

Mobilisation des ressources nationales, financement extérieur et vulnérabilité

A. Introduction

Pour analyser le financement du développement des PMA, il faut se pencher sur trois aspects interdépendants, c'est-à-dire les ressources nécessaires pour financer la croissance, la réduction de la pauvreté et un développement durable, l'effort de mobilisation des ressources nationales, et la nécessité, la disponibilité et les effets du financement extérieur. Dans le présent chapitre, nous analyserons les besoins de ressources des PMA en tenant compte de leurs caractéristiques structurelles et nous évaluerons l'effort de mobilisation des ressources nationales et le degré de dépendance à l'égard des financements extérieurs.

Nous ferons une étude comparative de la mobilisation des ressources nationales et du recours aux financements extérieurs en étudiant la situation des différents sous-groupes de PMA et des autres pays en développement. A la section B, nous donnerons un aperçu des caractéristiques structurelles qui distinguent les PMA des autres pays en développement et les conclusions de cette section serviront de base pour l'analyse des flux de ressources faite dans les sections suivantes. En effet, l'une des principales carences des politiques préconisées pour résoudre le problème du financement du développement est qu'on n'a pas suffisamment tenu compte de l'hétérogénéité des pays concernés. A la section C, nous analyserons les sources intérieures de financement et les limites de la mobilisation des ressources nationales dues aux caractéristiques des PMA. Nous étudierons aussi l'effort de mobilisation des ressources propres des PMA, c'est-à-dire la réponse de l'épargne et du financement national du développement en général à la croissance. Dans la section D, nous chercherons à mesurer l'ampleur des chocs extérieurs subis par les PMA en la comparant aux ressources intérieures disponibles pour le financement de la croissance de ces pays. Cette analyse montre que la plupart des PMA sont très vulnérables. La section E porte sur l'importance du recours au financement extérieur et décrit le problème fondamental du financement des PMA, à savoir le fait que les sources de financement extérieur ont une influence énorme sur l'accumulation de capital et les processus budgétaires. Dans cette section, nous analysons aussi les besoins de financement extérieur dus à la vulnérabilité des PMA. La conclusion récapitule les principales constatations du chapitre et ce qu'elles impliquent en matière de stratégie de développement.

B. Ce qui caractérise les PMA

Il y a d'importantes différences de taille et de dotation de ressources entre les PMA, mais ils partagent certaines caractéristiques qui les distinguent des autres pays en développement : revenus extrêmement bas, insuffisance considérable de l'industrialisation et de la mise en valeur du capital humain, forte concentration des exportations, souvent dominées par un ou deux produits primaires, et grande vulnérabilité face aux chocs extérieurs. Les indicateurs récapitulés au tableau 6, qui correspondent en grande partie aux critères employés par l'ONU pour établir la liste des PMA, donnent aussi une image générale de ce qui distingue ces pays des autres pays en développement.

Il y a d'importantes différences de taille et de dotation de ressources entre les PMA, mais ils partagent certaines caractéristiques : revenus extrêmement bas, insuffisance considérable de l'industrialisation et de la mise en valeur du capital humain, forte concentration des exportations, souvent dominées par un ou deux produits primaires, et grande vulnérabilité face aux chocs extérieurs

TABLEAU 6 : QUELQUES INDICATEURS SOCIAUX ET ECONOMIQUES CONCERNANT LES PMA ET LES AUTRES PAYS EN DEVELOPPEMENT

	<i>Année/période</i>	<i>PMA</i>	<i>Autres PED</i>
A. Indicateurs économiques			
PNB par habitant, à PPA (dollars courants)	1980	724	2 587
	1990	1 179	4 078
	1997	1 343	4 598
Part de la main-d'œuvre agricole (%)	1990	75	32
Part de l'agriculture dans le PIB (%)	1997	34	17
Part des produits primaires dans les exportations de marchandises (%)	1980	86,3	79,6
	1997	68,9	31,9
Indice de concentration des exportations	1997	0,553	0,378
Indice d'instabilité des exportations	1980–1997	20,3	13,4
Consommation d'énergie (kg d'équivalent charbon par habitant) :			
Charbon, pétrole, gaz et électricité	1980	64	508
	1996	69	898
	1997	75	932
Bois de feu et charbon de bois	1980	212	125
	1996	210	135
Croissance démographique annuelle (%)	1960–1970	2,4	2,3
	1990–1997	2,6	1,7
Taux de dépendance (nombre de personnes à charge par actif)	1975	0,93	0,88
	1998	0,87	0,68
B. Indicateurs sociaux			
Taux de mortalité des moins de 5 ans (pour 1000 naissances vivantes)	1997	108	65
Espérance de vie à la naissance (années)	1990–1995	49	62
Lits d'hôpitaux (pour 1000 habitants)	1990	1,1	4,8
Médecins (pour 1000 habitants)	1990	0,1	1,6
Taux d'alphabétisation des adultes (plus de 15 ans)	1995	48,9	81,4
Taux de scolarisation brut (%) :			
Primaire	1995	72,0	100,0
Secondaire	1995	16,0	65,0
Tertiaire	1995	1,6	17,7
Raccordements téléphoniques (pour 1000 habitants)	1998	4,0	58,0 ^a
Coût moyen d'un appel téléphonique local (dollars pour 3 minutes)	1997	0,1	0,05

Source : CNUCED, 1999a, Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde 2000*, PNUD 2000.

Notes : L'indice d'instabilité des exportations est la moyenne simple par groupe de l'écart-type des taux de croissance annuel des exportations (ajustés en fonction de l'indice des prix à l'importation). L'indice de concentration des exportations est l'indice de Hirschman calculé par l'ONU. Dans le cas de la consommation d'énergie, le groupe Autres PED comprend les PMA.

^a Ensemble des pays en développement.

