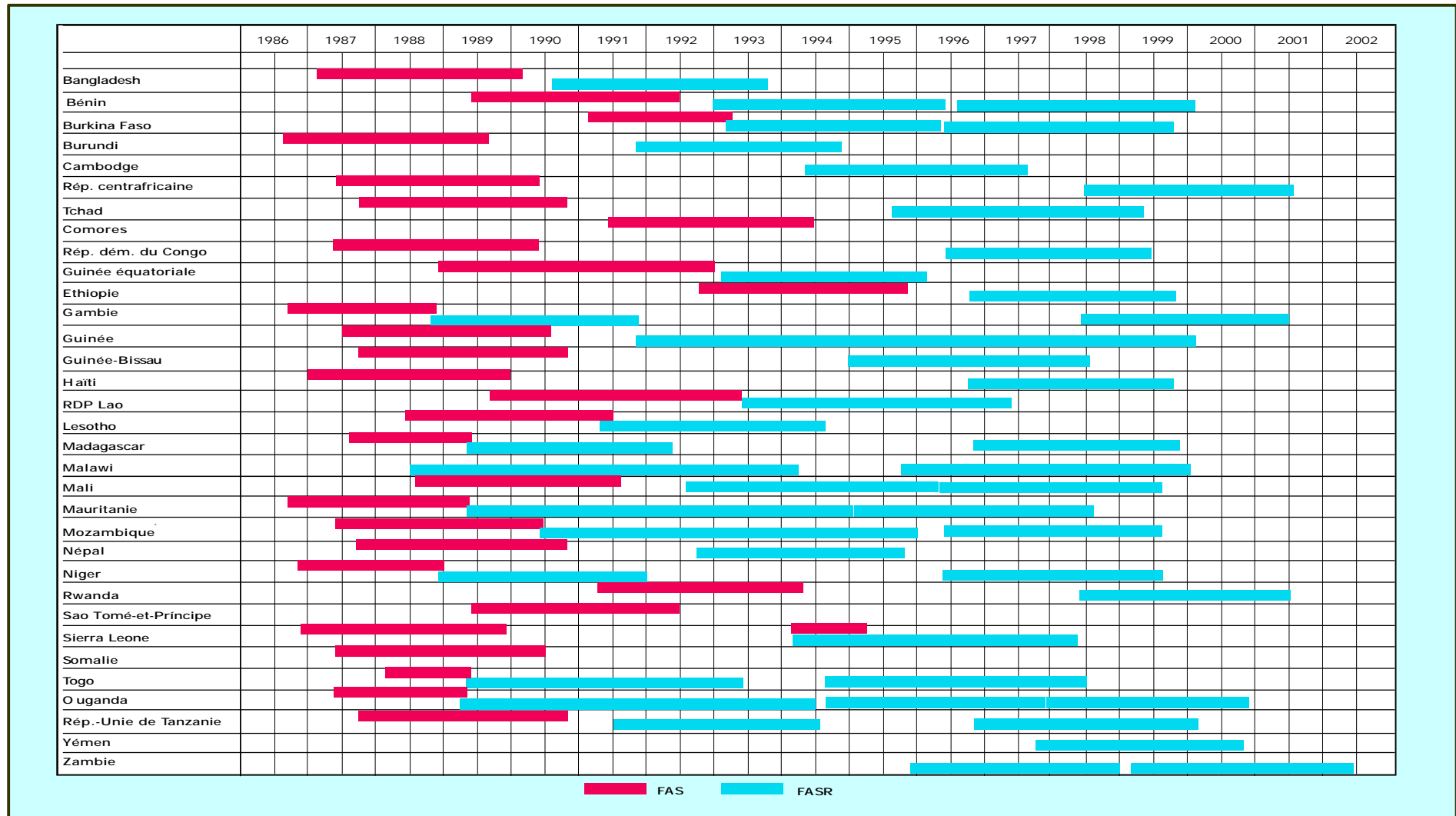
---

---

*En dépit des interruptions  
et du non-respect de  
certains objectifs,  
notamment budgétaires,  
les pays qui ont appliqué  
des programmes  
FAS/FASR ont réformé  
leurs politiques et leurs  
institutions en  
profondeur.*

---

GRAPHIQUE 36 : CALENDRIER DES ARRANGEMENTS FAS ET FASR DANS LES PMA, PAR PAYS



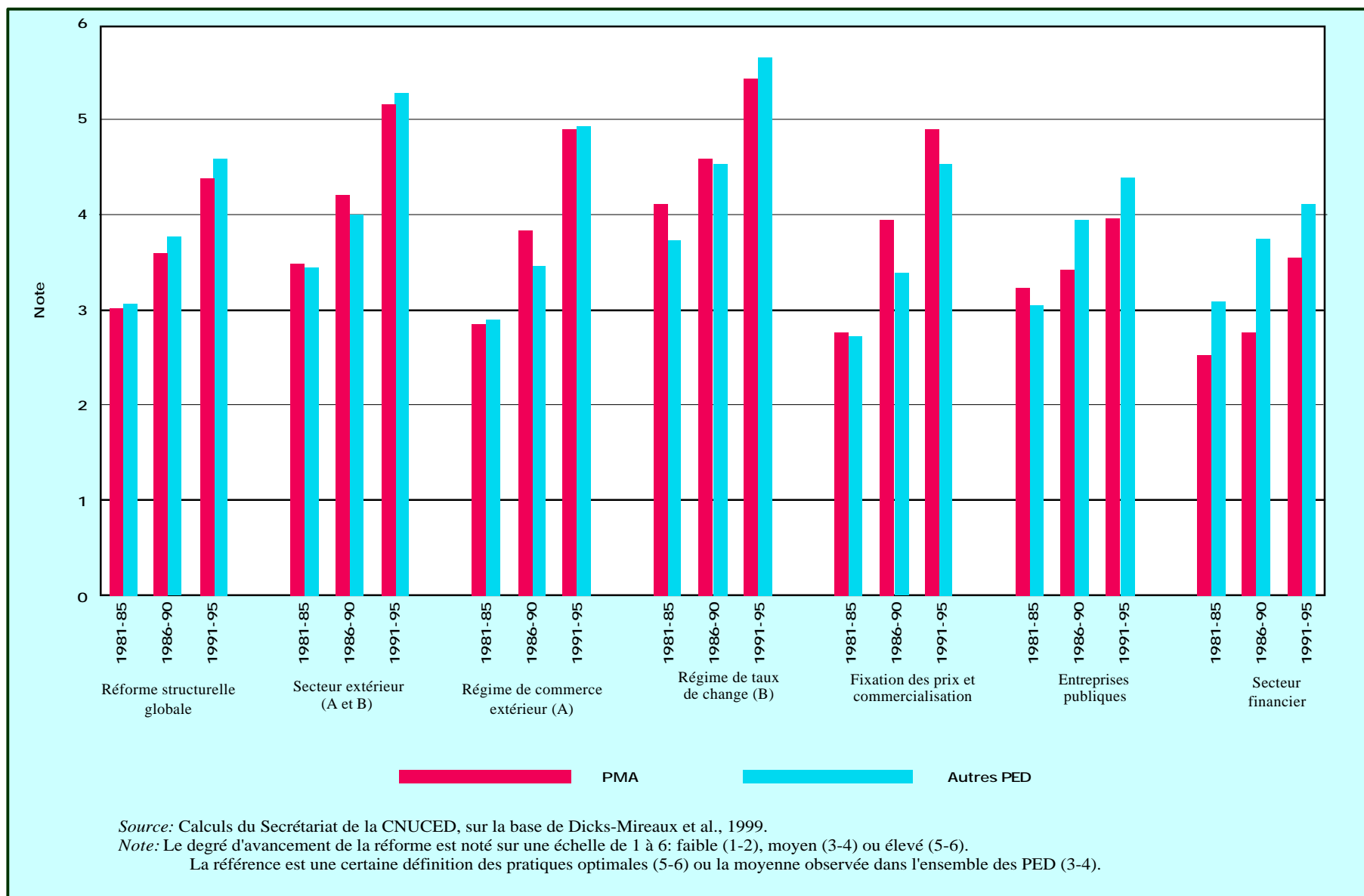
Source : FMI, Rapport annuel (diverses parutions).

Notes : Quinze PMA ne recourent pas aux facilités du FMI : Afghanistan, Angola, Bhoutan, Cap-Vert, Djibouti, Erythrée, Iles Salomon, Kiribati, Libéria, Maldives, Myanmar, Samoa, Soudan, Tuvalu et Vanuatu.

<sup>a</sup> Date d'expiration du programme FASR porté à juin 1995 et montant porté à 130,1 millions de DTS.

<sup>b</sup> Le montant de 182 millions de DTS non décaissé en 1995 au titre de la FAS a été décaissé dans le cadre d'un arrangement d'une année en 1996. En 1998, le FMI a approuvé un arrangement FASR de 254 millions de DTS couvrant la période mars 1999-2002.

GRAPHIQUE 37 : AVANCEMENT DES REFORMES STRUCTURELLES DANS LES PAYS APPLIQUANT UN PROGRAMME FASR, 1981-1995 : PMA ET AUTRES PED

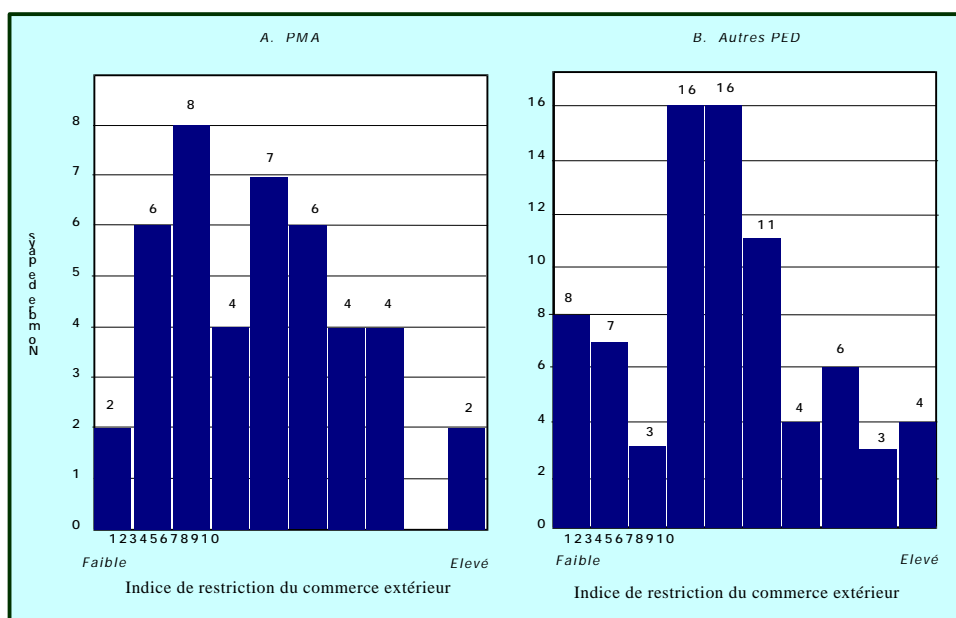


développement (3 à 4). En ce qui concerne la libération des prix et des marchés et la réforme du régime de change et du régime de commerce extérieur, plus de la moitié des PMA de l'échantillon ont une note élevée.

*Les PMA sont allés plus loin que les autres pays en développement pour ce qui est du démantèlement des obstacles au commerce.*

Cette série de données s'arrête en 1995, mais d'autres données récentes relatives au régime de commerce extérieur (indicateur du degré d'ouverture du commerce extérieur établi par le FMI) montrent que les PMA sont allés plus loin que les autres pays en développement pour ce qui est du démantèlement des obstacles au commerce. En 1999, sur les 43 PMA pour lesquels on dispose de données, 37% n'appliquaient aucun obstacle non tarifaire, ou seulement des obstacles minimes, et appliquaient des droits d'importation dont le taux moyen était inférieur à 20%, alors que parmi les 78 autres pays en développement, seuls 23% répondent à ces critères. De même, dans 60% des PMA de cet échantillon, la moyenne des droits d'importation était inférieure à 20% et les obstacles non tarifaires étaient modérés, c'est-à-dire qu'ils visaient moins de 25% de la production ou du commerce extérieur (graphique 38)<sup>5</sup>.

GRAPHIQUE 38 : RESTRICTION DU COMMERCE EXTERIEUR DANS LES PMA ET LES AUTRES PED, 1999 (INDICE)



Source : Estimations du FMI, sur la base de la grille de notation suivante :

Droits de douane	Obstacles non tarifaires		
	Faibles	Moyens	Elevés
Très bas	1	4	7
Bas	2	5	8
Moyens	3	6	9
Elevés	4	7	10
Très élevés	5	8	10

*Les droits de douane sont classés de la façon suivante :*

Très bas, moyenne comprise entre 0 et 10%. Bas, moyenne comprise entre 10 et 15%. Moyens, moyenne comprise entre 15 et 20%. Elevés, moyenne comprise entre 20 et 25%. Très élevés, moyenne supérieure ou égale à 25%.

*Les obstacles non tarifaires sont classés de la façon suivante :*

Faibles, pas d'obstacles non tarifaires ou obstacles négligeables, visant moins de 1% de la production ou du commerce. Moyens, obstacles relativement importants visant au moins un secteur important de l'économie, mais non généralisés (pourcentage du commerce ou de la production assujettis aux mesures non tarifaires compris entre 1 et 25%). Elevés, de nombreux secteurs ou des stades d'ouvrage entiers font l'objet de mesures non tarifaires, qui visent plus de 25% de la production ou du commerce.



Les indicateurs d'ouverture du secteur financier montrent qu'il y a eu d'importantes réformes dans les PMA d'Afrique (Gelbard et Leite, 1999). Sur les 24 PMA pour lesquels on dispose de données, 19 étaient considérés comme fermés ou quasi-fermés en 1987, et en 1997 ils n'étaient plus que six; en 1987, aucun de ces pays n'était considéré comme ouvert, et en 1997 ils étaient neuf. Enfin, on considérait qu'il y avait répression financière dans 23 de ces 24 pays en 1987 et dans seulement quatre d'entre eux en 1997, et 14 étaient considérés comme assez libéraux, mais aucun comme très libéral (tableau 22).