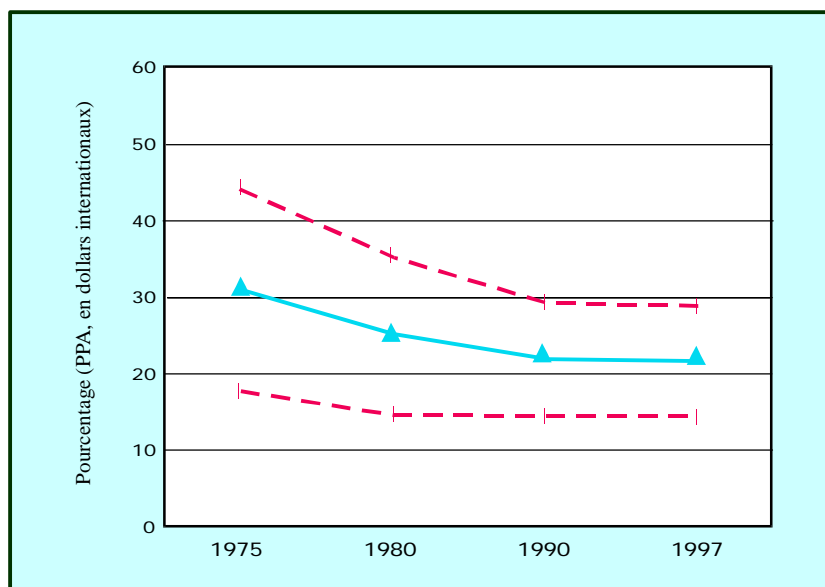
1. INSUFFISANCE DES REVENUS ET SOUS-DEVELOPPEMENT DES STRUCTURES ECONOMIQUES

En moyenne, le PNB par habitant des PMA n'atteint que le quart de celui des autres pays en développement. Dans les PMA d'Afrique et d'Asie, qui sont les plus peuplés, le PNB par habitant dépasse à peine 20% de la moyenne des autres pays en développement (graphique 14)¹. Il est donc évident que la majeure partie de la population de ces pays vit à la limite de la subsistance. D'après les données dont on dispose sur un certain nombre de PMA, en moyenne 44% de la population a un revenu inférieur à 1 dollar par jour et 75% à 2 dollars par jour (tableau 7).

En moyenne 44% de la population des PMA a un revenu inférieur à 1 dollar par jour et 75% à 2 dollars par jour

Le niveau extrêmement bas du revenu par habitant est un des symptômes du sous-développement économique de ces pays et de l'insuffisance de leur

GRAPHIQUE 14 : PNB MOYEN PAR HABITANT DANS LES PMA D'AFRIQUE ET D'ASIE, COMPARE A CELUI DES AUTRES PED, 1975-1997 (EN POURCENTAGE)



Source : Calculs du Secrétariat de la CNUCED, sur la base de Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde*, 1995.

Note : Les courbes en traitillés correspondent à la fourchette définie par un écart type.

TABEAU 7 : PREVALENCE DE LA PAUVRETE DANS CERTAINS PMA

	Année de l'enquête	Pourcentage de la population dont le revenu par habitant est inférieur à	
		1 dollar par jour ^a	2 dollars par jour ^a
Bangladesh	1996	29,1	77,8
Burkina Faso	1994	61,2	85,8
Ethiopie	1995	31,3	76,4
Gambie	1992	53,7	84,0
Lesotho	1993	43,1	65,7
Madagascar	1993	60,2	88,8
Mali	1994	72,8	90,6
Mauritanie	1995	3,8	22,1
Mozambique	1996	37,9	78,4
Népal	1995	37,7	82,5
Niger	1995	61,4	85,3
Rép. centrafricaine	1993	66,6	84,0
Rép.-Unie de Tanzanie	1993	19,9	59,7
Rwanda	1983-1985	35,7	84,6
Sierra Leone	1989	57,0	74,5
Ouganda	1992	36,7	77,2
Yémen	1998	5,1	35,5
Zambie	1996	72,6	91,7
Moyenne des PMA^b		43,7	74,7
Moyenne des 55 autres PED^b		13,1	34,6

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

^a A parité de pouvoir d'achat.

^b Moyenne simple.

stock de capital. En moyenne, plus de deux tiers de leur population vivent dans les campagnes et travaillent dans le secteur agricole, et la part de l'agriculture dans le produit intérieur brut (PIB) est plus de deux fois plus élevée que dans les autres pays en développement. La sous-industrialisation des PMA se traduit aussi par le fait qu'ils emploient beaucoup moins d'énergie moderne que les autres pays en développement. En moyenne, la consommation par habitant de charbon, pétrole, gaz et électricité est dix fois moins élevée dans les PMA que dans l'ensemble des pays en développement. Le bois de feu reste leur première source d'énergie (tableau 6).

De nombreux pays en développement sont en train d'achever leur transition démographique et dans l'ensemble leur taux de croissance démographique et le ratio de personnes à charge ont rapidement diminué depuis quelques décennies, mais en revanche dans les PMA, la croissance démographique s'est accélérée et le ratio de personnes à charge augmente. Cela a notamment des incidences majeures sur l'épargne et les besoins d'éducation et de santé et d'autres besoins essentiels.

Autre signe du sous-développement des capacités de production, en moyenne les exportations de produits primaires représentent près de 70% du total des exportations des PMA, ce qui est deux fois plus élevé que dans l'ensemble des pays en développement. De plus, l'indice de concentration des exportations y est beaucoup plus élevé, c'est-à-dire qu'ils sont très tributaires de l'exportation d'un seul produit ou d'une gamme étroite de produits, essentiellement agricoles et minéraux. Le déclin de la part des produits primaires entre 1980 et 1997 a été dû principalement à la chute de la valeur de ces exportations et non à une hausse des exportations de produits transformés². Les PMA se différencient aussi des autres pays en développement pour ce qui est de la croissance démographique et de la structure de la population. En moyenne, leur taux de croissance démographique dépasse de un point de pourcentage celui des pays en développement. De nombreux pays en développement sont en train d'achever leur transition démographique et dans l'ensemble leur taux de croissance démographique et le ratio de personnes à charge ont rapidement diminué depuis quelques décennies, mais en revanche dans les PMA la croissance démographique s'est accélérée et le ratio de personnes à charge augmente (tableau 6). Cela a notamment des incidences majeures sur l'épargne et les besoins d'éducation et de santé et d'autres besoins essentiels.

2. INSUFFISANCE DE L'INFRASTRUCTURE SOCIO-ECONOMIQUE

Les PMA ont beaucoup de retard par rapport aux autres pays en développement en ce qui concerne la mortalité infantile et l'espérance de vie, et plus encore pour d'autres indicateurs comme le nombre de médecins ou de lits d'hôpitaux rapporté à la population (tableau 6).

Ce retard se retrouve dans le secteur de l'éducation et d'autres aspects de la mise en valeur du capital humain. D'après les dernières données disponibles, le taux d'alphabétisation des adultes est en moyenne de 49% dans les PMA contre 81% dans les autres pays en développement. Le taux de scolarisation dans l'enseignement primaire est inférieur de 30 points de pourcentage ; dans l'enseignement secondaire il est inférieur de 50 points de pourcentage et dans l'enseignement tertiaire il n'atteint en moyenne que le dixième de celui des autres pays en développement (tableau 6). Ces indicateurs montrent que les PMA prennent de plus en plus de retard par rapport aux autres pays en développement en matière de formation de capital humain, alors qu'ils étaient déjà très démunis au départ. Comme la grande majorité de leur population vit dans les campagnes ou a récemment émigré vers les villes, et que l'économie de plusieurs d'entre eux a considérablement régressé depuis une vingtaine d'années, il est probable que le fossé qui les sépare des autres pays en développement pour ce qui est du stock de capital humain est encore plus large que ce qui ressort des indicateurs d'éducation.

Autre caractéristique majeure des PMA, leur infrastructure physique est très insuffisante, en particulier leurs réseaux de télécommunications et de transport sont beaucoup moins denses que ceux des autres pays en développement.

TABLEAU 8 : INDICATEURS DE L'ETAT DES TRANSPORTS DANS LES PMA ET LES AUTRES PED

	<i>Année/période</i>	<i>Moyenne des PMA^b</i>	<i>Moyenne des autres PED</i>	<i>Score normalisé de l'écart entre les moyennes</i>
Routes, indice normalisé ^a (Indice pour les PMA = 100)	1997	100	160,3	2,46
Routes revêtues en dur, indice normalisé ^a (indice pour les PMA = 100)	1997	100	248,5	4,26
Fret ferroviaire (en milliers de tonnes-km, par million de dollars de PIB à PPA)	1990–1997	34,4	321,0	2,91
Transport ferroviaire de passagers (en milliers de passagers-km, par million de dollars de PIB à PPA)	1990–1997	24,6	84,7	3,85
Transport aérien de passagers (nombre de passagers par million de dollars de PIB à PPA)	1990–1997	46,2	58,9	0,465
Fret aérien (en milliers de tonnes-km par million de dollars de PIB à PPA)	1990–1997	1,5	1,8	0,631

Source : Estimations du Secrétariat de la CNUDED, sur la base de Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde 1999*.

^a Normalisé en fonction de la population, de la superficie, de la densité démographique, du revenu par habitant et de variables fictives régionales.

^b Moyennes simples.

Par exemple, ils ont en moyenne quatre raccordements téléphoniques pour 1 000 habitants, soit 15 fois moins que les autres pays en développement, et le coût des appels locaux y est deux fois plus élevé que dans les autres pays en développement³. Ce retard risque d'aggraver encore leur marginalisation puisque les technologies de l'information et de la communication prennent de plus en plus d'importance dans tous les domaines de l'activité économique.

Il en va de même pour les réseaux de transport. L'insuffisance des réseaux de transport dans les PMA d'Afrique subsaharienne a été abondamment étudiée⁴, mais ce problème concerne tous les PMA. Comme le montre le tableau 8, même si l'on fait des ajustements nécessaires pour tenir compte de la population, de la superficie, du revenu par habitant et d'autres caractéristiques géographiques, en moyenne les pays en développement autres que les PMA ont 60% de routes et pistes carrossables de plus que les PMA, et environ 2,5 fois plus de routes revêtues en dur. En outre, la qualité des routes et ouvrages d'art des PMA laisse beaucoup à désirer. La situation est similaire pour ce qui est du transport ferroviaire. Par contre, en matière de transport aérien l'écart entre les deux catégories de pays ne semble pas significatif (tableau 8). Une autre caractéristique qui aggrave les problèmes dus à l'insuffisance des réseaux de transport intérieur est que bon nombre de PMA n'ont pas accès à la mer, si bien que leurs marchandises doivent transiter par des pays voisins dont les réseaux de transport sont tout aussi déficients et sont souvent bloqués en raison de troubles politiques⁵. Les PMA insulaires ont leurs propres problèmes de transport, liés à leur petitesse et à leur éloignement, ainsi qu'au fait qu'il y a d'importantes économies d'échelle dans le secteur des transports⁶. Le sous-développement des infrastructures de transport, outre qu'il limite la compétitivité et perturbe les

exportations, se traduit par une fragmentation du marché national et rend les déplacements prohibitifs pour une grande partie de la population rurale, problème qui est particulièrement aigu dans les PMA d'Afrique subsaharienne⁷.

3. VULNERABILITE ECONOMIQUE

En raison de l'insuffisance des revenus, des capacités de production et des infrastructures, les PMA sont très vulnérables face aux chocs dus à des phénomènes naturels ou à la conjoncture internationale. Ils subissent de nombreuses calamités telles que cyclones, inondations, sécheresses et séismes. On estime qu'entre 1975 et 1999, ils ont subi 1 138 catastrophes naturelles qui ont directement affecté plus de 600 millions de personnes et ont causé près de 16 milliards de dollars de dégâts directs⁸. Certains PMA ont été particulièrement malchanceux pour ce qui est de la fréquence et de l'intensité des catastrophes naturelles, mais ce qui les pénalise vraiment c'est qu'en raison de leur vulnérabilité économique ces calamités ont pour eux des conséquences socio-économiques beaucoup plus profondes et durables que dans les autres pays. Les paysans pauvres qui ne possédaient que de maigres ressources risquent de ne jamais surmonter les pertes consécutives à une inondation, une sécheresse ou un cyclone. Pour survivre, ils sont obligés d'exploiter de plus en plus un environnement fragile, ce qui risque d'accroître encore leur vulnérabilité. Le moindre caprice des éléments peut prendre des proportions catastrophiques. En outre, les mesures rendues nécessaires par les calamités peuvent absorber une proportion excessive des recettes publiques, au détriment des investissements indispensables pour le développement, ce qui compromet sérieusement leurs perspectives à long terme. La rapidité de la propagation des maladies contagieuses est un autre aspect de la vulnérabilité des PMA; ces maladies prennent souvent des proportions catastrophiques en raison de l'insuffisance de l'hygiène, de l'information et de l'éducation. A cet égard, l'épidémie de SIDA qui touche un grand nombre de PMA d'Afrique subsaharienne est un exemple très parlant⁹.

En raison de l'insuffisance des revenus, des capacités de production et des infrastructures, les PMA sont très vulnérables face aux chocs dus à des phénomènes naturels ou à la conjoncture internationale.