TABLEAU 22 : DEGRE DE LIBERALISATION FINANCIERE ET D'OUVERTURE FINANCIERE :  
PMA D'AFRIQUE

	<i>Degré d'ouverture financière<sup>a</sup></i>				<i>Libéralisation financière<sup>b</sup></i>			
	1987		1997		1987		1997	
	<i>Indice<sup>c</sup></i>	<i>Quartile</i>	<i>Indice<sup>c</sup></i>	<i>Quartile</i>	<i>Indice<sup>c</sup></i>	<i>Quartile</i>	<i>Indice<sup>c</sup></i>	<i>Quartile</i>
Angola	15	Marché fermé	23	Marché fermé	0	Répression	23	Répression
Bénin	38	Ouverture minimale	77	Ouverture large	20	Répression	43	Libéralisation minimale
Burkina Faso	38	Ouverture minimale	69	Ouverture moyenne	20	Répression	73	Libéralisation moyenne
Cap-Vert	38	Ouverture minimale	62	Ouverture moyenne	0	Répression	47	Libéralisation minimale
Comores	38	Ouverture minimale	62	Ouverture moyenne	20	Répression	27	Libéralisation minimale
Erythrée	31	Ouverture minimale	54	Ouverture moyenne	0	Répression	3	Répression
Ethiopie	15	Marché fermé	23	Marché fermé	0	Répression	7	Répression
Gambie	62	Ouverture moyenne	85	Ouverture large	44	Libéralisation minimale	69	Libéralisation moyenne
Guinée	31	Ouverture minimale	54	Ouverture moyenne	20	Répression	63	Libéralisation moyenne
Guinée équatoriale	31	Ouverture minimale	62	Ouverture moyenne	20	Répression	69	Libéralisation moyenne
Guinée-Bissau	54	Ouverture moyenne	92	Ouverture large	20	Répression	30	Libéralisation minimale
Lesotho	23	Marché fermé	46	Ouverture minimale	20	Répression	52	Libéralisation moyenne
Madagascar	54	Ouverture moyenne	69	Ouverture moyenne	20	Répression	61	Libéralisation moyenne
Malawi	31	Ouverture minimale	46	Ouverture minimale	20	Répression	43	Libéralisation minimale
Mali	31	Ouverture minimale	77	Ouverture large	20	Répression	68	Libéralisation moyenne
Mozambique	38	Ouverture minimale	62	Ouverture moyenne	0	Répression	63	Libéralisation moyenne
Niger	54	Ouverture moyenne	85	Ouverture large	20	Répression	67	Libéralisation moyenne
Ouganda	46	Ouverture minimale	92	Ouverture large	20	Répression	67	Libéralisation moyenne
Rép. centrafricaine	31	Ouverture minimale	46	Ouverture minimale	20	Répression	23	Répression
Rép. dém. du Congo	23	Marché fermé	46	Ouverture minimale	20	Répression	50	Libéralisation moyenne
Rép.-Unie de Tanzanie	46	Ouverture minimale	85	Ouverture large	20	Répression	68	Libéralisation moyenne
Sao Tomé-et-Principe	38	Ouverture minimale	54	Ouverture moyenne	20	Répression	40	Libéralisation minimale
Togo	46	Ouverture minimale	77	Ouverture large	20	Répression	68	Libéralisation moyenne
Zambie	62	Ouverture moyenne	85	Ouverture large	20	Répression	67	Libéralisation moyenne

Source : Gelbard et Leite (1999).

<sup>a</sup> L'indice d'ouverture financière combine plusieurs caractéristiques et indique dans quelle mesure le système financier est ouvert et intégré dans le marché mondial :

Existe-t-il des restrictions notables à l'achat d'actifs financiers par des non-résidents ? A l'achat de devises ou d'actifs financiers étrangers par des résidents ?

Existe-t-il un marché des changes parallèle ? Dans l'affirmative, la prime de change par rapport au taux officiel est-elle généralement inférieure à 10% ?

Existe-t-il un régime de taux de change multiples ? Un marché des changes à terme ? Une taxe sur les changes ?

Y a-t-il un contrôle des paiements d'intérêts ? Des versements de bénéfices ou de dividendes ? Du produit de la liquidation des investissements directs ?

Existe-t-il des prescriptions en matière de rapatriement des recettes d'exportation de services ?

Le pays s'est-il engagé à éviter de restreindre les paiements et transferts courants et d'adopter des mécanismes de change discriminatoires et/ou des mécanismes de change multiples pour les transactions courantes ?

<sup>b</sup> L'indice de libéralisation financière mesure l'absence de répression financière en tenant compte du degré auquel le pays applique un contrôle du crédit et auquel les taux d'intérêt sont déterminés par le marché et positifs en termes réels :

Les taux d'intérêt sont-ils libres ?

Depuis combien de temps les taux d'intérêt créanciers et débiteurs réels sont-ils positifs ?

Existe-t-il un secteur financier informel important ?

Y a-t-il un contrôle sélectif du crédit ?

<sup>c</sup> L'indice est établi sur une échelle de 0 à 100. Plus il est élevé, plus le degré d'ouverture financière ou de libéralisation financière est grand. On a regroupé les pays en quatre catégories en fonction du quartile dans lequel leur indice se trouve.

La plupart des PMA ont aujourd'hui un régime assez libéral en ce qui concerne le rapatriement des dividendes, des bénéfices et des capitaux. Parmi les 45 PMA pour lesquels on dispose de données, seuls neuf continuent de contrôler rigoureusement ces transferts. Vingt-sept ont un régime très libéral, qui garantit le rapatriement des capitaux et des bénéfices et neuf ont un régime relativement libéral, c'est-à-dire qu'ils restreignent le rapatriement du capital tout en autorisant le rapatriement des dividendes et des bénéfices, ou qu'ils soumettent ces rapatriements à autorisation préalable (CNUCED, 1997).

---

*L'ampleur des réformes conduites dans les PMA est souvent sous-estimée, mais elle ne doit pas étonner.*

---

L'ampleur des réformes conduites dans les PMA est souvent sous-estimée, mais elle ne doit pas étonner. D'une part, le fait que la théorie économique affirme qu'une libéralisation énergique est le meilleur moyen pour les pays pauvres de tirer parti de la mondialisation a beaucoup encouragé les dirigeants désireux d'accélérer la croissance et d'améliorer les conditions de vie de leur population à réformer. D'autre part, les PMA n'avaient guère le choix puisqu'ils n'avaient pas d'autre source de capitaux étrangers et que les organisations internationales leur imposaient des conditions rigoureuses. A cet égard, il est intéressant de noter que, dans une étude empirique, Killick (1998 : 12) a constaté qu'il y a une corrélation inverse entre la rigueur des conditions imposées et le degré auquel le pays concerné a accès à d'autres sources de financement. En outre le FMI et la Banque mondiale ont imposé de nouvelles conditions à l'occasion de la reconstitution périodique des ressources affectées à des financements assortis de conditions de faveur, en particulier celles de l'IDA et de la FASR (Kapur, 1997; voir aussi Kapur et Webb, 2000).

#### **D. Résultats : croissance et progrès de la viabilité extérieure**

Globalement, la croissance des PMA qui ont mis en œuvre des programmes financés par la FAS/FASR s'est accélérée après les réformes, mais dans les six premières années l'amélioration a été minime. Si l'on se fonde uniquement sur les pays ayant appliqué un programme FASR pour lesquels on dispose de données et si l'on exclut les cas extrêmes, positifs ou négatifs (Guinée équatoriale d'une part et Guinée-Bissau, Rwanda et Sierra Leone, de l'autre), le PIB réel par habitant a diminué en moyenne de 1,4% par an pendant les trois années précédant le lancement des programmes, a stagné dans les trois années suivantes et a diminué de 1,1% dans les trois années ultérieures (tableau 23). La dispersion des taux de croissance a sensiblement diminué dans les trois premières années qui ont suivi le lancement des programmes puis s'est accentuée dans les trois années suivantes (graphique 39). La croissance des exportations s'est accélérée dans les trois premières années suivant la réforme et la part de l'investissement intérieur brut dans le PIB a augmenté. Entre 1966 et 1998, le taux de croissance du PIB réel par habitant est monté jusqu'à 1,9% par an et la croissance des exportations et de l'investissement intérieur brut s'est encore accélérée. Toutefois, l'épargne intérieure est restée très faible, malgré une certaine amélioration.

Pour ce qui est de la viabilité extérieure, en 1998, dernière année pour laquelle on dispose de données, 25 des 33 PMA qui ont appliqué des programmes FAS/FASR étaient considérés comme surendettés au regard des critères récemment adoptés par la communauté internationale dans le cadre de l'Initiative PPTE renforcée. Ce qui est particulièrement préoccupant, c'est que la situation était apparemment plus grave en 1998 qu'au début de la décennie. Dans 18 des 29 PMA qui ont appliqué un programme FASR, le ratio dette totale/PIB a augmenté, et le ratio dette totale/exportations de biens et services plus envois de fonds des travailleurs émigrés a augmenté dans 17 de ces 18

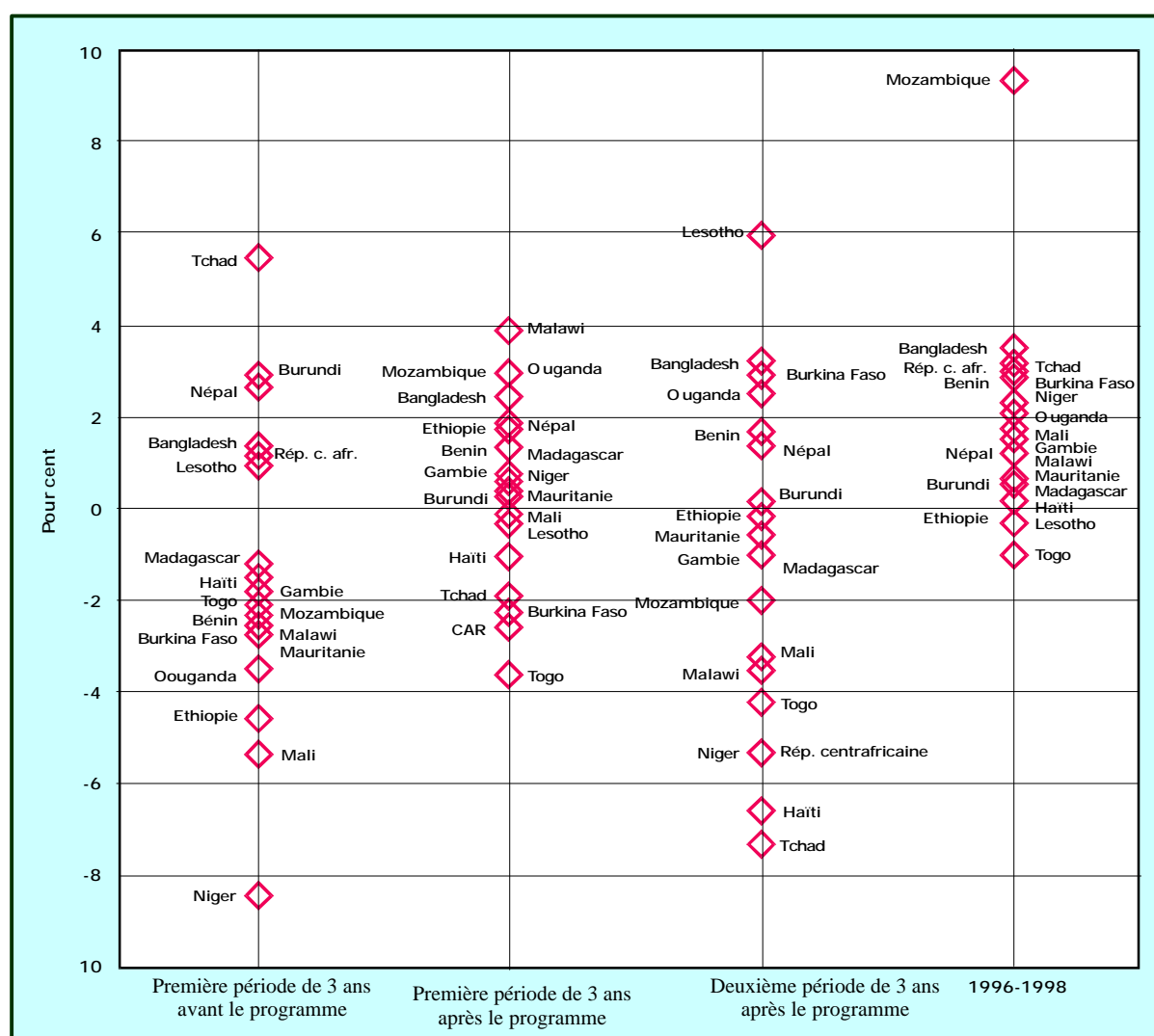
TABLEAU 23 : RÉSULTATS ÉCONOMIQUES DES PMA AVANT ET APRÈS ADOPTION D'UN PROGRAMME FAS OU FASR

	3 ans avant	1 ère période de 3 ans après	2 ème période de 3 ans après	1996-1998
<i>Taux de croissance annuelle moyen (%)</i>				
PIB réel par habitant (%)	-1,4	0,0	-1,1	1,9
Exportations de biens et de services (dollars constants de 1995)	1,1	5,2	4,5	9,8
Investissement intérieur brut (dollars constants de 1995)	0,8	1,2	0,7	6,3
<i>Taux annuel moyen (en pourcentage du PIB)</i>				
Investissement intérieur brut	16,3	19,3	19,3	19,7
Épargne intérieure brute	-0,8	1,0	-0,1	2,8

Source : Estimations du Secrétariat de la CNUCED, sur la base de Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde 2000* et *Global Development Finance 2000*.

Note : L'échantillon englobe tous les PMA pour lesquels on dispose de données et qui sont considérés par le FMI comme appliquant un programme FASR, sauf la Guinée équatoriale, la Guinée-Bissau, le Rwanda et la Sierra Leone, qui sont des cas particuliers. Les pays de l'échantillon sont les suivants : Bangladesh, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Ethiopie, Gambie, Guinée, Haïti, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Népal, Niger, Ouganda, République centrafricaine, Tchad, Togo.

GRAPHIQUE 39 : TAUX DE CROISSANCE DU PIB REEL PAR HABITANT DANS LES PMA AYANT LANCÉ UN PROGRAMME FAS/FASR ENTRE 1987 ET 1992 (POURCENTAGE DE CROISSANCE ANNUELLE)



Source : Estimations du Secrétariat de la CNUCED, sur la base de Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde, 2000*.

pays<sup>6</sup>. Un des aspects encourageants de la situation est que le taux d'endettement a commencé à diminuer pour l'ensemble des PMA ayant appliqué un programme FASR dans la période 1994-1998. Toutefois, cela vaut pour tous les PMA et pas seulement pour ceux qui ont réformé.

### **E. Efficacité des réformes FASR**

Le degré auquel l'amélioration des résultats doit être attribuée à des réformes intérieures ou à l'environnement économique extérieur, ou encore à des impondérables comme le climat est une question très controversée. Le problème méthodologique essentiel que pose l'évaluation des effets de la réforme est qu'il faut construire un scénario de référence, en définissant quelle politique aurait été appliquée et quels résultats auraient été obtenus en l'absence des programmes FASR. La méthode la plus couramment employée consiste à comparer l'évolution des pays qui ont appliqué un programme FASR et celle d'autres pays, en partant du principe que cette dernière fournit un point de référence satisfaisant.

D'après les études du FMI fondées sur cette méthode montrent, les programmes FASR ont été efficaces (FMI, 1999a; FMI, 1999b). Les dernières études publiées (réalisées par les services du Fonds) confirment les conclusions principales de l'évaluation interne, selon laquelle on peut déceler, en ce qui concerne la croissance de la production et l'évolution du ratio de service de la dette, des effets positifs statistiquement significatifs, tandis que les effets sur l'inflation sont négligeables (Dicks-Mireaux et al., 2000 : 521). Toutefois, les auteurs de cette étude ont fait des tests qui montrent que le postulat selon lequel la fonction établie pour les pays qui n'ont pas reçu de soutien FASR décrit bien que la situation de référence n'est pas très solide et, par conséquent, qu'on ne peut pas affirmer que les améliorations sont vraiment dues aux programmes FASR. Ils en déduisent que cela soulève des questions quant à la validité des autres évaluations faites au moyen de cette méthode et concluent qu'on ne peut pas exclure que les lacunes inhérentes aux données intertemporelles relatives à des pays qui se trouvent dans des situations très différentes rendent impossible toute estimation fiable de l'efficacité des programmes appuyés par le FMI (p. 522).