Les PMA sont aussi très vulnérables en cas de forte baisse de leurs recettes d'exportation, due soit à une baisse de la production soit à un fléchissement de la demande ou des prix. Premièrement, comme la gamme de leurs produits d'exportation est très étroite, leurs recettes d'exportation sont beaucoup plus volatiles que celles des autres pays en développement. Leur indice d'instabilité des recettes d'exportation dépasse d'au moins 50% celui des autres pays en développement (tableau 6)¹⁰. Ainsi que nous le verrons dans la prochaine section, l'intensité des chocs extérieurs, mesurée en comparant le montant maximum des pertes de revenu annuel aux ressources qui peuvent être mobilisées pour y faire face, est aussi beaucoup plus élevée dans les PMA que dans les autres pays en développement. Toutefois, comme dans le cas des catastrophes naturelles, ce qui distingue vraiment les PMA des autres pays en développement c'est qu'ils sont très vulnérables du fait que leur structure économique est beaucoup moins diversifiée. Dans les autres pays en développement, lorsque les exportations sont relativement diversifiées, il est beaucoup plus facile de s'adapter à une détérioration des termes de l'échange. Dans le cas des PMA, cette détérioration se traduit non seulement par une réduction des recettes en devises mais a aussi souvent un impact direct sur les recettes budgétaires. En l'absence de financement extérieur compensatoire, cela peut avoir des effets très débilants sur les capacités du secteur public (voir le chapitre 6 consacré à l'efficacité de l'aide).

En bref, nous avons distingué trois grandes caractéristiques des PMA qui ont une incidence majeure sur le problème du financement de leur développement. Premièrement, une grande partie de leur population vit dans des

pays dont le revenu par habitant est très bas et les structures de production sont sous-développées. Deuxièmement, le sous-développement des infrastructures sociales et physiques empêche d'employer de façon efficiente les capacités de production existantes. Troisièmement, ce qui est en grande partie une conséquence des deux premières caractéristiques, les PMA sont très vulnérables face aux chocs extérieurs, qu'ils soient dus aux caprices de la nature ou à la conjoncture internationale. Tous ces facteurs ont une incidence majeure sur l'ampleur des ressources financières nécessaires pour leur développement, sur le montant des ressources intérieures disponibles pour l'investissement et sur les caractéristiques que devrait avoir l'aide extérieure. Commençons par analyser le problème du financement intérieur.

C. Le financement intérieur

1. LE FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT DANS LES PMA

Nous entendons ici par financement du développement la mobilisation de ressources pour l'expansion des capacités de production et pour une meilleure utilisation des capacités existantes. Traditionnellement, on assimile le financement intérieur à l'épargne intérieure brute (ou nette), laquelle est égale au montant brut (ou net) de l'investissement après déduction du solde des financements extérieurs. Cette grandeur est identique à la différence entre le produit intérieur brut (ou net) et les dépenses de consommation. Si l'on ajoute le revenu net des facteurs, on obtient l'épargne nationale. Dans le système classique de comptabilité nationale, l'investissement est égal à l'accroissement du capital physique (capital fixe et variation des stocks), qui est censé mesurer l'accroissement des capacités de production. En général, on analyse l'épargne en faisant une distinction entre épargne privée et épargne publique¹¹. Dans le cas des PMA, il n'existe pas de données ventilées permettant de faire la part de l'épargne privée et de l'épargne publique, et même les statistiques globales de l'épargne nationale ou de l'épargne intérieure dont on dispose sont peu fiables. En effet, comme pour estimer l'épargne on se fonde sur la différence entre deux agrégats relativement importants de la comptabilité nationale, la marge d'incertitude est grande¹². De plus, avant d'analyser les données dont on dispose, il convient de faire quelques réserves au sujet de cette mesure traditionnelle de l'épargne nationale.

Premièrement, la comptabilité nationale classique ne tient compte que de l'amortissement du capital physique et néglige donc les effets de l'épuisement des ressources naturelles et de la dégradation de l'environnement sur la capacité de production. Les travaux en cours au sujet de la comptabilité nationale « verte » visent à remédier à cette déficience¹³. On ne dispose d'aucun chiffre sur l'épuisement des ressources naturelles dans les PMA, mais il est probable que de ce fait l'augmentation des capacités de production y est nettement inférieure que ce que tendrait à indiquer l'investissement net ou épargne intérieure nette. Les données disponibles montrent que dans les PMA l'épuisement des ressources naturelles dû à la déforestation, à la dégradation des sols et à la désertification peut être considérable. De plus, il est probable qu'on surestime le montant de l'investissement et de l'épargne car les dépenses financées par l'aide sont par convention considérées comme des dépenses de développement ou des investissements du secteur public, alors qu'une grande partie sont des dépenses courantes, point sur lequel nous reviendrons au chapitre 6. Ces facteurs peuvent expliquer en grande partie pourquoi la réponse de la production à l'investissement semble très faible dans certains PMA, notamment lorsqu'on fait des régressions entre ces pays¹⁴.

Les mesures traditionnelles de l'investissement et de l'épargne sont aussi déficientes du fait qu'elles ne comptabilisent que la formation de capital physique et ne tiennent pas compte de la formation de capital humain. Dans la littérature économique contemporaine, on considère de plus en plus que le capital humain est un aspect essentiel des capacités de production. Avec les progrès de la technologie, l'éducation devient encore plus importante qu'autrefois et peut beaucoup contribuer à accroître les capacités de production d'un pays. Par conséquent, en ne tenant pas compte de l'investissement dans le capital humain, la définition traditionnelle de l'investissement et de l'épargne aux fins de la comptabilité nationale néglige probablement un aspect important du financement du développement. Il convient d'y inclure une partie des dépenses publiques d'éducation.

Outre l'éducation, qui doit être considérée comme un élément important de l'investissement et de l'épargne, d'autres dépenses sociales nécessaires pour la préservation et l'entretien du stock de capital humain devraient être intégrées dans le financement du développement. Prenons le cas d'un pays, fréquent parmi les PMA, où en raison de l'insuffisance des ressources publiques consacrées à la santé et à l'éducation, une grande partie de la population d'âge actif est débilitee par le SIDA et d'autres maladies infectieuses. Il y a donc une perte, parce que ces personnes ne peuvent pas travailler du tout ou travaillent de façon moins productive, qui devrait être considérée comme une réduction du stock de capital humain. Par conséquent, il convient de considérer les dépenses de prévention et de traitement des maladies, nécessaires pour éviter cette dépréciation, comme un élément du financement du développement¹⁵. Comme dans les pays en développement l'essentiel des dépenses de santé préventive sont des dépenses publiques, il faut considérer une partie des dépenses publiques de santé comme un élément du financement du développement.

Cette définition élargie du financement du développement, qui, outre la création de capacités, intègre les investissements nécessaires pour pouvoir employer de façon efficiente les capacités existantes, inclut encore d'autres catégories de dépenses publiques. Par exemple, les dépenses minimum nécessaires pour l'entretien d'une fonction publique efficace, l'application de la loi et la stabilité des relations sociales doivent être considérées comme des éléments essentiels du financement du développement. En leur absence, tout accroissement des capacités de production physique risque d'être sans effet et les capacités existantes sont sous-employées. Dans un pays où, faute de ressources, l'Etat ne peut pas financer ces éléments essentiels du développement, tandis que différents organismes d'aide multiplient les projets d'investissement créateurs de capacités, il est peu probable que cela se traduise par une augmentation de la production et de la productivité. Au contraire, à long terme, en imposant aux pays de lourdes obligations de remboursement, ce qui détourne encore davantage de ressources indispensables pour mettre en place les conditions du développement, cette aide peut même avoir des effets nocifs. De même, dans les pays qui ont sombré dans l'anarchie ou la violence, il est évident que les gros investissements directs réalisés par les entreprises multinationales pour exploiter les ressources naturelles ne peuvent pas favoriser le développement économique général et risquent même de perpétuer les conflits, comme on l'a vu dans le cas des mines de diamant en Afrique. Il est donc essentiel, dans le financement du développement, d'affecter des fonds suffisants à l'entretien d'une fonction publique efficace. Bien entendu, les dépenses publiques ne doivent pas toutes être considérées comme des dépenses de développement et, pour pouvoir élargir ainsi la définition du financement du développement, il faut partir du principe que la fourniture de services publics est efficiente. Toutefois, là où l'inefficience des dépenses publiques est due principalement à l'insuffisance des ressources, il est indispensable, pour qu'un

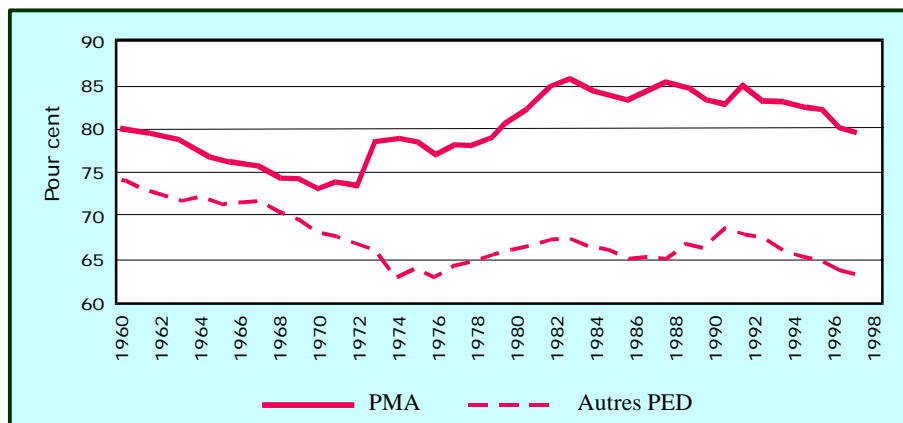
développement économique soit possible, d'accroître les crédits affectés aux services publics.

2. CONSOMMATION PRIVEE ET EFFORT D'EPARGNE

Dans les pays pauvres, où une grande partie de la population vit à la limite de la subsistance, la consommation privée représente une forte proportion du PNB et les ressources disponibles pour investissement sont limitées par la capacité d'épargne. Il est instructif de commencer par comparer l'évolution de la consommation privée dans les PMA et dans les autres pays en développement au cours des 40 dernières années. Le graphique 15 montre l'évolution de la moyenne du ratio consommation/PNB pour les PMA et les autres pays en développement entre 1960 et 1997. On voit que depuis l'écart s'est beaucoup creusé depuis le début des années 70. Tout au long des années 80 et 90, ce ratio a fluctué entre 80 et 85% dans les PMA, soit près de 20% de plus que dans les autres pays en développement. Au cours des deux dernières décennies, il était d'environ 85% dans les PMA d'Afrique et d'Asie; dans les pays insulaires, il était relativement bas dans les années 80 mais il a rapidement augmenté pour dépasser 80% dans les années 90 (tableau 9.A).

Le ratio de consommation a fluctué entre 80 et 85% dans les PMA, soit près de 20% de plus que dans les autres pays en développement

GRAPHIQUE 15 : CONSOMMATION PRIVEE EN POURCENTAGE DU PNB DANS LES PMA ET LES AUTRES PED, 1960-1997 (en pourcentage)



Source : Voir tableaux 9 et 10.

Note : PMA à l'exception des pays insulaires. Moyenne arithmétique

Par définition, la différence entre le PIB et la consommation privée est égale à la somme de l'investissement intérieur, des dépenses publiques et de l'investissement à l'étranger. Nous désignons cette différence par l'expression « ressources intérieures disponibles pour financement » (RIDF). L'analyse de ces ressources, plus que l'analyse de l'épargne au sens habituel, peut être particulièrement féconde dans le cas des PMA. Premièrement, comme nous l'avons vu plus haut, ce qu'on considère comme investissement public dans les PMA comprend souvent d'importantes dépenses récurrentes et, par conséquent, les statistiques de l'épargne peuvent être systématiquement faussées dans des proportions considérables. En revanche, dans le cas des RIDF, les données correspondent de plus près à ce qu'elles sont censées mesurer. Deuxièmement, lorsqu'on n'a pas de données sur l'épargne et les revenus privés, les RIDF permettent d'apprécier les problèmes de financement du développement dans les pays pauvres où une grande proportion de la population vit à la limite de la subsistance¹⁶. Enfin, contrairement à l'épargne, les RIDF sont dans la plupart des pays une grandeur positive et assez stable et elles fournissent donc un point de référence plus utile pour comparer l'importance relative des chocs extérieurs (c'est-à-dire la vulnérabilité) entre différents pays.