Cette conclusion doit inciter à la réflexion. Elle implique que l'efficacité des réformes économiques dont la survie de millions de personnes dépend n'est pas démontrée et est indémontrable. Toutefois, plutôt que de chercher à déterminer si la réforme est efficace en comparant l'évolution des pays qui ont appliqué un programme FASR et celle d'autres pays, il faut chercher à comprendre quels sont les mécanismes en jeu. Pour cela, on doit faire des comparaisons entre les pays qui ont appliqué de tels programmes et analyser l'évolution de ces pays au fil des ans. Ce qu'il faut se demander, c'est pourquoi les programmes ont été plus efficaces dans certains pays que dans d'autres et à certaines époques qu'à d'autres et, dans la mesure où il ont eu des effets positifs, si ces effets sont durables.

#### **1. LE RÔLE DU FINANCEMENT EXTERIEUR ET L'ÉVOLUTION DU MARCHÉ MONDIAL**

Le principal mécanisme par le biais duquel les programmes FASR stimulent la croissance dans les PMA est l'amélioration de l'accès aux financements assortis de conditions de faveur. Dans les pays qui sont au ban du marché international des capitaux et qui ont de graves difficultés de balance des paiements, cet accès est indispensable pour améliorer les perspectives de

croissance, tout particulièrement si l'obtention d'autres financements officiels de faveur est subordonnée à la conclusion d'un accord FASR.

Comme l'indique l'évaluation externe du FMI, les crédits FASR, complétés par l'accroissement des financements offerts par d'autres donateurs à des conditions de faveur, permettent de consommer et de produire davantage (FMI, 1998 : 37-39). En général, la fourniture de devises associées au lancement d'un programme FASR a permis de remettre en état et d'exploiter le stock de capital existant, plus que de réaliser des investissements de création de capacités. En outre, l'accroissement des flux officiels dans un pays obligé de limiter considérablement ses importations peut rendre de nombreux investissements potentiels plus attrayants (Helleiner, 1992 : 780-781), et la baisse du prix des produits de première nécessité a souvent entraîné un essor des activités informelles (Wuyts, 1998).

Le tableau 24 récapitule l'évolution des financements officiels associée aux programmes FASR. L'aspect le plus frappant est que, entre les cinq années qui ont précédé et les cinq années qui ont suivi le lancement d'un tel programme, la moyenne annuelle des dons par habitant a augmenté de plus de 100% en termes réels dans 20 des 29 pays et de plus de 68% dans les autres pays. Le taux d'intérêt moyen sur les nouveaux crédits officiels était en diminution de un point de pourcentage et la moyenne de l'élément subvention était en hausse de 10 points de pourcentage dans 16 de ces 29 pays<sup>7</sup>.

Comme le montre le graphique 40, ces réformes ont surtout amélioré l'accès aux financements officiels, et n'ont guère eu d'effets sur des flux privés. Dans près de la moitié des cas, la moyenne du ratio APD nette/PNB a augmenté de plus de 5 points de pourcentage entre les cinq années qui ont précédé la réforme et les cinq années suivantes. En revanche, le ratio IED net/PNB a diminué dans près de la moitié des cas et n'a augmenté de plus de 1 point que dans cinq pays<sup>8</sup>.

Dans certains pays, les effets positifs de l'amélioration de l'accès aux financements assortis de conditions de faveur ont été renforcés par l'évolution du marché mondial. L'importance de ce facteur est soulignée dans la première évaluation interne des programmes FAS/FASR faite par le FMI. Les auteurs de cette étude, comparant deux groupes de pays dont l'un a fait plus de progrès vers la viabilité externe que l'autre, constatent que la différence la plus frappante est liée à l'évolution de l'environnement international. Les termes de l'échange se sont beaucoup plus dégradés dans les pays qui ont obtenu les moins bons résultats (Schadler et al., 1993 : 38). Parmi les PMA qui ont appliqué un programme FASR, la différence entre les résultats économiques enregistrés au début des années 90 et dans la période 1994-1998 montre bien l'importance des variations des termes de l'échange. En outre, durant la dernière période, il y a une étroite corrélation entre l'évolution des prix à l'exportation et celle du ratio dette/exportations. Dans 13 des 15 PMA ayant appliqué un programme FAS/FASR et dans lequel le ratio dette/exportations a diminué de plus de 2% par an, la croissance de la valeur des exportations a dépassé celle de leur volume, alors que dans 12 des 16 pays dans lesquels ce ratio a augmenté, est resté stable ou n'a diminué que très lentement, c'est l'inverse (tableau 25).

Dans les pays dans lesquels l'endettement extérieur diminue, on peut discerner l'amorce d'un cercle vertueux, c'est-à-dire que la baisse de la dette extérieure est associée à une augmentation de l'investissement intérieur, qui stimule les exportations, ce qui contribue à alléger encore l'endettement. En effet, on constate non seulement une forte corrélation entre la baisse du ratio dette/exportations et la croissance des exportations, mais aussi une relation entre

---

*Ces réformes ont surtout amélioré l'accès aux financements officiels, et n'ont guère eu d'effets sur des flux privés.*

---

---

*Dans les pays dans lesquels l'endettement extérieur diminue, on peut discerner l'amorce d'un cercle vertueux, c'est-à-dire que la baisse de la dette extérieure est associée à une augmentation de l'investissement intérieur, qui stimule les exportations, ce qui contribue à alléger encore l'endettement.*

---

TABLEAU 24 : DONS ET DEGRÉ DE LIBÉRALITÉ DES NOUVEAUX EMPRUNTS OFFICIELS CONTRACTÉS AVANT ET APRÈS LE LANCEMENT D'UN PROGRAMME FAS/FASR

	Année de lancement du programme	Moyenne quinquennale Dons réels par habitant (dollars)			Moyenne quinquennale Taux d'intérêt officiel (%)			Moyenne quinquennale Elément don des crédits officiels (%)		
		Avant le programme	Après le programme	Variation (%)	Avant le programme	Après le programme	Variation (%)	Avant le programme	Après le programme	Variation (%)
Bangladesh	1987	3,3	6,7	104,6	1,4	1,2	-0,2	72,9	74,2	1,3
Bénin	1989	7,4	25,0	239,1	3,1	1,1	-2,0	55,4	74,2	18,7
Burkina Faso	1991	11,9	23,6	98,4	2,3	1,0	-1,3	59,7	75,9	16,2
Burundi	1986	5,3	13,2	147,8	2,8	1,2	-1,6	55,6	73,5	17,9
Cambodge	1994	6,9	20,3 <sup>a</sup>	194,8	0,2	1,7 <sup>a</sup>	1,5	15,9	71,6 <sup>a</sup>	55,7
Ethiopie	1992	9,3	8,8	-4,6	2,7	1,2	-1,6	50,7	73,9	23,2
Gambie	1986	18,7	44,3	136,9	3,6	1,2	-2,4	48,1	68,3	20,2
Guinée	1987	4,2	20,8	389,1	3,1	2,2	-0,8	51,2	61,3	10,0
Guinée Équatoriale	1988	22,4	60,1	168,5	1,7	1,3	-0,4	66,7	69,8	3,0
Guinée-Bissau	1987	20,3	42,6	110,2	2,9	1,2	-1,6	50,4	68,2	17,7
Haiti	1986	4,4	13,5	208,4	2,2	1,2	-1,1	66,4	58,7	-7,7
Lesotho	1988	18,3	30,7	68,3	2,2	2,9	0,7	63,6	55,8	-7,8
Madagascar	1987	2,9	16,7	467,3	4,6	1,8	-2,8	42,8	68,6	25,8
Malawi	1988	5,4	25,4	368,8	2,5	1,4	-1,1	64,3	73,7	9,5
Mali	1988	11,1	20,8	87,5	1,8	1,3	-0,5	64,9	68,8	3,9
Mauritanie	1986	24,5	42,5	73,3	2,7	2,2	-0,5	52,9	61,4	8,6
Mozambique	1987	6,7	43,9	553,9	3,4	1,5	-1,9	42,0	71,2	29,1
Népal	1987	2,7	7,3	174,2	1,2	1,0	-0,2	76,1	78,4	2,3
Niger	1986	9,0	21,4	136,4	3,7	1,7	-2,0	49,1	66,9	17,8
Ouganda	1987	2,6	14,0	439,3	3,1	1,7	-1,4	57,2	67,5	10,4
Rép. centrafricaine	1987	9,0	24,8	175,5	2,6	1,7	-1,0	58,6	69,1	10,5
Rép. dém. pop. Lao	1989	4,4	14,7	230,9	0,2	0,8	0,6	88,0	80,0	-8,0
Rép.-Unie. de Tanzanie	1987	8,4	22,5	168,0	2,6	1,6	-1,0	54,7	70,7	16,0
Rwanda	1991	11,8	60,1	409,3	1,5	0,6	-0,8	71,5	63,5	-8,0
Sierra Leone	1986	4,5	8,3	83,7	1,3	1,7	0,4	67,8	68,8	1,0
Tchad	1987	9,5	20,0	110,3	2,3	1,8	-0,4	43,5	68,4	24,9
Togo	1988	11,4	22,2	94,6	2,4	0,8	-1,7	63,7	62,3	-1,3
Yémen	1997	6,8	7,4 <sup>b</sup>	8,3	2,1	0,5 <sup>b</sup>	-1,6	59,8	81,7 <sup>b</sup>	21,9
Zambie	1995	59,9	28,3 <sup>c</sup>	-52,8	2,0	1,1 <sup>c</sup>	-0,9	66,5	75,6 <sup>c</sup>	9,1

Source : Estimations du Secrétariat de la CNUCED, sur la base de Banque mondiale, *Global Development Finance 2000*, et de la base de données de l'OCDE/CAD.

<sup>a</sup> Moyenne 1995-1998.

<sup>b</sup> 1998.

<sup>c</sup> Moyenne 1996-1998.

le rythme de diminution du ratio dette/PIB et le taux de croissance de l'investissement intérieur (graphique 41). Il s'agit peut-être uniquement d'une relation comptable, mais il vaut la peine d'étudier de plus près les mesures susceptibles de créer et d'entretenir des interactions positives entre la réduction de l'endettement extérieur, l'investissement et l'expansion des exportations. Apparemment, un des mécanismes à l'œuvre est que l'accroissement des financements assortis de conditions de faveur a permis aux pays concernés d'importer davantage d'équipements et d'intrants nécessaires pour développer leurs capacités de production, et donc d'exporter davantage, ce qui renforce l'effet initial de l'augmentation des financements extérieurs. Le rôle des flux officiels dans ce processus est décrit dans une des études de base réalisées pour l'évaluation interne de la FASR, dans laquelle on peut lire que les pays qui ont

GRAPHIQUE 40 : ENTREES NETTES D'APD ET D'IED AVANT ET APRES LE LANCEMENT D'UN PROGRAMME FAS/FASR  
(Variation des entrées annuelles moyennes en pourcentage du PNB)<sup>a</sup>



Source: Calculs du Secrétariat de la CNUCED, sur la base de Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde*, 2000.  
<sup>a</sup> 5 ans avant et 5 ans après le lancement du programme, en points de pourcentage.

TABLEAU 25 : COMMERCE EXTÉRIEUR ET RATIOS DETTE/EXPORTATIONS, 1994-1998

	Taux de croissance (%) Exportations de biens et de services			
	DE/XBS <sup>a</sup>	En valeur (A)	En volume (B)	(A) > (B)
<b>PMA dont le ratio dette/exportations diminue</b>		<b>17,2</b>	<b>14,3</b>	
Guinée équatoriale	-40,4	73,1	84,4	non
Haïti	-30,2	26,6	26,2	oui
Rwanda	-18,8	27,8	22,2	oui
Ethiopie	-13,7	19,1	14,9	oui
Bangladesh	-12,0	16,4	15,4	oui
Ouganda	-11,3	17,1	18,3	non
Togo	-10,7	12,7	8,1	oui
Malawi	-7,6	12,1	9,3	oui
Mozambique	-6,7	9,6	4,8	oui
Angola	-5,4	6,3	-2,0	oui
Madagascar	-4,0	4,1	-3,7	oui
Gambie	-3,9	3,9	1,4	oui
Rép.-Unie de Tanzanie	-3,0	13,6	2,1	oui
Népal	-2,7	4,8	4,5	oui
Tchad	-2,6	10,3	9,3	oui
<b>PMA dont le ratio dette/exportations est stable ou augmente</b>		<b>4,9</b>	<b>6,4</b>	
Sao Tomé-et-Principe	-1,4	1,7	2,5	non
Guinée	-0,9	4,0	10,0	non
Lesotho	-0,8	15,6	18,1	non
Niger	-0,7	4,5	3,3	oui
Guinée-Bissau	0,1	1,7	5,0	non
Yémen	1,6	35,4	-2,1	oui
Mali	2,2	11,8	14,1	non
Zambie	2,4	-3,9	3,2	non
Cap-Vert	3,7	19,3	20,9	non
Rép. centrafricaine	5,9	-5,3	6,9	non
Mauritanie	6,5	-3,0	-1,2	non
Bénin	7,4	5,3	4,1	oui
Burkina Faso	7,5	6,4	8,1	non
Burundi	13,7	-8,3	5,0	non
Comores	27,2	-6,7	5,8	non
Erythrée	50,9	-0,6	-1,4	oui

Source : Estimations du Secrétariat de la CNUCED, sur la base de Banque mondiale, *Global Development Finance 2000* et *Indicateurs du développement dans le monde 2000*.

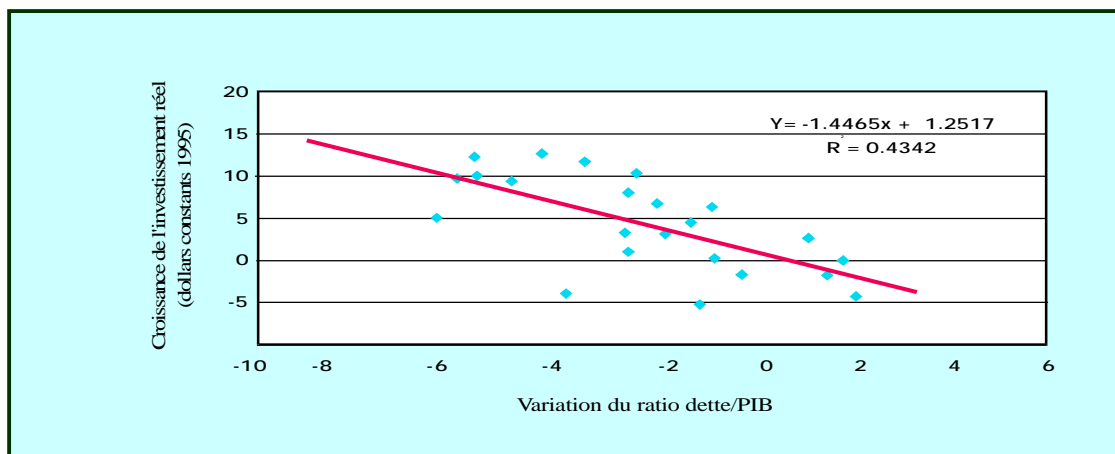
<sup>a</sup> Stock de dette extérieure en pourcentage des exportations de biens et de services et des envois de fonds des travailleurs émigrés (moyenne annuelle).

fait des progrès en matière de viabilité extérieure ont eu un déficit courant plus important que les autres, et que ce déficit a été financé par un accroissement des transferts officiels (Tsikata, 1999 : 154).

Toutefois, ce processus ne peut être durable que si les pays concernés continuent d'obtenir des financements assortis de conditions de faveur et si l'évolution du marché mondial leur est favorable. Cet aspect est souligné dans l'évaluation externe du FMI, dont les auteurs doutent de la durabilité de l'accélération de la croissance consécutive à l'adoption d'un programme FASR, car le taux d'investissement reste faible et la mobilisation de l'épargne intérieure est limitée en raison de l'insuffisance des revenus<sup>9</sup>. Il faudrait donc



GRAPHIQUE 41 : CROISSANCE DE L'INVESTISSEMENT REEL ET VARIATION DE L'ENDETTEMENT EXTERIEUR DANS LES PMA  
APPLIQUANT UN PROGRAMME FASR, 1994-1998  
(pourcentage de croissance annuelle)



Source : Calculs du Secrétariat de la CNUCED, sur la base de Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde, 2000* et *Global Development Finance 2000*.

que les flux de capitaux privés et publics restent suffisants jusqu'à ce que l'épargne intérieure augmente assez pour prendre le relais. Comme la réforme ne semble guère susciter un accroissement des flux privés, cela implique qu'il faudra continuer d'accroître les flux officiels. Mais, les créanciers et donateurs officiels ayant tendance à réduire les flux assortis de conditions de faveur dès que les principales réformes sont accomplies et que l'économie semble être sur la bonne voie, le processus est très fragile.

## 2. CAUSES ET CONSEQUENCES DES INTERRUPTIONS DE PROGRAMMES

Une des études faites pour l'évaluation interne du FMI montre clairement que l'efficacité des programmes dépend de leur continuité. La formation de capital et la croissance par habitant ont été nettement moindres dans les pays dont les programmes ont été interrompus que dans les autres (Mecagni, 1999 : tableau 9.1). Le récent rapport de la Banque mondiale sur l'Afrique aboutit à la même conclusion.

Ce constat est important, mais il peut s'expliquer aussi bien par les effets de la suspension des financements officiels que par l'interruption des réformes. En effet, lorsqu'un pays interrompt son programme, le FMI suspend ses décaissements et il est très possible que cela entraîne un effondrement des ressources budgétaires, ce qui est justement ce qu'on devrait chercher à éviter (Sachs et al., 1997 : 7). Le FMI suspend ses décaissements par exemple lorsqu'un objectif budgétaire n'est pas respecté. Comme l'indiquent Sachs et al., lorsque le FMI décide de suspendre ses décaissements, il est imité par les autres grands créanciers, notamment la Banque mondiale et les donateurs bilatéraux. Cela aggrave considérablement la situation budgétaire et donne l'impression qu'il a eu raison de suspendre ses décaissements. Il en résulte une longue période de blocage, suivie par des négociations difficiles en vue d'une reprise des décaissements (p. 7).

Comme la suspension des décaissements a une grande incidence sur l'efficacité des réformes, pour bien comprendre le fonctionnement des réformes, il importe d'analyser les causes de leur interruption. Les données recueillies

pour les études de base faites en vue de l'évaluation interne, qui concernent les arrangements FAS/FASR approuvés entre 1986 et la fin de 1994, permettent de constituer un échantillon de 34 interruptions de programmes dans 17 PMA. Ce n'est certes qu'un échantillon, mais c'est la meilleure base dont on dispose pour analyser une question qui est souvent traitée de façon assez subjective. On considère qu'il y a interruption de programme lorsque les décaissements du FMI ont été suspendus pendant plus de six mois entre plusieurs arrangements annuels ou pluriannuels, ou lorsque l'évaluation d'un programme a été différée de plus de six mois (Mecagni, 1999 : 217). Ce critère a été retenu dans le but de saisir tous les écarts significatifs par rapport aux programmes prévus, en excluant ceux qui sont de pure forme.

On pourrait penser que la principale cause des interruptions a été liée au non-respect des engagements, mais en fait cela n'est vrai que dans 20 des 34 cas (tableau 26). Dans six cas, dont trois concernent des PMA d'Asie, il n'y a pas eu de divergence majeure par rapport aux politiques prévues, mais plutôt des désaccords sur l'évolution future. Ces désaccords se sont produits lorsque les services du Fonds et les autorités du pays ne pouvaient pas s'entendre sur l'ampleur et le rythme des réformes financières et structurelles à mettre en œuvre durant la période suivante, ou lorsque les autorités avaient besoin de plus de temps pour adapter leur politique à une modification imprévue de l'environnement économique (Mecagni, 1999 : 220). Huit autres interruptions ont été dues à des perturbations politiques qui ont sapé l'autorité du gouvernement et donc empêché toute négociation valable (p. 220).

Dans 15 des 20 interruptions dues au non-respect de certains engagements, ce sont essentiellement des engagements budgétaires qui n'ont pas été tenus. Le retard de la mise en œuvre des réformes structurelles n'a motivé que cinq de ces interruptions. En outre, dans 15 des 20 cas, divers facteurs exogènes tels que des chocs extérieurs, des catastrophes naturelles ou des troubles sociaux plus ou moins liés aux effets de l'ajustement ont joué un rôle. Dans deux des cinq autres cas, les objectifs budgétaires étaient trop ambitieux, et dans deux autres l'interruption a été liée au processus démocratique, et notamment au climat préélectoral (voir tableau 26).

---

*Il importe de se demander dans quelle mesure le non-respect des objectifs a été dû à des défauts de conception des programmes.*

---

Il importe de se demander dans quelle mesure le non-respect des objectifs a été dû à des défauts de conception des programmes. Pour répondre à cette question, l'étude de base faite pour l'évaluation interne analyse cinq défauts possibles : i) objectifs budgétaires trop ambitieux; ii) mauvaise hiérarchisation des réformes structurelles; iii) insuffisance de l'assistance technique; iv) insuffisance du suivi assuré par les services du Fonds; et v) insuffisance des mesures pour imprévus. Le dernier de ces défauts semble être le plus grave, mais les services qui ont fait l'évaluation considèrent qu'il est difficile d'intégrer des mesures pour imprévus dans les programmes.

Dans le cas des pays dans lesquels le non-respect des engagements a été dû à des chocs externes, les services du FMI considéraient souvent qu'il y avait a priori un risque de détérioration des termes de l'échange et de déficit du financement extérieur, mais n'ont pas intégré dans les programmes de mesures pour y remédier. Ainsi, sur un échantillon de 10 pays, on avait considéré a priori qu'il y avait des incertitudes concernant le financement extérieur dans six cas, et ce financement a effectivement été insuffisant dans quatre de ces six cas. De même, on craignait une détérioration des termes de l'échange dans six cas et cette détérioration a bien eu lieu dans cinq de ces six cas, mais le Fonds n'avait prévu des mesures pour compenser ses éventuels effets sur le solde budgétaire et la balance des paiements que dans un cas. De façon générale, les programmes postulaient implicitement que tout déficit de financement devrait

TABLEAU 26 : CLASSEMENT DES MOTIFS DE SUSPENSION DE PROGRAMMES FAS/FASR DANS LES PMA

Pays	Date de suspension		Désaccord concernant uniquement les perspectives (temps nécessaire pour formuler une réponse à des chocs; pas de dérapage majeur)	Perturbations politiques suffisamment graves pour empêcher des négociations valables ou pour remettre en question l'autorité du gouvernement	Ecart par rapport aux engagements						
					Nature de l'écart		Facteurs aggravants				
					Problèmes budgétaires	Réforme structurelle	Chocs extérieurs	Catastrophe naturelle	Troubles sociaux		Démocratisation ou climat préélectoral
Faiblement liés aux effets de l'ajustement	Fortement liés aux effets de l'ajustement										
Bangladesh	1	Déc.1989	X								
Bénin	1	Juin1990		X						X	
	2	Juin1992	X								
Burkina Faso	1	Mars1992			X		X				X
	2	Nov.1993			X						
Burundi	1	Aug.1987			X		X				
	2	Juil.1990			X						
	3	Mai1993		X							
Guinée équat..	1	Déc.1989				X	X				
	2	Sep.1993			X						X
	3	Oct.1994			X						
Guinée	1	Juil.1988			X		X				
	2	Mars1990			X				X		
	3	Nov.1992			X		X				X
RDP Lao	1	Sep.1990	X								
	2	Juin1994				X					
Madagascar	1	Juin1991		X							
Malawi	1	Juin1992			X		X		X		X
Mali	1	Jan.1991		X				X			
	2	Aug.1993			X				X		
Mauritanie	1	Nov.1988				X					
	2	Mai 1990	X								
Mozambique	1	Déc.1993				X	X				
	2	Féb.1995			X		X				
Népal	1	Nov.1990		X							
	2	Oct.1993	X								
	3	Sep.1994				X					X
Niger	1	Déc.1989			X		X	X			
	2	Mars1991		X				X			
Sierra Leone	1	Nov.1987		X							
	2	Mars1995	X								
Togo	1	Juin1991			X		X	X			X
	2	Nov.1992		X							
R.-U. de Tanzanie	1	Mars1993			X						
<b>Total</b>			<b>6</b>	<b>8</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>6</b>

Source : Estimations du Secrétariat de la CNUCED sur la base de Mecagni (1999), notamment tableaux 9.10, 9.11 et 9.12 du texte.

être intégralement et immédiatement compensé par un durcissement des politiques ou une contraction des importations, ou par des mesures à déterminer dans un examen ultérieur. Dans aucun cas les modalités de l'ajustement supplémentaire nécessaire pour pallier le déficit du financement extérieur n'ont été définies à l'avance, ni, par conséquent, approuvées par les autorités (Mecagni, 1999 : 236).

Il y a eu aussi des défaillances en ce qui concerne les projections. Les données de l'étude de base réalisée en vue de l'évaluation interne montrent qu'il y a une différence importante entre les PMA dans lesquels les programmes n'ont pas été interrompus et les autres, qui n'ont guère fait de progrès vers la viabilité externe: les projections étaient beaucoup plus réalistes dans les premiers (tableau 27). Dans deux tiers des pays qui ont dû interrompre leur programme, les projections relatives aux exportations de marchandises étaient trop optimistes alors que ce n'était le cas que dans la moitié des pays qui ne l'ont pas interrompu. Plus frappant encore, les projections relatives aux crédits officiels sur les deux premières années ont été trop optimistes dans huit des neuf pays qui ont interrompu leur programme, mais seulement dans trois des six pays qui ne l'ont pas interrompu.

Comme les programmes ne peuvent pas réussir s'ils sont sous-financés, il importe de se demander dans quelle mesure le non-respect des engagements a été dû à ce sous-financement. Le sous-financement peut résulter de chocs imprévus ou d'une tendance générale à sous-estimer les ressources financières requises par l'ajustement. Ces ressources sont calculées sur la base d'une estimation du déficit de financement et peuvent être insuffisantes soit parce que les prévisions sont trop optimistes soit parce qu'on a adapté l'estimation du déficit en fonction des possibilités de mobilisation de ressources. En effet, la Banque et le Fonds n'ont pas le droit d'appuyer des programmes sous-financés, comme il est dit dans l'évaluation du Programme spécial d'assistance en faveur de l'Afrique, si bien que lorsque les engagements des bailleurs de fonds sont insuffisants, on manipule le déficit pour qu'il corresponde aux ressources disponibles (Banque mondiale, 1998 : 42). Cela a pour conséquence inévitable qu'un certain nombre de programmes sont voués à l'échec dès le début en raison du sous-financement et de la pénurie de devises<sup>10</sup>.

---

*Un certain nombre de programmes sont voués à l'échec dès le début en raison du sous-financement et de la pénurie de devises*

---

### 3. ROLE DES POLITIQUES MACROECONOMIQUES ET DES REFORMES STRUCTURELLES

Les effets positifs de l'assouplissement de la contrainte de change, elle-même due à l'accroissement des financements assortis de conditions de faveur, si celui-ci est durable et si les programmes ne sont pas interrompus, de façon que le financement extérieur soit relativement stable, peuvent être renforcés par une réforme des politiques intérieures. Il est très difficile de dire quels sont les aspects de cette réforme qui sont les plus bénéfiques. Toutefois, de nombreux observateurs pensent que le plus important est d'éliminer les distorsions macroéconomiques les plus flagrantes<sup>11</sup>.

L'efficacité des réformes structurelles est plus controversée. Les évaluations du FMI contiennent peu de données objectives démontrant qu'elles ont un effet positif sur la croissance. A cet égard, il est intéressant de citer la principale étude de base faite pour l'évaluation interne, qui est libellée en termes très diplomatiques :

"Une analyse plus détaillée des politiques structurelles menée dans les pays appliquant un programme FASR, à l'aide d'indices construits à cet effet, ne fournit aucun élément suffisamment solide pour qu'on puisse en tirer des

TABLEAU 27 : ÉCART ENTRE LES RÉSULTATS ET LES PROJECTIONS CONCERNANT LES CRÉDITS OFFICIELS ET LES EXPORTATIONS DE MARCHANDISES DANS LES PMA APPLIQUANT UN PROGRAMME FAS/FASR AYANT ÉTÉ SUSPENDU OU NON

(SU = surestimation; SO = sous-estimation; C = coïncidence)

	<i>Crédits officiels</i>			<i>Exportations de marchandises</i>		
	<i>Objectifs comparés aux résultats<sup>a</sup></i>			<i>Objectifs comparés aux résultats<sup>a</sup></i>		
	<i>t</i>	<i>t+1</i>	<i>t+2<sup>d</sup></i>	<i>t</i>	<i>t+1</i>	<i>t+2</i>
<b>Programmes suspendus dans lesquels il n'y a eu aucun progrès ou que des progrès limités en matière de viabilité extérieure</b>						
Burundi (FAS, 1986)	SU	C	SU	SU	SU	SU
Guinée équatoriale (FASR 1993)	SO	SU	SU	SU	SU	SU
Guinée (FASR 1991)	SU	SU	SU	C	SU	SU
Madagascar (FASR 1989)	SU	SU	SU	SO	SU	SU
Mali (FASR 1992)	SU	SU	SO	C	SU	SU
Mozambique (FAS 1987)	SU	SU	SU	SO	C	SU
Mozambique (FASR 1990)	SU	SU	SU	C	SO	SU
Niger (FASR 1989)	SU	SU	SU	SU	SU	SU
Sierra Leone (FAS 1986)	..	..	..	SU	SU	SU
Togo (FASR 1989)	SU	SU	SO	SO	C	SU
<i>Distribution de fréquence :</i>						
Surestimation	8	8	7	4	7	10
Coïncidence	-	1	-	3	2	-
Sous-estimation	1	-	2	3	1	-
<b>Programmes non suspendus<sup>b</sup></b>						
Bangladesh (FASR, 1990/1991) <sup>c</sup>	..	..	..	C	SO	SO
Bénin (FASR 1993)	SU	SU	SU	SU	SU	SU
Gambie (FASR 1988/1989)	SU	SU	SU	C	C	SO
Lesotho (FAS 1988/1989)	SO	SO	SO	SO	SO	SU
Lesotho (FASR 1991/1992)	SO	SO	SO	C	SO	SO
Mozambique (FAS 1987)	SU	SU	SU	SO	C	SU
Népal (FAS 1987/1988) <sup>b</sup>	..	..	..	SO	..	..
Rép.-Unie de Tanzanie (FAS 1987/1988) <sup>b</sup>	..	..	..	SU	SU	SU
Ouganda (FASR 1989/1990)	SO	SO	SU	SU	SU	SU
<i>Distribution de fréquence ::</i>						
Surestimation	3	3	4	3	3	5
Coïncidence	-	-	-	3	2	-
Sous-estimation	3	3	2	3	3	3

Source: Tsikata (1999), tableaux 7.19 et 7.20.