TABLEAU 9 : TAUX MOYEN DE CONSOMMATION PRIVEE ET RESSOURCES FINANCIERES NATIONALES DISPONIBLES DANS LES PMA ET LES AUTRES PED, 1960-1997

	<i>PMA d'Afrique</i>	<i>PMA d'Asie</i>	<i>PMA insulaires</i>	<i>Moyenne des PMA^a</i>	<i>Autres PED</i>
A. Consommation privée moyenne en pourcentage du PNB					
1960–1965	77,7	86,6	..	..	72,5
1965–1970	72,3	88,8	..	..	70,5
1970–1975	73,7	90,9	72,7	75,9	65,9
1975–1980	77,6	85,2	78,4	78,6	64,5
1980–1985	83,9	84,2	71,5	81,7	66,6
1985–1990	85,9	85,1	70,9	81,6	65,8
1990–1997	84,6	84,0	80,0	82,2	66,3
B. Ressources intérieures disponibles pour financement en pourcentage du PNB					
1960–1965	22,3	13,4	..	..	27,5
1965–1970	27,7	11,2	..	..	29,5
1970–1975	26,3	9,1	27,3	24,1	34,1
1975–1980	22,4	14,8	21,6	21,4	35,5
1980–1985	16,1	15,8	28,5	18,3	33,4
1985–1990	14,1	14,9	29,1	18,4	34,2
1990–1997	15,4	16,0	20,0	17,8	33,7

Source : Calculs du Secrétariat de la CNUCED, sur la base de Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde 1999*.

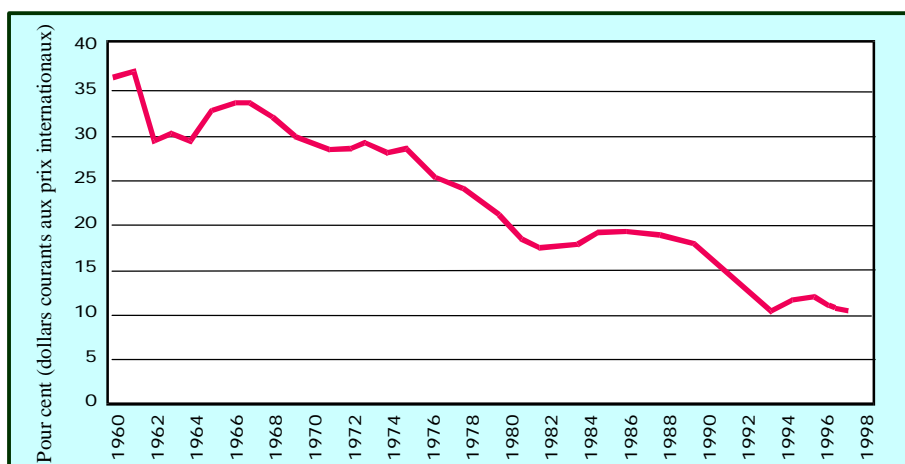
Notes : Moyennes arithmétiques par groupe et par période. Les ressources intérieures disponibles pour financement sont définies dans le texte.

Le ratio consommation privée/PNB montre que dans les PMA les ressources intérieures disponibles pour investissement représentent une proportion beaucoup plus petite du PNB que dans les autres pays en développement. En moyenne, durant les années 80 et 90, le ratio RIDF/PIB a été compris entre 15% (dans les PMA d'Asie et d'Afrique) et 20% (dans les PMA insulaires). Il était d'environ 34% dans les autres pays en développement.

Avant d'analyser les conséquences de ce fait sur le financement du développement, il nous faut approfondir l'étude de certaines des causes fondamentales de cette différence. Premièrement, il faut noter que l'augmentation du ratio de la consommation privée dans les PMA n'est pas due à une croissance rapide de la consommation privée financée par les aides assorties des conditions de faveur, comme certains le soutiennent¹⁷. Au contraire, tant en comparaison avec les autres pays en développement qu'en termes absolus, la consommation par habitant dans les PMA a eu tendance à diminuer. En particulier, durant la période pendant laquelle le ratio de consommation privée a augmenté, la consommation privée, comparée à celle des autres pays en développement, a chuté brutalement, passant de 30% de la moyenne des autres pays en développement à la fin des années 60 à seulement 15% dans les années 90 (graphique 16 et tableau 10). En termes absolus, la consommation privée moyenne par habitant des PMA était moins élevée dans les années 90 que dans les années 60 et 70 (graphique 17). Le déclin a été particulièrement prononcé dans les PMA d'Afrique, tandis que dans les PMA d'Asie le niveau moyen de la consommation par habitant est resté à peu près stable et a même légèrement augmenté dans les années 90, et dans les PMA insulaires il a légèrement progressé au cours des deux dernières décennies (tableau 10). Toutefois, même dans les PMA insulaires, la consommation moyenne par habitant a pris énormément de retard par rapport à celle des autres

Tant en comparaison avec les autres pays en développement qu'en termes absolus, la consommation par habitant dans les PMA a eu tendance à diminuer.

GRAPHIQUE 16 : MOYENNE DE LA CONSOMMATION PRIVEE PAR HABITANT DANS LES PMA, COMPAREE A CELLE DES AUTRES PED, 1960-1997



Source : Voir tableaux 9 et 10.

Note : PMA à l'exception des pays insulaires. Moyenne arithmétique.

TABLEAU 10 : CONSOMMATION PRIVEE MOYENNE PAR HABITANT DANS LES PMA ET LES AUTRES PED, 1960-1997

	<i>PMA d'Afrique</i>	<i>PMA d'Asie</i>	<i>PMA insulaires</i>	<i>Moyenne des PMA^a</i>	<i>Autres PED</i>
A. Consommation privée moyenne par habitant, en dollars constants de 1995					
1960-65	266,5	191,6	..	261,2	711,1
1965-70	292,3	196,7	..	286,6	778,2
1970-75	286,9	172,0	..	277,1	923,7
1975-80	298,6	152,0	460,5	283,1	1056,8
1980-85	275,4	165,6	480,1	265,3	1130,1
1985-90	261,5	185,6	485,3	255,5	1167,8
1990-97	230,9	212,1	507,1	228,9	1256,7
B. Consommation privée moyenne par habitant en pourcentage de la consommation moyenne des autres PED					
1960-65	32,5	34,5	..	32,6	100
1965-70	31,9	34,0	..	32,0	100
1970-75	28,8	23,7	..	28,7	100
1975-80	25,4	15,3	44,1	24,5	100
1980-85	18,7	13,3	30,1	18,7	100
1985-90	18,5	14,8	33,4	19,0	100
1990-97	13,3	11,5	27,2	13,1	100

Source : Calculs du Secrétariat de la CNUCED, sur la base de Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde 1999*.

^a Uniquement PMA d'Asie et d'Afrique.