<sup>a</sup> Les "objectifs" sont les projections figurant dans le rapport des services du FMI pour le premier arrangement annuel. Si l'écart par rapport à la projection ne dépasse pas 5%, on considère qu'il y a coïncidence (C) ; si les projections dépassent les résultats de plus de 5% on considère qu'il y a eu surestimation (SU) ; si les résultats dépassent les projections de plus de 5% on considère qu'il y a eu sous-estimation (SO).

<sup>b</sup> Les pays concernés sont ceux pour lesquels des programmes pluriannuels ont été menés à terme sans interruption majeure.

<sup>c</sup> Le montant brut des emprunts officiels n'est pas indiqué dans le rapport du FMI.

<sup>d</sup> L'année du premier arrangement annuel est indiquée par t et les deux années suivantes par t+1 et t+2.

conclusions. Cela peut être dû au fait qu'il est très difficile de comparer les politiques structurelles des différents pays ou d'analyser l'évolution de ces politiques dans un même pays. La réduction des distorsions structurelles semble être associée à une accélération de la croissance, mais la corrélation est à peine décelable lorsqu'on exclut tout ce qui peut s'expliquer par la politique macroéconomique, l'accumulation de capital humain, les conditions de départ et les chocs exogènes "(Kochhar et Coorey, 1999 : 87).

---

*Dans les pays pauvres, les contraintes structurelles et la fragilité des institutions empêchent le secteur privé de répondre positivement aux incitations qui sont censées être la pièce maîtresse du processus d'ajustement.*

---

Cela est dû au fait que dans les pays pauvres, les contraintes structurelles et la fragilité des institutions empêchent le secteur privé de répondre positivement aux incitations qui sont censées être la pièce maîtresse du processus d'ajustement. Le problème est que dans ces pays il n'y a quasiment pas de marchés ou qu'ils sont extrêmement étroits et présentent des caractères monopolistiques ou oligopolistiques. Les entrepreneurs, qui sont censés être les principaux acteurs d'une croissance tirée par le marché, sont rares, et les investisseurs étrangers ne sont pas encore prêts à combler le vide. Comme on l'a vu au chapitre précédent, même si la réforme économique met en place un régime plus libéral et plus favorable à l'entreprise, il existe des obstacles plus fondamentaux qui dissuadent les investisseurs et qui ne sont pas pris en considération par les réformes structurelles.

La CNUCED a souligné, dans un ouvrage consacré à l'ajustement structurel en Afrique (CNUCED, 1998), les principales carences des réformes structurelles dans les pays pauvres. La libéralisation de l'agriculture a rarement rendu les prix à la production plus incitatifs en raison de la chute du cours mondial des produits d'exportation, de la suppression des subventions visant les cultures vivrières et de l'imperfection des systèmes de commercialisation. En outre, l'accès aux intrants et au crédit s'est détérioré, en particulier dans les zones isolées et à faible densité démographique, car les agents privés n'ont pas pu reprendre une grande partie des fonctions dont s'acquittaient auparavant les offices de commercialisation. La libéralisation du secteur financier a entraîné une hausse et une forte volatilité des taux d'intérêt, une multiplication des faillites et une accumulation rapide de dette publique intérieure (Nissanke, 1998). La libéralisation du commerce extérieur, dans les pays où les capacités techniques et de gestion des entreprises du secteur structuré étaient faibles, a souvent fragilisé les industries nationales. Le desserrement des contraintes qui entravent l'importation peut dynamiser le secteur informel, mais cette expansion n'est pas toujours durable car la plupart des entreprises informelles exportent peu et n'ont guère accès au crédit (Wuyts, 1998).

#### 4. ENDETTEMENT EXTERIEUR ET RESULTATS DES PROGRAMMES FASR

Les effets de la réforme économique dans les pays en développement dépendent aussi beaucoup de la situation de ces pays au moment du lancement de l'ajustement structurel. Il est aujourd'hui clair que dans les pays pauvres où les infrastructures physiques et humaines et les institutions du marché sont sous-développées et où il n'y a guère d'entrepreneurs locaux, la réponse de l'offre risque fort d'être très limitée. En outre, un nombre croissant d'études montrent que la libéralisation n'entraîne pas automatiquement une intégration dans l'économie mondiale pour les pays les plus marginalisés et qui sont à l'écart des grands axes du commerce international. Un ajustement structurel entrepris en réaction à une crise économique est plus difficile et aléatoire qu'une restructuration entreprise dans le cadre d'un projet de développement à long terme (CESAP, 1990). Enfin, le niveau initial de l'endettement extérieur a une influence majeure sur la mise en œuvre et les effets des réformes économiques.

La question des effets de la dette extérieure sur le processus d'ajustement n'a pas été étudiée à fond, pourtant elle est capitale. S'il est vrai que l'endettement extérieur, lorsqu'il dépasse un certain niveau, compromet l'efficacité des réformes, cela signifie que, pour qu'une réforme économique puisse réussir dans un pays surendetté, il faut au préalable réduire la dette. La stratégie actuelle, qui consiste à subordonner l'allègement irrévocable de la dette à la réussite de l'ajustement, revient à mettre la charrue avant les bœufs, ce qui condamne tant le pays concerné que les créanciers et donateurs officiels qui appuient le processus d'ajustement à de grands déboires. L'accroissement des

---

*La stratégie actuelle, qui consiste à subordonner l'allègement irrévocable de la dette à la réussite de l'ajustement, revient à mettre la charrue avant les bœufs, ce qui condamne tant le pays concerné que les créanciers et donateurs officiels qui appuient le processus d'ajustement à de grands déboires.*

---

flux d'aide et des efforts nationaux d'ajustement structurel ne peuvent tout simplement pas restaurer la viabilité de l'économie tant que le fardeau de la dette extérieure n'est pas réduit.

Les effets de la dette extérieure sur les résultats des réformes ou les mécanismes par le biais desquels elle affecte l'efficacité des programmes d'ajustement ont été très peu étudiés, ce qui est assez étonnant. Toutefois, une simple comparaison entre les PMA qui ont appliqué des programmes FASR, selon le niveau initial de leur endettement, montre que cette question mérite d'être explorée. La réponse de l'investissement et de l'exportation aux réformes est beaucoup plus forte dans les pays dans lesquels le ratio dette/PNB est inférieur à 80%. La différence entre les résultats enregistrés dans les pays très endettés et peu endettés qui ont appliqué des programmes FASR est particulièrement prononcée durant les périodes dans lesquelles l'évolution des termes de l'échange a été favorable (tableau 28). Comme dans toute analyse de ce genre, les résultats dépendent beaucoup de la composition des échantillons. Dans l'idéal, il faudrait tenir compte des conditions de la dette, c'est-à-dire de sa valeur actualisée, ainsi que du niveau des transferts, car ceux-ci peuvent compenser les effets d'éviction. Quoiqu'il en soit, cette analyse préliminaire tendrait à confirmer que le niveau de l'endettement initial a une influence sur l'efficacité des réformes.

TABLEAU 28 : ENDETTEMENT INITIAL ET RÉSULTATS ÉCONOMIQUES DES PMA AVANT ET APRÈS LANCEMENT D'UN PROGRAMME FAS/FASR

	3 ans avant	1ère période de 3 ans après	2ème période de 3 ans après	1996-1998
<b>Taux de croissance annuelle moyen (%)</b>				
<i>PIB réel par habitant</i>				
Endettement initial faible <sup>a</sup>	0,23	0,37	-0,33	2,56
Endettement initial élevé <sup>b</sup>	-3,56	-0,54	-2,02	1,14
<i>Exportations de biens et de services (volume)</i>				
Endettement initial faible	3,37	4,30	7,86	13,12
Endettement initial élevé	-2,09	6,55	0,29	5,69
<i>Investissement intérieur brut (volume)</i>				
Endettement initial faible	1,89	-0,44	0,49	11,24
Endettement initial élevé	-0,56	3,46	1,03	0,77
<b>Taux annuel moyen (en pourcentage du PIB)</b>				
<i>Investissement intérieur brut</i>				
Endettement initial faible	17,2	20,1	21,2	22,1
Endettement initial élevé	15,3	18,4	16,9	16,7
<i>Épargne intérieure brute</i>				
Endettement initial faible	-4,0	-2,2	-1,7	3,0
Endettement initial élevé	3,0	4,8	1,8	2,6

Source : Estimations du Secrétariat de la CNUCED, sur la base de Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde 2000* et *Global Development Finance 2000*.

<sup>a</sup> Endettement initial inférieur à 80% du PNB : Bangladesh, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Haïti, Lesotho, Mozambique, Népal, Ouganda, République centrafricaine, Tchad.

<sup>b</sup> Endettement initial supérieur à 80% du PNB : Ethiopie, Gambie, Guinée, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Niger, Togo.

Le surendettement peut réduire l'efficacité des réformes de diverses manières. Premièrement, il rend beaucoup plus difficile la stabilisation, car, comme le montre bien la seule étude qui vise à établir les fondations théoriques des réformes FASR (FMI, 1987), il entraîne un conflit entre les deux grands volets du processus de stabilisation, c'est-à-dire la réduction du déficit budgétaire et la réaffectation des dépenses devant résulter de la dévaluation. La dévaluation accroît la proportion des recettes affectées au paiement des intérêts sur la dette extérieure (tant publique que privée), et réduit donc la demande globale et la production nationale. En outre, elle accroît le déficit budgétaire dans les pays où le secteur public a une importante dette extérieure, c'est-à-dire lorsque la proportion des paiements d'intérêts dans les dépenses publiques est telle que leur augmentation consécutive à la dévaluation et la hausse de l'équivalent en monnaie nationale des autres éléments de la dépense publique qui sont libellés en devises dépassent l'accroissement des recettes qui résulte de la conversion en monnaie locale dévaluée des dons et des droits de douane (FMI, 1987 : 45). Cela peut entraîner une accélération de la fuite des capitaux, qui exerce des pressions sur la monnaie et oblige à relever les taux d'intérêt, et ces effets secondaires tendent à détériorer encore la situation budgétaire (p. 45). Le problème peut être exacerbé lorsqu'on adopte une approche radicale de l'ajustement, consistant à libéraliser le secteur financier et le commerce extérieur en même temps qu'on entreprend un processus de stabilisation. La hausse des taux d'intérêt due à la libéralisation du secteur financier entraîne un alourdissement du service de la dette intérieure, tandis que la baisse des recettes douanières due à la libéralisation du régime de commerce extérieur réduit les recettes publiques (Toye, 2000).

Deuxièmement, lorsqu'un pays est surendetté, il y a moins de chances que l'ajustement structurel soit induit par l'investissement. Le surendettement extérieur limite l'investissement intérieur de différentes manières. Le service de la dette absorbe des devises, ce qui réduit la capacité d'importation de biens d'équipement. Comme une grande partie de la dette extérieure est une dette publique, le service de la dette force l'Etat à réduire ses investissements dans les infrastructures physiques et humaines. Le surendettement est un facteur d'incertitude pour les investisseurs nationaux et étrangers et a des effets négatifs sur la notation du pays et l'évaluation du risque, ce qui limite l'accès des entreprises potentiellement viables au marché international des capitaux.

Troisièmement, le surendettement peut avoir des effets pervers sur l'aide, car la répartition géographique de celle-ci est influencée par le niveau de la dette extérieure (voir section F ci-après). Lorsque l'aide est affectée, de façon directe ou indirecte, au service de la dette, elle ne peut plus financer le développement, ce qui aggrave les effets négatifs de l'endettement sur la stabilisation et l'investissement durant le processus de réforme.

Si l'efficacité des réformes conçues pour stimuler la croissance et rétablir la viabilité extérieure est compromise par l'endettement, le pays risque de se retrouver prisonnier d'un cercle vicieux. D'un côté, le surendettement sape l'efficacité de l'aide et en particulier la réponse de l'investissement et de l'exportation aux réformes économiques. De l'autre, le manque d'efficacité de l'aide et la faiblesse de la réponse aux réformes font obstacle à une croissance soutenue et au rétablissement de la viabilité extérieure, et en conséquence l'endettement reste excessif. Les créanciers et donateurs internationaux et les pays débiteurs sont alors pris au piège du cycle aide-endettement.

---

*Si l'efficacité des réformes conçues pour stimuler la croissance et rétablir la viabilité extérieure est compromise par l'endettement, le pays risque de se retrouver prisonnier d'un cercle vicieux... Les créanciers et donateurs internationaux et les pays débiteurs sont alors pris au piège du cycle aide-endettement.*

---



## F. Interactions entre l'aide et le service de la dette

### 1. DONNEES ET MOTIVATIONS

Si la répartition de l'aide publique est trop influencée par le niveau du service de la dette, cela a des effets négatifs, dont on n'a pris conscience que récemment, mais qui sont aujourd'hui soulignés par un certain nombre de spécialistes du problème de l'aide et de l'endettement des pays pauvres.

Ainsi, l'ancien responsable du *World Development Report 2000/2001* a récemment écrit qu'une grande partie de l'aide est motivée tout simplement par la volonté d'assurer des « relations normales », c'est-à-dire de faire en sorte que les pays assument régulièrement le service de leur dette. Pour des raisons qui leur sont propres et qui sont liées à l'obligation d'éviter certains types de dépréciation des actifs, les donateurs, qui sont aussi les principaux créanciers, versent de l'argent aux pays pauvres pour que ceux-ci puissent s'acquitter du service de la dette (Kanbur, 2000 : 688). Tony Killick, qui est peut-être le premier à avoir dévoilé ces mécanismes, a écrit que les créanciers considèrent généralement l'aide comme un élément des recettes publiques qui permet au pays destinataire d'assumer une dette extérieure plus importante. Les pays créanciers prennent d'une main ce qu'ils donnent de l'autre (Killick et Stevens, 1997 : 165). De même, Sachs et al., à propos des PPTE, décrivent l'interaction de l'aide et du service de la dette comme un jeu complexe, dans lequel le service d'une lourde dette est très imparfaitement compensé par les rééchelonnements, l'accumulation d'arriérés, l'octroi de nouveaux crédits et des dons officiels (Sachs et al., 1999 : 5).

La corrélation entre la distribution géographique de l'aide accordée aux PMA et celle du service de la dette montre bien que la dette a une influence déterminante sur l'aide. Les décaissements des Etats et des organisations multilatérales sont corrélés avec le service de l'ensemble de la dette et les décaissements des organisations multilatérales sont corrélés avec le service de la dette multilatérale (voir Killick et Stevens, 1997; Birdsall, Claessens et Diwan, 2000). Les financements officiels sont d'autant plus élevés que le service de la dette est lourd (graphique 42) et ce phénomène s'observe tout au long des années 90 (tableau 29).