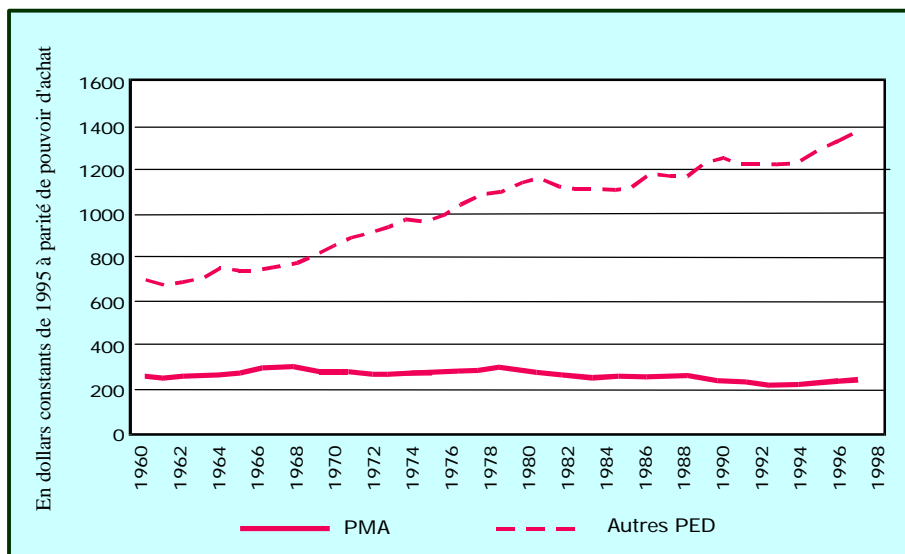
Moyennes arithmétiques par groupe et par période.

Les pourcentages de la partie B du tableau sont calculés en dollars internationaux courants.

pays en développement, puisque la proportion est tombée d'environ 44% à la fin des années 70 à 27% dans les années 90.

Ces deux évolutions contrastées, c'est-à-dire la hausse du ratio de consommation privée et la baisse du niveau de la consommation privée par habitant dans les PMA, s'expliquent toutes deux par l'insuffisance de la crois-

GRAPHIQUE 17 : MOYENNE DE LA CONSOMMATION PRIVEE REELLE PAR HABITANT DANS LES PMA, COMPAREE A CELLE DES AUTRES PED, 1960-1997



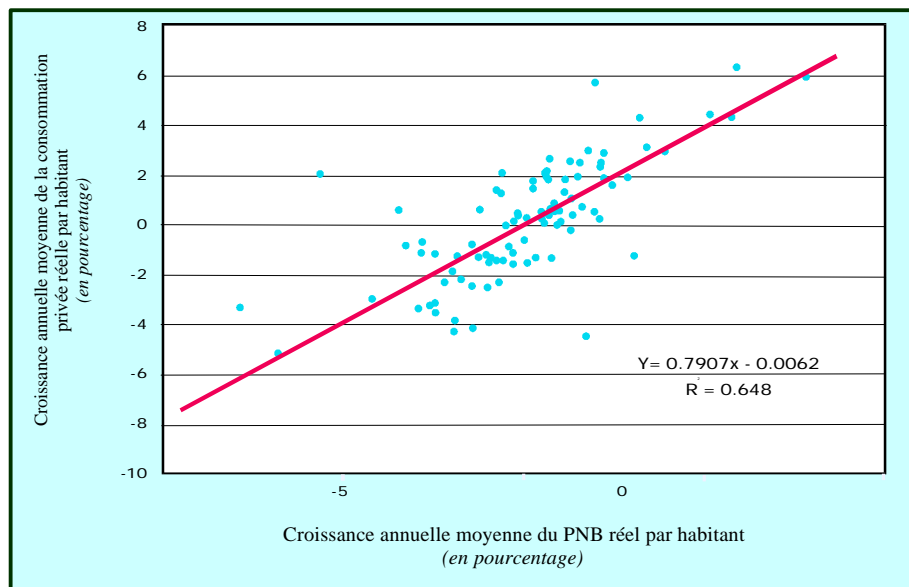
Source : Voir tableaux 9 et 10.

Note : PMA à l'exception des pays insulaires. Moyenne arithmétique.

sance du PNB par habitant, qui a même été négative pendant de longues périodes dans la plupart des pays. Dans les PMA d'Afrique subsaharienne, la rapide augmentation du ratio de consommation privée, associée à une baisse du niveau de la consommation au cours des deux dernières décennies, est corrélée avec la chute du revenu moyen par habitant. De même, le déclin du ratio de consommation privée, parallèlement à une augmentation du niveau de la consommation réelle par habitant, observé dans les PMA d'Asie durant les années 90, a été accompagné d'une croissance du PNB par habitant. Ces corrélations ressortent clairement du graphique 18 qui illustre l'évolution à long terme du taux moyen de croissance annuelle de la consommation privée par habitant et du PNB par habitant dans les PMA durant quatre périodes comprises entre 1960 et 1997¹⁸. La courbe de régression montre qu'il y a une solide corrélation à long terme entre la consommation privée et les revenus et que l'élasticité-revenu de la consommation est d'environ 0,8¹⁹. En d'autres termes, lorsque les revenus par habitant augmentent dans les PMA, la consommation réelle par habitant augmente elle aussi, mais le ratio de consommation diminue, c'est-à-dire que le ratio de RIDF augmente²⁰. Cela implique aussi que lorsque le revenu par habitant augmente, les RIDF, en termes réels par habitant, progressent encore plus vite. Au niveau actuel, c'est-à-dire lorsque les RIDF représentent environ 20% du PNB, l'élasticité-revenu des RIDF réelles par habitant est égale à un peu moins de 2, ce qui veut dire que si le PNB réel par habitant augmente de 1%, les RIDF augmentent de 2%.

On voit donc que l'effort de développement des PMA, c'est-à-dire leur propension à épargner lorsque leur revenu augmente, est considérable. On obtient une conclusion similaire si l'on se fonde sur la définition traditionnelle de la propension à l'épargne, comme nous le verrons dans l'annexe du présent chapitre. Les estimations économétriques récapitulées dans cette annexe montrent que la propension marginale à épargner est plus élevée dans les PMA que dans les autres pays en développement. En effet, si dans les PMA une hausse de 20 dollars du revenu par habitant se traduit par une augmentation de 1% du ratio d'épargne intérieure, dans les autres pays en développement, pour une augmentation proportionnellement équivalente du revenu par habitant (cent

GRAPHIQUE 18 : RELATIONS ENTRE LA CROISSANCE DE LA CONSOMMATION PRIVÉE ET LA CROISSANCE DU PNB DANS LES PMA DURANT LES ANNEES 70, 80 ET 90 (PAR HABITANT, EN TERMES REELS)



Notes : Tendances moyennes décennales durant les années 70, 80 et 90.