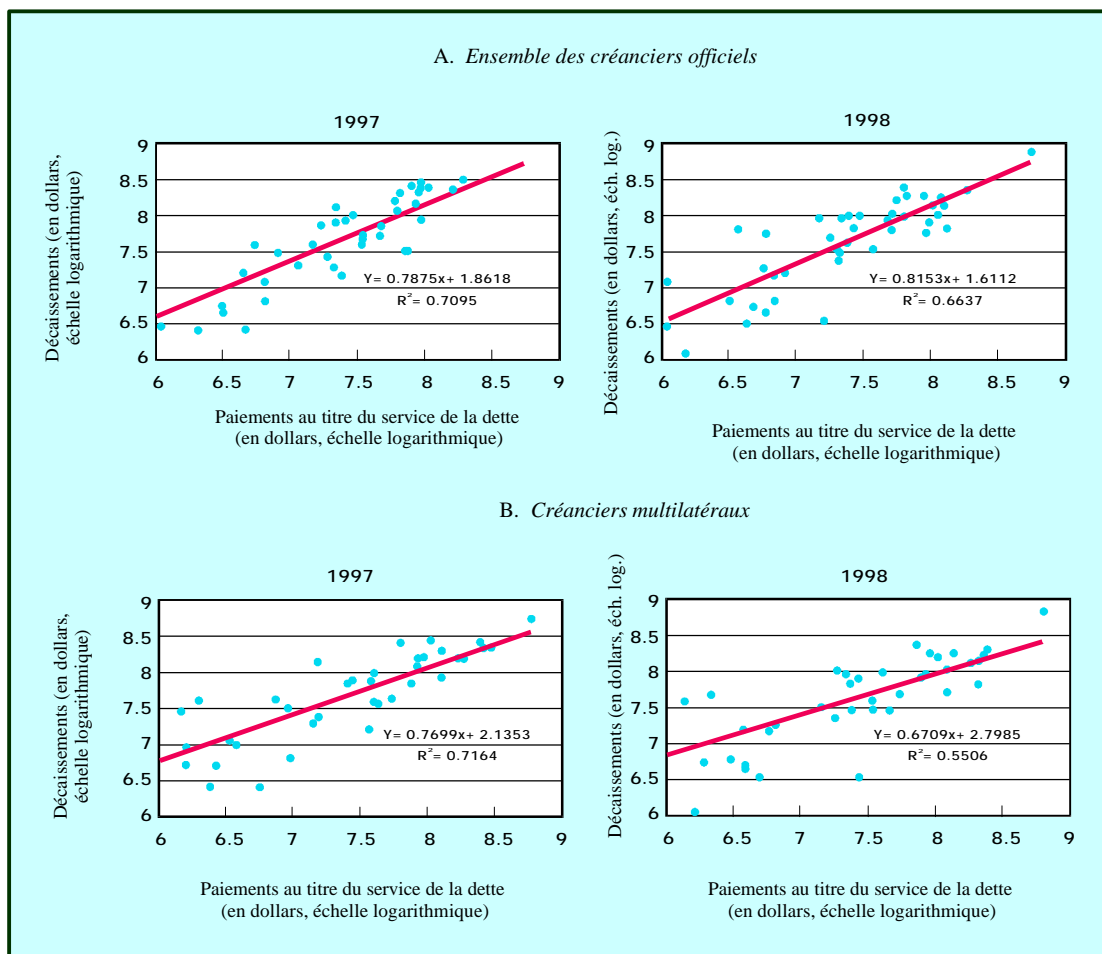
Ces corrélations sont dues à plusieurs motivations. Premièrement, elles sont le reflet des efforts de mobilisation de ressources à l'appui des réformes dans les pays surendettés. En outre, jusqu'à l'Initiative PPTE, le seul moyen de répondre aux difficultés croissantes de service de la dette multilatérale envers la Banque mondiale et le FMI consistait à continuer d'accorder aux pays débiteurs suffisamment de nouveaux crédits pour qu'ils puissent rembourser les crédits anciens. Cette situation se perpétuera jusqu'à ce que les PPTE atteignent le point de décision et commencent à recevoir une aide intérimaire (voir chapitre 5). Deuxièmement, les créanciers accordent des décaissements préventifs pour permettre aux débiteurs de continuer d'assurer le service des crédits antérieurs, afin d'éviter l'accumulation embarrassante d'arriérés et le risque de devoir reconnaître l'échec du développement (Birdsall, Claessens et Diwan, 2000). Troisièmement, le refinancement est encouragé par des motivations comptables. Selon Claessens et al. (1997a), la perte comptable immédiate résultant d'une opération de réduction de la dette sera probablement beaucoup plus importante que la perte économique si la créance est conservée à sa valeur nominale ou surévaluée d'une façon ou d'une autre dans les livres du créancier et que celui-ci n'a pas constitué des provisions suffisantes (p. 32). Dans la pratique, certains créanciers peuvent refuser d'annuler des dettes car ils ne veulent pas ou ne peuvent pas absorber une grosse perte comptable. En outre, une réduction

---

*Les financements officiels sont d'autant plus élevés que le service de la dette est lourd.*

---

GRAPHIQUE 42 : DÉCAISEMENTS OFFICIELS BRUTS EN FAVEUR DES PMA ET SERVICE DE LA DETTE DES PMA, 1997 ET 1998 : ENSEMBLE DES CRÉANCIERS OFFICIELS ET CRÉANCIERS MULTILATÉRAUX<sup>a</sup>



Source : Calculs du Secrétariat de la CNUCED, sur la base de Banque mondiale, *Global Development Finance 2000*.

<sup>a</sup> Hors FMI

TABEAU 29 : RELATIONS STATISTIQUES ENTRE LES DÉCAISEMENTS OFFICIELS EN FAVEUR DES PMA ET LE PAIEMENT DU SERVICE DE LA DETTE DES PMA, 1990-1998

	Ensemble des créanciers officiels		Créanciers multilatéraux	
	R <sup>2a</sup>	Score normalisé <sup>b</sup>	R <sup>2a</sup>	Score normalisé <sup>b</sup>
1990	0,77	11,70**	0,70	9,60**
1991	0,56	7,14**	0,58	7,42**
1992	0,82	13,35**	0,79	12,13**
1993	0,74	10,64**	0,69	9,30**
1994	0,71	9,67**	0,68	9,12**
1995	0,70	9,71**	0,45	5,74**
1996	0,73	10,45**	0,61	7,67**
1997	0,71	9,89**	0,72	9,93**
1998	0,66	8,77**	0,55	6,82**

Source : Estimations de la CNUCED, sur la base de Banque mondiale, *Global Development Finance 2000*.

<sup>a</sup> La valeur de R<sup>2</sup> donne une estimation de l'association entre les décaissements bruts de crédits officiels ou multilatéraux et les remboursements de la dette officielle ou multilatérale dans les PMA (en coordonnées logarithmiques). L'échantillon compte 40 à 42 PMA selon l'année.

<sup>b</sup> \*\* significatif au niveau de 1%.

explicite de la dette pourrait montrer à quel point les décisions de crédit antérieures étaient imprudentes, ce qui nuirait à l'image du créancier face aux emprunteurs et au marché financier (p. 32-33).

## 2. CONSEQUENCES

Ces interactions entre aide et service de la dette limitent l'efficacité de l'aide pour le développement de tous les PMA, qu'ils soient très endettés ou non. Pour les PMA peu endettés, le problème est que la répartition géographique de l'aide est faussée et dépend plus du niveau d'endettement que d'autres critères tels que les perspectives et les besoins. Pour les pays surendettés, le problème est que ces interactions compromettent l'efficacité de l'aide en termes de développement<sup>12</sup>.

Ce système réduit tant le niveau des ressources effectivement disponibles pour financer le développement que la qualité de l'aide. La réduction des ressources résulte directement du fait que les dons sont affectés à l'allègement de la dette. Comme on l'a vu au chapitre 2, cela a été de plus en plus le cas dans les années 90. D'après les données du CAD sur l'APD, la proportion des dons affectés à l'allègement de la dette est passée de 2,7% en 1992 à 14,1% en 1998<sup>13</sup>. En outre, les donateurs bilatéraux contribuent directement à payer les arriérés et le service de la dette envers les institutions multilatérales de financement. Se fondant sur une définition assez large de ces contributions (qui inclut les contributions au Programme cinquième dimension de la Banque mondiale et au Programme d'accumulation de droits (PAD) du FMI, l'appui à la balance des paiements dans le cadre de programmes d'ajustement liés à la dette, en particulier par le biais du Programme spécial d'assistance en faveur de l'Afrique, et les contributions à la FASR et à l'IDA), le Secrétariat du Commonwealth a estimé qu'environ 9 milliards de dollars par an étaient affectés à l'allègement de la dette au début des années 90, ce qui représentait près du quart de l'aide bilatérale aux pays en développement (Killick, 1995b). En outre, les ressources disponibles au niveau du pays débiteur diminuent lorsque de nouvelles ressources bilatérales doivent être employées pour assurer le service de la dette plutôt qu'à des fins de développement socio-économique. D'après une récente analyse économétrique de 18 pays d'Afrique subsaharienne sur la période 1970-1995, 31% des montants additionnels fournis sous forme de dons et de crédits assortis de conditions de faveur ont été employés pour rembourser le principal de la dette extérieure, et la proportion atteignait 50% pour les seuls dons (Devarajan, Rajkumar et Swaroop, 1999).

Ces interactions entre l'aide et le service de la dette ont pour effet non seulement de réduire les ressources disponibles pour le développement mais aussi de limiter l'efficacité de l'aide de diverses manières. Elles peuvent empêcher de résoudre efficacement le problème de la dette car plus un pays parvient à réduire le service de sa dette, plus il risque d'être perdant sur le plan des flux d'aide assortis de conditions de faveur. Dans l'encadré 5, nous montrons avec un exemple simple comment cela peut être un des effets du surendettement et comment les gains résultant des nouveaux investissements peuvent finalement revenir aux créanciers officiels sous forme d'une réduction de l'aide. De plus, ce système est facteur d'incertitude et sape les capacités de l'Etat dans le pays bénéficiaire, phénomène que nous examinerons beaucoup plus en détail au chapitre 6. Enfin, pour que le niveau des transferts nets en faveur d'un pays reste plus ou moins constant, il faut sans cesse renégocier la proportion du service de la dette qui sera assurée par les ressources propres du pays, et cette renégociation a un coût.

---

*Les interactions entre l'aide et le service de la dette ont pour effet non seulement de réduire les ressources disponibles pour le développement mais aussi de limiter l'efficacité de l'aide de diverses manières.*

---

---

*Pour que le niveau des transferts nets en faveur d'un pays reste plus ou moins constant, il faut sans cesse renégocier la proportion du service de la dette qui sera assurée par les ressources propres du pays*

---

**ENCADRE 5 : ILLUSTRATION DES EFFETS NEGATIFS DES INTERACTIONS ENTRE AIDE ET SERVICE DE LA DETTE**

Supposons qu'un pays doive à ses créanciers officiels 30 dollars pour la prochaine période et que la production durant cette période atteigne 110 dollars, si bien qu'en l'absence d'aide extérieure, les ressources disponibles pour la consommation et l'investissement seraient de 80 dollars. Toutefois, le pays compte sur les créanciers officiels pour fournir une aide (sous forme de dons ou de crédits assortis de conditions de faveur) de façon que ses ressources ne tombent pas en dessous de 100 dollars. Si les créanciers fournissent l'aide attendue, celle-ci atteindra 20 dollars durant la période suivante et le transfert net de ressources en faveur des créanciers officiels sera de 10 dollars, c'est-à-dire la différence entre le service de la dette et l'aide. Supposons que le pays a un plan d'investissement qui permettrait d'accroître de 10% la production de la période suivante, pour la porter à 121 dollars. Quels seraient les effets de cet investissement sur l'aide extérieure ? La différence entre la production et le service de la dette sera de 91 dollars, et en conséquence l'aide extérieure tombera à  $100 - 91 = 9$  dollars, au lieu de 20 dollars. D'autre part, les ressources disponibles pour consommation et investissement resteront inchangées à 100 dollars, et par conséquent le pays endetté ne tirera aucun avantage de cet investissement. Tout surcroît de production résultant de l'investissement revient aux créanciers officiels sous forme d'une réduction de l'aide (Claessens et al., 1997b : 242-243).

Le processus est très complexe: négociation d'accords dans le cadre du Club de Paris et du Club de Londres, puis avec les différents créanciers bilatéraux; discussions avec les missions du FMI (consultations annuelles, missions de préparation et de négociation de nouveaux programmes et missions d'évaluation trimestrielle ou semestrielle des programmes en cours); discussions avec les missions de la Banque mondiale; négociations avec les créanciers n'appartenant pas aux Clubs de Paris et de Londres, en particulier les pays de l'Est et de l'OPEP, et avec les créanciers commerciaux autres que les banques; préparation des réunions de groupe consultatif et des réunions de coordination de l'APD (en général annuelles); négociation de l'APD avec différents donateurs bilatéraux et multilatéraux, tels que les banques régionales de développement et les organismes des Nations Unies. On n'a jamais cherché à estimer la charge que représentait toutes ces activités pour l'ensemble des PMA, mais selon Killick et Stevens (1997 : 166), entre 1980 et 1992, le nombre total de négociations de ce genre pour 30 pays d'Afrique aurait atteint 7 800, et si on l'extrapole jusqu'à 1997 il devrait être proche de 10 000. Ces négociations absorbent beaucoup les hauts responsables et les empêchent de consacrer leur temps à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques constructives, car ils doivent répondre aux incessantes demandes de renseignements des créanciers, ce qui compromet toute véritable appropriation.

Les interactions entre l'aide et le service de la dette ont aussi pour effet que, quel que soit le niveau des transferts nets, les pays sont à la fois dépendants de l'aide, c'est-à-dire que les flux d'aide représentent une forte proportion de l'activité économique, de l'investissement et des importations, et surendettés. En outre, lorsque, pour faire en sorte que les pays pauvres continuent de recevoir des transferts positifs, on préfère accroître les flux d'aide affectés au service de la dette plutôt que de réduire purement et simplement le niveau de la dette, les créanciers et donateurs officiels exercent inévitablement une influence considérable sur le processus de formation de capital dans le pays débiteur.

Enfin, la possibilité de refinancer les prêts improductifs, et donc de camoufler les pertes, peut créer un risque moral (Claessens et al., 1997a : 33). A cet égard, la situation des banques commerciales est très différente, car en raison des règles prudentielles qui limitent leur exposition à un emprunteur donné, elles ne peuvent pas aller trop loin dans l'utilisation d'une stratégie de refinancement pour cacher un problème de surendettement. Dans le cas des créanciers officiels, le refinancement permet de ne pas assumer les erreurs passées. Cela vaut en

particulier pour les institutions internationales, qui, en raison de leur statut de créancier privilégié, ont pu prêter tout en sachant que si la situation tournait à leur désavantage et que les sommes investies se révélaient improductives, elles seraient de toute façon remboursées.

## G. Conclusions

Ce chapitre débouche sur trois grandes conclusions. Premièrement, malgré des problèmes de mise en œuvre, bon nombre de pays ont réalisé d'importantes réformes dans les années 90, particulièrement en ce qui concerne la libéralisation du commerce extérieur, du régime de fixation des prix et des mécanismes de commercialisation, ainsi que la création d'un cadre favorable à l'IED. L'environnement économique de la plupart des PMA est beaucoup plus libéral aujourd'hui qu'à la fin des années 80.

Deuxièmement, le principal mécanisme d'action des programmes FASR a consisté à accroître les dons et les crédits assortis de conditions de faveur ou à alléger le service de la dette, ce qui desserre la contrainte liée au manque de devises et permet d'accroître les importations, et donc de consommer et de produire davantage. La maîtrise de l'inflation et l'élimination des distorsions macroéconomiques liées à un taux de change irréaliste ont aussi contribué à créer un environnement propice à l'augmentation de la production, et ce processus a été grandement facilité lorsque les termes de l'échange des principaux produits d'exportation se sont améliorés. Toutefois, les réformes structurelles n'ont pas suffisamment tenu compte des problèmes structurels, de la pénurie d'entrepreneurs autochtones et de la fragilité des institutions du marché, qui limitent la réponse positive aux incitations. En outre, le surendettement compromet l'efficacité des réformes en raison des effets négatifs qu'il a tant sur les pays débiteurs que sur les créanciers ou donateurs internationaux.

Par conséquent, et c'est la troisième grande conclusion de ce chapitre, malgré les importantes réformes conduites dans de nombreux PMA, le nouvel environnement ne permet d'obtenir un taux de croissance assez élevé pour faire reculer sensiblement la pauvreté que si l'environnement économique extérieur est favorable et si le financement des réformes est suffisant et stable. Il est donc douteux que la croissance accélérée enregistrée dans certains pays et à certaines périodes soit durable, car cela supposerait que l'environnement international continue d'évoluer de façon positive et que ces pays continuent d'obtenir d'importantes ressources à des conditions de faveur.

L'évolution récente de quelques PMA d'Afrique montre qu'il est possible de réaliser un certain ajustement sans beaucoup d'investissements nouveaux (CNUCED, 1998 : 166-171). La modification de la structure des incitations peut amener les petits producteurs et en particulier les petits paysans à modifier leurs activités et à mettre en valeur des terres et une main-d'œuvre auparavant sous-employée. Toutefois, on voit clairement les limites de ce processus. Si les PMA ne reçoivent pas les ressources financières nécessaires, l'ajustement peut entraîner une compression de la consommation essentielle et aggraver l'auto-exploitation des membres de la famille. La baisse du prix des produits importés et la déréglementation stimulent les activités informelles, mais peu d'entreprises informelles deviendront des exportateurs compétitifs, et celles qui en seraient capables ne sont souvent pas assez compétitives pour résister à une ouverture soudaine du marché.

---

*Malgré les importantes réformes conduites dans de nombreux PMA, le nouvel environnement ne permet d'obtenir un taux de croissance assez élevé pour faire reculer sensiblement la pauvreté que si l'environnement économique extérieur est favorable et si le financement des réformes est suffisant et stable.*

---

---

*Ce qu'il faut, c'est concevoir des programmes d'ajustement plus audacieux, capables d'entraîner une accélération durable de la croissance, ce qui est indispensable pour vraiment faire reculer la pauvreté.*

---

Les résultats décevants de la réforme économique dans les pays pauvres et les doutes que suscite leur durabilité ont déjà incité la communauté internationale à revoir le processus. Les principaux éléments de sa réponse sont les suivants : i) renforcer les liens entre l'aide et l'allègement de la dette d'une part et la réforme économique de l'autre (sélectivité); ii) réorienter les réformes économiques pour qu'elles contribuent davantage à faire reculer la pauvreté et iii) promouvoir le partenariat et l'appropriation. Nous examinerons plus en détail dans les deux prochains chapitres la nature et les chances de succès de ces innovations. Toutefois, une des grandes conclusions du présent chapitre est qu'il ne suffira pas, pour résoudre le problème, de modifier la structure des dépenses publiques de façon à ce qu'elles améliorent davantage le sort des pauvres et d'éviter que la hausse des dépenses publiques ne soit inflationniste. Ce qu'il faut, c'est concevoir des programmes d'ajustement plus audacieux, capables d'entraîner une accélération durable de la croissance, ce qui est indispensable pour vraiment faire reculer la pauvreté.

Pour cela, il est essentiel d'adopter une approche plus pragmatique de la conception des réformes structurelles et de prévoir un financement suffisant des programmes d'ajustement, en tenant compte de la vulnérabilité des PMA face aux chocs extérieurs et de leurs difficultés sociales.

L'analyse des pays qui ont réussi le pari du développement montre que l'accélération durable de la croissance dépend du renforcement des capacités de production et de la compétitivité, ainsi que de la diversification de l'économie. Il faut amorcer un cercle vertueux reliant investissement, exportation et épargne : la hausse des exportations stimule l'investissement car elle permet d'obtenir les devises nécessaires pour importer des biens d'équipement et des technologies, et l'accroissement des investissements stimule l'exportation en favorisant le progrès technique, les gains de productivité et de compétitivité et la transformation structurelle. Comme l'investissement entraîne une augmentation des revenus et des bénéfices, les ressources disponibles pour l'accumulation de capital augmentent (CNUCED, 2000). Cet enchaînement de causes et d'effets réduit automatiquement la pauvreté s'il est très créateur d'emplois, mais cela suppose qu'il n'y a pas une trop grande inégalité des revenus et des patrimoines. Les pouvoirs publics doivent donc prendre des mesures pour améliorer l'accès aux ressources et lutter contre la marginalisation.

Aujourd'hui, on sait que le meilleur moyen d'obtenir un tel processus durable de croissance et de réduction de la pauvreté est de laisser les forces du marché et l'initiative privée jouer un plus grand rôle. Toutefois, cela ne suffit pas et il faut aussi remédier aux défaillances des marchés, des institutions et des infrastructures. Il faut donc adopter une approche pragmatique de la réforme structurelle, en respectant un certain équilibre entre l'action publique et l'initiative privée, ce que les actuelles réformes FASR ne font pas.

Cela n'implique certainement pas qu'il faille en revenir à l'étatisation et au protectionnisme, mais simplement que le meilleur moyen pour un pays pauvre de s'intégrer de façon profitable et durable dans l'économie mondiale est de compléter une politique macroéconomique favorable à la croissance par des politiques intermédiaires spécifiques visant à renforcer la compétitivité et la productivité des entreprises et à améliorer l'environnement économique général<sup>14</sup>. Pour élaborer de telles politiques, il convient de tirer parti de la marge de manœuvre que le système commercial international laisse aux pays peu développés (voir *Les pays les moins avancés: rapport 1998*).

**ENCADRE 6: AIDE EXTERIEURE ET PROMOTION DES EXPORTATIONS AU BANGLADESH**

Deux grands projets ont été lancés au Bangladesh pour promouvoir et diversifier les exportations. Ils montrent quelles sont quelques-unes des incitations essentielles pour stimuler les exportations des PMA.

***Le projet de développement des exportations***

Le projet de développement des exportations, exécuté de 1989 à 1994, consistait essentiellement à offrir une ligne de crédit de 25 millions de dollars, financée par l'Association internationale de développement (IDA), pour compléter la contribution de l'Etat (5 millions de dollars) à un fonds de développement des exportations géré par la Banque centrale. Ce projet avait aussi un volet d'assistance technique d'une valeur d'environ 1,2 million de dollars financé par un don de l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID). Ses objectifs globaux étaient de seconder les efforts de promotion des exportations du Gouvernement du Bangladesh, par les moyens suivants : i) offre de crédits avant expédition en devises aux exportateurs du secteur privé, en particulier à des exportateurs de produits non traditionnels; ii) renforcement du financement et de la garantie des exportations; et iii) élimination des obstacles institutionnels et bureaucratiques qui entravaient le développement des exportations.

Dans l'ensemble, ce projet a donné de bons résultats. Pour réaliser le premier des objectifs ci-dessus, on a créé un fonds renouvelable de développement des exportations, géré par la Banque centrale, et financé par une contribution de 3 millions de dollars de l'Etat et par l'ensemble du crédit affecté au projet. Au total, ce fonds a mis à la disposition des exportateurs de produits non traditionnels des crédits d'un montant d'environ 75 millions de dollars qui ont permis de financer plus de 150 millions de dollars d'exportations entre janvier 1991 et juin 1995. Il a complété l'action du Mécanisme de financement des exportations qui, au début des années 90, était la seule source locale offrant des crédits avant expédition en devises à des taux compétitifs. Le deuxième objectif n'a été réalisé qu'en partie, car le système de garantie des crédits à l'exportation n'a pas été très efficace. De même la réforme institutionnelle est restée partielle. Le Fonds de développement des exportations a offert aux exportateurs des crédits en devises à un taux comparable à ceux pratiqués sur le marché international (LIBOR + 1%), ce qui les mettait sur un pied d'égalité avec leurs concurrents étrangers en ce qui concerne les frais financiers. Le fonctionnement du régime de restitution des droits de douane a été considérablement amélioré puisque les exportateurs reçoivent maintenant les chèques de remboursement dans un délai d'une semaine pour le droit forfaitaire et d'un mois pour le droit effectif.

***Le projet de diversification des exportations***

Se fondant sur l'expérience acquise avec le projet de développement des exportations et dans le but de promouvoir le renforcement des capacités d'exportation, le gouvernement et l'IDA ont lancé un projet de diversification des exportations d'un montant de 48 millions de dollars, qui sera cofinancé par le Ministère britannique du développement international. L'accord entre l'IDA et le Gouvernement du Bangladesh a été signé le 1<sup>er</sup> juin 1999 et le projet est devenu opérationnel le 1<sup>er</sup> août 1999.

Deux grands types d'activités ont été entreprises dans ce cadre : développement des produits et des marchés et renforcement des capacités de gestion de l'exportation. Le premier volet comprend les activités suivantes : financement des exportateurs (entreprises, groupes d'entreprises et fournisseurs de services) au moyen de primes (à hauteur de 12 millions de dollars au total); services administratifs et consultatifs pour la mise en œuvre du mécanisme de primes (3,10 millions de dollars au total); et élaboration de nouveaux projets pour renforcer certains fournisseurs de services d'appui publics, privés ou mixtes (4 millions de dollars au total). Le deuxième volet comprend les activités suivantes: renforcement des capacités institutionnelles, notamment dans le cadre de la réforme de l'administration douanière, en coordination avec le projet de modernisation de l'administration des recettes publiques lancé par le gouvernement, pour améliorer les services d'entrepôts sous douane et de restitution des droits et accélérer le dédouanement.

Le mécanisme de primes est assez novateur et mérite donc d'être examiné de plus près. Il consiste à offrir (sur la base d'une prise en charge de 50% des coûts) des primes aux exportateurs de biens et de services, pour accroître leur compétitivité, et aux fournisseurs locaux de services, pour renforcer leurs capacités. Ces primes devraient permettre aux exportateurs de faire les efforts de développement des marchés et des produits nécessaires pour devenir compétitifs et accroître leurs exportations et leur rentabilité. Il s'agit de les inciter à faire appel à des spécialistes pour diversifier leurs produits et leurs marchés.

Le mécanisme de primes fonctionne depuis moins d'un an. Les projets approuvés concernent plus la diversification des exportations que le renforcement des capacités des fournisseurs de services, et il conviendrait donc de recruter de nouveaux conseillers pour s'occuper de cet aspect. Quoi qu'il en soit, ce genre de programme a été très profitable aux exportateurs dans d'autres pays comme l'Argentine, l'Inde, l'Indonésie, l'Irlande, l'Ouganda et le Royaume-Uni, et a de bonnes chances d'aider le Bangladesh à diversifier ses exportations.

La nature de ces mesures a été examinée en détail dans différents travaux (voir en particulier CNUCED, 1998, et Griffin, 1996, pour l'Afrique subsaharienne; et *Les pays les moins avancés: rapport 1999* : deuxième partie, chapitre 3). Néanmoins, il convient de rappeler ici que, pour remédier aux carences des infrastructures, promouvoir l'éducation et mettre en valeur le capital humain, ainsi que pour lutter contre les grands problèmes de santé publique et renforcer les systèmes de soins, un gros investissement public est nécessaire. Il faut aussi des investissements publics pour renforcer les capacités administratives et améliorer l'efficacité du secteur public. Les mesures susceptibles d'accroître l'investissement et la productivité dans l'agriculture sont particulièrement importantes pour les PMA, et l'exemple de l'Asie montre qu'une révolution verte pourrait apporter une contribution majeure à la croissance et à la réduction de la pauvreté dans les PMA d'Afrique (Mosley, 2000), mais il ne faut pas négliger le développement de l'industrie manufacturière et des services. A cet égard, la plupart des commentateurs s'accordent à penser que l'aiguillon de la concurrence n'aura les effets voulus que si l'on prend des mesures complémentaires pour améliorer les capacités techniques et gestionnaires et qu'il faudrait peut-être créer des incitations et des mécanismes de financement pour diversifier les exportations (voir encadré 6). Dans les pays où les marchés sont sous-développés, il existe des arguments solides en faveur d'incitations financières et fiscales ciblées et limitées dans le temps, visant à remédier aux défaillances du marché et à renforcer les mécanismes du marché (Overseas Economic Cooperation Fund, 1990), que les spécialistes japonais du développement préconisent depuis longtemps. Les récents travaux consacrés par la Société financière internationale à une stratégie de promotion des PME fondée sur le marché justifient, avec certaines réserves, l'offre de subventions pour renforcer les services aux entreprises indispensables pour la compétitivité des PME (Hallberg, 2000).

Une politique d'ajustement pragmatique ne peut réussir que si elle est convenablement financée. L'adéquation du financement dépend à la fois du volume des ressources extérieures, des modalités de fourniture de ces ressources (que nous examinerons au chapitre 6) et de leur affectation. Le présent chapitre a montré que le sous-financement résulte d'une contradiction entre les projections relatives aux besoins minimum et le plafonnement des ressources offertes par les créanciers et donateurs, ainsi que de l'impossibilité politique d'approuver un programme d'ajustement sous-financé, crée des attentes irréalistes, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, et compromet l'efficacité des programmes d'ajustement.

Enfin, il importe, pour déterminer le niveau de financement des programmes d'ajustement structurel, de tenir compte du surendettement et des transferts nets associés à l'aide et au service de la dette. Il conviendrait d'approfondir l'analyse des interactions entre les décaissements d'aide et le service de la dette et de leurs effets sur l'efficacité de l'aide. Quoi qu'il en soit, on peut déjà dire qu'il est probablement indispensable, si l'on veut assurer le succès de l'ajustement structurel et renforcer l'efficacité de l'aide, aussi bien du point de vue des créanciers et donateurs officiels que du point de vue des pays débiteurs eux-mêmes, de remédier au surendettement.

---

*Il est probablement indispensable, si l'on veut assurer le succès de l'ajustement structurel et renforcer l'efficacité de l'aide, aussi bien du point de vue des créanciers et donateurs officiels que du point de vue des pays débiteurs eux-mêmes, de remédier au surendettement.*

---



## Notes

1. Voir CNUED (1989) pour une analyse de l'ajustement structurel dans les PMA durant les années 80.
2. La littérature sur l'ajustement structurel est très abondante. En ce qui concerne les PMA d'Afrique, il convient de mentionner en particulier CNUCED (1998), Griffin (1996) et Mkandawire et Soludo (1999), et en ce qui concerne les PMA d'Asie, CESAP (1990). On trouve aussi de plus en plus d'articles sur les réformes FASR dans les revues universitaires; voir en particulier Green (1993); Killick (1995a); Schadler (1995); EURODAD (1998); Rivas et Morrison (1999); Collier et Gunning (1999); Comboni (1999); et Dicks-Mireaux, Decagni et Schadler (2000). On peut aussi mentionner, parmi les documents du FMI consacrés à l'évaluation des réformes FASR, Abed et al. (1998) et Bupta et al. (2000).
3. Les origines de ces mécanismes remontent au Plan Baker, annoncé en octobre 1985, qui visait essentiellement les problèmes d'endettement des pays à revenus moyens, mais comportait aussi des dispositions succinctes pour le règlement du problème de la dette des pays pauvres d'Afrique subsaharienne. C'est en partie en réponse à ce plan que le FMI a créé la FAS puis la FASR.
4. On trouvera la liste des pays appliquant un programme FASR dans « Status report on the follow-up to the reviews of the Enhanced Structural Adjustment Facility », 30 août 1999 (<http://www.imf.org/external/np/esaf/status/index.htm>).
5. Nous remercions le FMI de nous avoir fourni ces renseignements.
6. Au sujet des statistiques de la dette dans les années 90, voir chapitre 2, tableaux 17 et 18.
7. Les auteurs de FMI (1995) relèvent aussi l'étroite relation existant entre les flux d'APD et les réformes FASR : « Parmi les pays pauvres en particulier, l'APD bilatérale en faveur des pays qui appliquent un programme d'ajustement appuyé par le FMI a progressé plus rapidement que dans le cas des autres pays. Par exemple, les 41 pays ayant droit à la FASR qui ont conclu un arrangement avec le FMI entre 1990 et 1993 ont bénéficié d'une augmentation moyenne de 35% de l'APD bilatérale nette dans la période 1990-1993, par rapport à la période 1987-1989, contre 6,5% seulement pour les pays n'ayant pas conclu de tels arrangements. Dans certains des pays qui ont appliqué un programme appuyé par le FMI, la hausse des flux d'APD a été considérable. Par exemple, l'Ouganda, qui a mené à terme trois arrangements FASR annuels jusqu'à la fin de 1993, a reçu en moyenne plus de deux fois plus d'APD entre 1990 et 1993 qu'entre 1987 et 1989 » (FMI, 1995 : encadré 14).
8. Ce constat confirme l'analyse économétrique qui montre que l'existence d'un programme FASR n'a pas d'effet notable sur les flux de capitaux privés (Rodrik, 1995, cité dans FMI, 1998 : 32).
9. Pour une analyse intéressante de la durabilité de la croissance en Afrique, voir CEA (1999).
10. Pour une étude de cas analysant la manipulation du déficit de financement de façon que les projections correspondent aux ressources disponibles, voir Martin (1991 : 61-66). D'après Killick (1993 : 10), un grand nombre des programmes du FMI en Afrique sont irréalistes et voués à l'échec en raison du sous-financement et de la pénurie de devises. Un ancien directeur d'un des départements clés du FMI (changes et relations commerciales), a déclaré en privé que jusqu'à un tiers des programmes sont sous-financés et condamnés d'avance. D'après Mistry (1996 : 37), les programmes de financement du FMI et de la Banque à l'appui de programmes d'ajustement ont toujours été recalibrés au moyen de modifications arbitraires des élasticités lorsqu'on constatait qu'il était impossible de mobiliser les fonds nécessaires pour couvrir les besoins (sur la base de Martin et Mistry, 1994; 1996).
11. CNUCED (1998) et Helleiner (1992). D'après une des études de base faites pour l'évaluation interne du FMI, plus des deux tiers du rétrécissement de l'écart de croissance constaté de 1985 à 1995 entre les pays ayant appliqué un programme FASR dans la période 1981-1995 étaient imputables à l'amélioration de la politique macroéconomique (Kochhar et Coorey, 1999 : 84).
12. Voir Martin (1997) pour une analyse très intéressante de ces effets.
13. En théorie, cette forme d'aide devrait réduire les paiements au titre du service de la dette et avoir donc sur les transferts nets les mêmes effets qu'un apport d'argent

frais. Toutefois, il s'agit souvent d'une simple compensation comptable, auquel cas les dons qui prennent la forme d'une annulation de dette ne libèrent pas nécessairement des ressources qui permettraient d'accroître les importations et, s'ils se substituent à d'autres formes d'APD, qui elles le permettraient, ils peuvent en fait entraîner une baisse des importations. Les analyses consacrées aux pays africains au début des années 90 montrent qu'en fait il n'y a pas eu de diminution des importations dans les pays qui ont reçu cette forme d'aide. Toutefois, cela ne signifie pas que le mécanisme décrit ci-dessus n'agissait pas, mais simplement que les pays dans lesquels l'annulation de dettes représente une grande proportion des dons ont en même temps obtenu des ressources additionnelles d'organisations multilatérales. Ils ont donc pu importer davantage, principalement parce que les ressources multilatérales ont compensé le déclin des financements bilatéraux dû au fait que les donateurs bilatéraux ont tendance à remplacer une partie des apports d'argent frais par une annulation de la dette (Hernandez et Katada, 1996 : 20). Il faudrait approfondir les recherches pour déterminer si ce mécanisme a continué d'agir à la fin des années 80 et s'il agit aussi dans les PMA autres que ceux d'Afrique, mais on n'a guère de raisons de penser que ce n'est pas le cas.

14. A propos de l'importance des politiques intermédiaires, voir Ocampo (1999).

## Bibliographie

- Abed, G.T. et al. (1998). Fiscal reforms in low-income countries: experience under IMF-Supported programs, Occasional Paper No. 160, IMF, Washington, DC.
- Banque mondiale (1998). *Special Programme of Assistance for Africa*, Operations Evaluation Department, Banque mondiale, Washington, DC.
- Bhattacharya, D. (2000). New forms of development financing in the LDCs: the case of Bangladesh, document de base pour *Les pays les moins avancés – Rapport 2000*.
- Birdsall, N., Claessens, S. et Diwan, I. (2000). Debt reduction in Africa: understanding the creditors, document de base pour la conférence "Civil Society and Global Finance", Warwick, Royaume-Uni, 29–31 mars, 2000.
- Bredenkamp, H. et Schadler, S., éd. (1999). *Economic Adjustment and Reform in Low-income Countries*, étude du FMI, Washington, DC.
- Claessens, S. et al. (1997a). Analytical aspects of the debt problems of heavily indebted poor countries. Dans Iqbal, Z. et Kanbur, R., éd.
- Claessens, S. et al. (1997b). HIPC's debt review of the issues". *Journal of African Economies*, vol. 6(2):231–54
- CNUCED (1989). *Rapport sur le commerce et le développement*, 1998, deuxième partie : "Le développement de l'Afrique : une approche comparative", publication, des Nations Unies : F.89.II.D.6, CNUCED, Genève.
- CNUCED (1989). *Rapport sur le commerce et le développement*, publication des Nations Unies, numéro de vente : F.89.II.D.14, Genève.
- CNUCED (1997). Foreign investment in LDCs: prospects and constraints, UNCTAD/GDS/GFSB/2, 18 juin, Genève.
- CNUCED (2000). *Capital Flows and Growth in Africa*, Genève.
- Collier, P. et Gunning, J.W., (1999). The IMF's role in structural adjustment. *Economic Journal*, 109: F634–F651.
- Comboni, J. (1999). Evaluation of ESAF. Paper presented in the Studies on International Monetary and Financial Issues for the Technical Group meeting of the Group of Twenty-four, 2–4 March, 1999, Colombo, Sri Lanka.
- Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, *Restructuring the Developing Economies of Asia and the Pacific in the 1990s*, New York, Nations Unies.
- Commission économique pour l'Afrique, *Economic Report on Africa, 1999*. E/ECA/CM.24/3, Addis-Abeba.
- Devarajan, S., Rajkumar, A.S. et Swaroop, V. (1999). What does aid to Africa finance? Policy Research Working Paper 2092, Banque mondiale, Washington, DC.
- Dicks-Mireaux, L. et al. (1999). The policy record. Dans Bredenkamp et Schadler, éd.
- Dicks-Mireaux, L., Mecagni M., et Schadler S. (2000). Evaluating the effect of IMF lending to low-income-countries. *Journal of Development Economics*, 61: 495–526.

- EURODAD (1998). Readjusting adjustment policies: reviews reveal ESAF's fundamental shortcomings, [http://www.oneworld.org/eurodad/is11\\_gb.htm](http://www.oneworld.org/eurodad/is11_gb.htm)
- FMI (1987). Theoretical aspects of the design of Fund-supported adjustment programmes: a study by the Research Department of the IMF, Occasional Paper No. 55, FMI, Washington, DC.
- FMI (1995). *Official Financing for Developing Countries*, FMI, Washington, DC.
- FMI (1997). The ESAF at ten years: economic adjustment and reform in low-income countries, Occasional Paper No. 156, FMI, Washington, DC.
- FMI (1998). *External Evaluation of the ESAF*, Report by a Group of Independent Experts, FMI, Washington, DC.
- FMI (1999b). The IMF's Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF): is it working?, September 1999, (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/esaf/exr/index.htm>)
- Gelbard, E.A. et Leite, S.P. (1999). Measuring financial development in sub-Saharan Africa, FMI, document de travail WP/99/105, FMI, Washington DC.
- Green, R.H. (1993). ESAF renewal: project decision or structural entry point?, *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, Research papers for the Group of Twenty-Four, Volume III, CNUCED, Genève.
- Griffin, K. (1996). Macroeconomic reform and employment: an investment-led strategy of structural adjustment in sub-Saharan Africa, Issues in Development Discussion Paper No. 16, BIT, Genève.
- Gupta, S. et al. (2000). Social issues in IMF-supported programs, Occasional Paper No. 191, FMI, Washington, D.C.
- Hallberg, K. (2000). A market-oriented strategy for small and medium-scale enterprises, IFC Discussion Paper No. 40, Banque mondiale, Washington, DC.
- Helleiner, G. (1992). The IMF, the World Bank and Africa's adjustment and external debt problems: an unofficial view, *World Development*, 20(6): 779-792.
- Hernandez, L. et Katada, S.N. (1996). Grants and debt forgiveness in Africa: a descriptive analysis, miméo, Banque mondiale, Washington, DC.
- IMF (1999a). Status report on follow-up to the review of the enhanced structural adjustment facility, 30 août 1999, FMI, Washington, DC. (<http://www.imf.org/external/np/esaf/status/index.htm>)
- Kanbur, R. (2000). Aid, conditionality and debt in Africa. Dans: Tarp, F. éd., *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*, Routledge, Londres.
- Kapur, D. (1997). The new conditionalities of the international financial institutions, *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, Research Papers for the Group of Twenty-Four, Volume VIII, CNUCED, Genève.
- Kapur, D. and Webb, R. (2000). Governance-related conditionalities of the international financial institutions, G-24 Discussion Paper Series No. 6, UNCTAD, Geneva.
- Killick, T. (1993). Enhancing the cost-effectiveness of Africa's negotiations with its creditors, *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, Research Papers for the Group of Twenty-Four, Volume VIII, CNUCED, Genève.
- Killick, T. (1995a). Can the IMF help low-income countries? Experiences with its structural adjustment facilities, *World Economy*, 18 (4): 603 – 616.
- Killick, T. (1995b). Solving the multilateral debt problem: reconciling relief with acceptability, Report to the Commonwealth Secretariat, Septembre.
- Killick, T. (1998). *Aid and the political economy of policy change*, Routledge, Londres et New York.
- Killick, T. et Stevens, S. (1997). Assessing the efficiency of mechanisms for dealing with the debt problems of low-income countries. Dans Iqbal, Z. et Kanbur R. éd., *External Finance for Low-income Countries*, FMI, Washington, DC.
- Kochhar, K. et Coorey, S. (1999). Economic growth: what has been achieved and how? Dans: Bredenkamp and Schadler, eds.
- Martin, M. (1991). *The Crumbling Facade of African Debt Negotiations: No Winners*, St. Martins Press, New York.
- Martin, M. (1997). A multilateral debt facility: global and national, *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, Research Papers for the Group of Twenty-Four, Volume VIII, CNUCED, Genève.

- Martin, M. and Mistry, P.S. (1996). *Financing imports for development in low-income Africa*, Research Report by External Finance for Africa/Oxford International Associates to SIDA, DANIDA, miméo, février 1996.
- Martin, M. et Mistry, P.S. (1994). *How much aid does Africa need?* Research Report by Oxford International Associates to SIDA, DANIDA, Ford Foundation et S.G. Warburg, miméo, Juin 1994.
- Mecagni, M. (1999). The causes of program interruptions. *Dans*: Bredenkamp and Schadler, éd.
- Mistry, P.S. (1996). *Resolving Africa's Multilateral Debt Problem: A Response to the IMF and the World Bank*, FONDAD, La Haye, Pays-Bas.
- Mkandawire, T. et Soludo, C. (1999). *Our Continent, Our Future: African Perspectives on Structural Adjustment*, Trenton, New Jersey, et Asmara, Eritrea, Africa World Press.
- Mosley, P. (2000). Overseas aid, technical change in agriculture, and national economic strategy in Africa and the least developed countries, document de base pour *Les pays les moins avancés – Rapport 2000*
- Nissanke, M. (1998). Financing enterprise development and export diversification in sub-Saharan Africa, African Development in a Comparative Perspective, Study No. 8, CNUCED, Genève.
- Ocampo, J.A. (1999). Beyond the Washington consensus: an ECLAC perspective. Document présenté à la Conférence "Beyond the Washington Consensus: Net Assessment and Prospects for a New Approach", organisée par le Département de recherches comparatives sur le développement de l'Ecole des hautes études en sciences sociales, Paris, et MOST, UNESCO, juin, Paris.
- Overseas Economic Cooperation Fund (OECF) (1990). Issues related to the World Bank's approach to structural adjustment: proposal from a major partner, OECF Discussion Paper No. 1, Tokyo.
- Rivas, M.G. et Morrison, K., (1999). The Enhanced Structural Adjustment Facility: theory, practice, and effects. Document présenté à la réunion organisée par XX Overseas Development Council and OXFAM America, 27 – 28 July, 1999.
- Sachs, J., et al. (1999). Implementing debt relief for the HIPC's, Centre pour le développement international, université d'Harvard, miméo.
- Schadler, S. (1995). Can the IMF help low-income countries? Experiences with its Structural Adjustment Facilities. *World Economy*, 18 (4): 603 – 616.
- Schadler, S. et al. (1993). Economic adjustment in low-income countries: experience under the Enhanced Structural Adjustment Facility, Occasional Paper No. 106, FMI, Washington, DC.
- Toye, J. (2000). Fiscal crisis and fiscal reform in developing countries. *Cambridge Journal of Economics*, 24: 21 - 44.
- Tsikata, T. (1999). Progress towards external viability. In: Bredenkamp and Schadler, éd.
- Wuyts, M. (1998). Informal economy, wage goods and the changing patterns of accumulation under structural adjustment: theoretical reflections based on the Tanzanian experience, African Development in a Comparative Perspective, Study No. 2, CNUCED, Genève.