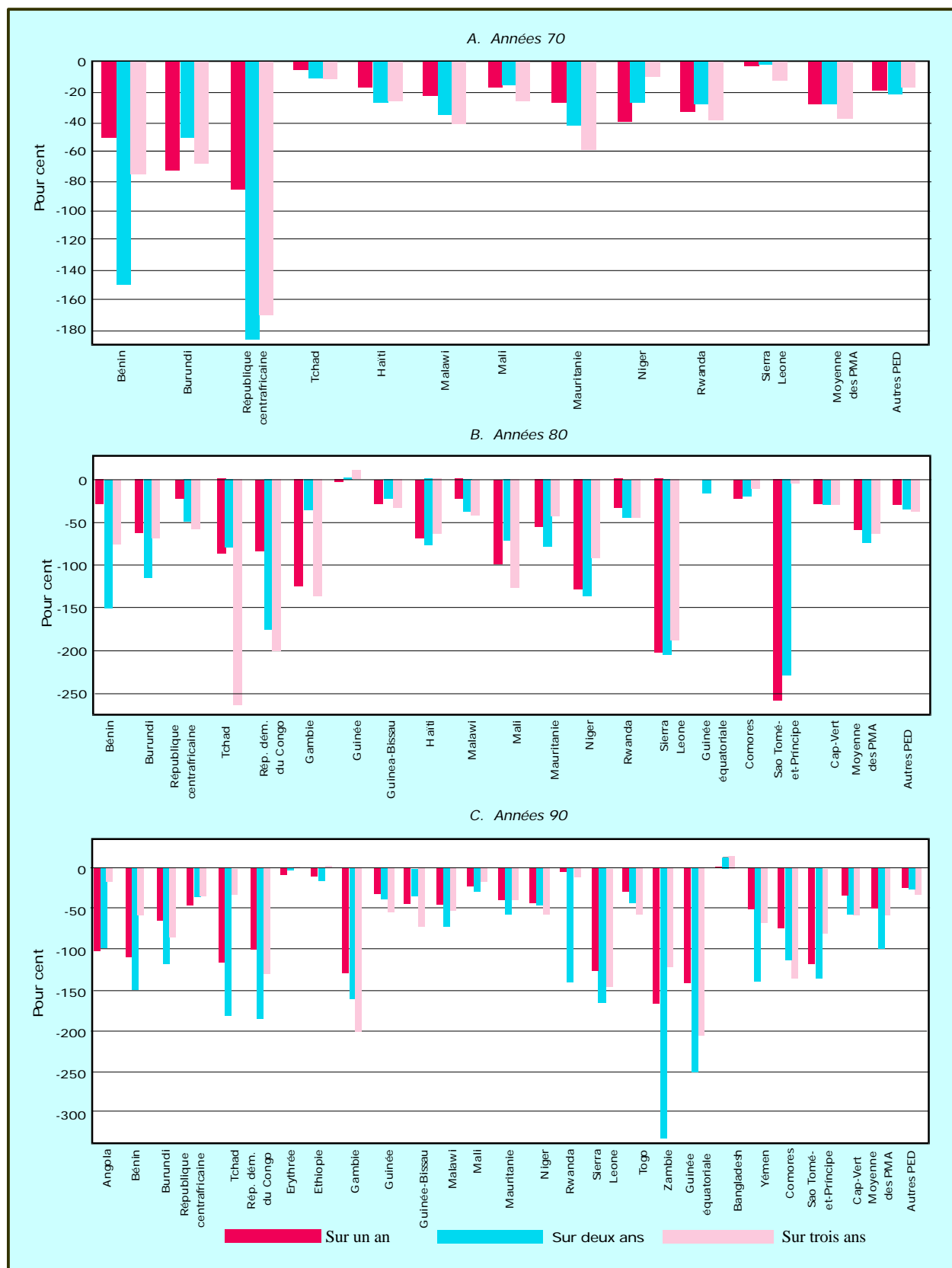
dollars), le taux d'épargne intérieure n'augmente que de 0,44%. Il est donc clair que s'ils réussissaient à obtenir une croissance suffisante de leur revenu par habitant, les PMA pourraient assez rapidement entrer dans un processus de croissance auto-entretenu. Leur crise financière actuelle ne semble pas être due à une insuffisance de la propension à épargner, mais essentiellement à une longue période de stagnation ou de déclin du revenu par habitant. Comme le montrent les points d'inflexion des courbes des figures 15 et 16, la crise de la croissance et du financement des PMA remonte à la première moitié des années 70. Durant cette période, les PMA, de même que les autres pays en développement, ont subi des chocs extérieurs considérables, dus à une grave détérioration des termes de l'échange, à un déclin des volumes d'exportation lié à la récession mondiale et à une hausse des taux d'intérêt dans les pays industriels. En outre, pour la plupart des exportateurs de produits primaires, ces chocs ont été le début d'une longue période de détérioration des termes de l'échange qui dure encore aujourd'hui. Enfin, depuis le début des années 70, les termes de l'échange des revenus des pays en développement se sont de plus en plus dégradés et, dans le cas des PMA, cela a exercé des pressions considérables sur les ressources disponibles.

La crise financière actuelle que traversent les PMA ne semble pas être due à une insuffisance de la propension à épargner, mais essentiellement à une longue période de stagnation ou de déclin du revenu par habitant.

D. Chocs extérieurs et vulnérabilité

Le graphique 19 montre l'ampleur de la détérioration maximale des termes de l'échange sur un an au cours des trois dernières décennies, comparée aux ressources intérieures disponibles pour financement (RIDF), dans un certain nombre de PMA²¹. Il donne aussi le ratio médian pour les PMA et les autres pays en développement. La dégradation des termes de l'échange est mesurée par la perte de revenu annuel et, pour mettre en évidence les effets persistants de ces chocs, nous avons aussi indiqué dans le graphique 19 les pertes de revenu maximales sur deux et trois ans²². On peut voir que, par rapport au montant de leurs RIDF, les PMA ont subi en moyenne des chocs extérieurs beaucoup plus rudes que les autres pays en développement, l'impact étant à peu près le double dans les plus mauvaises années.

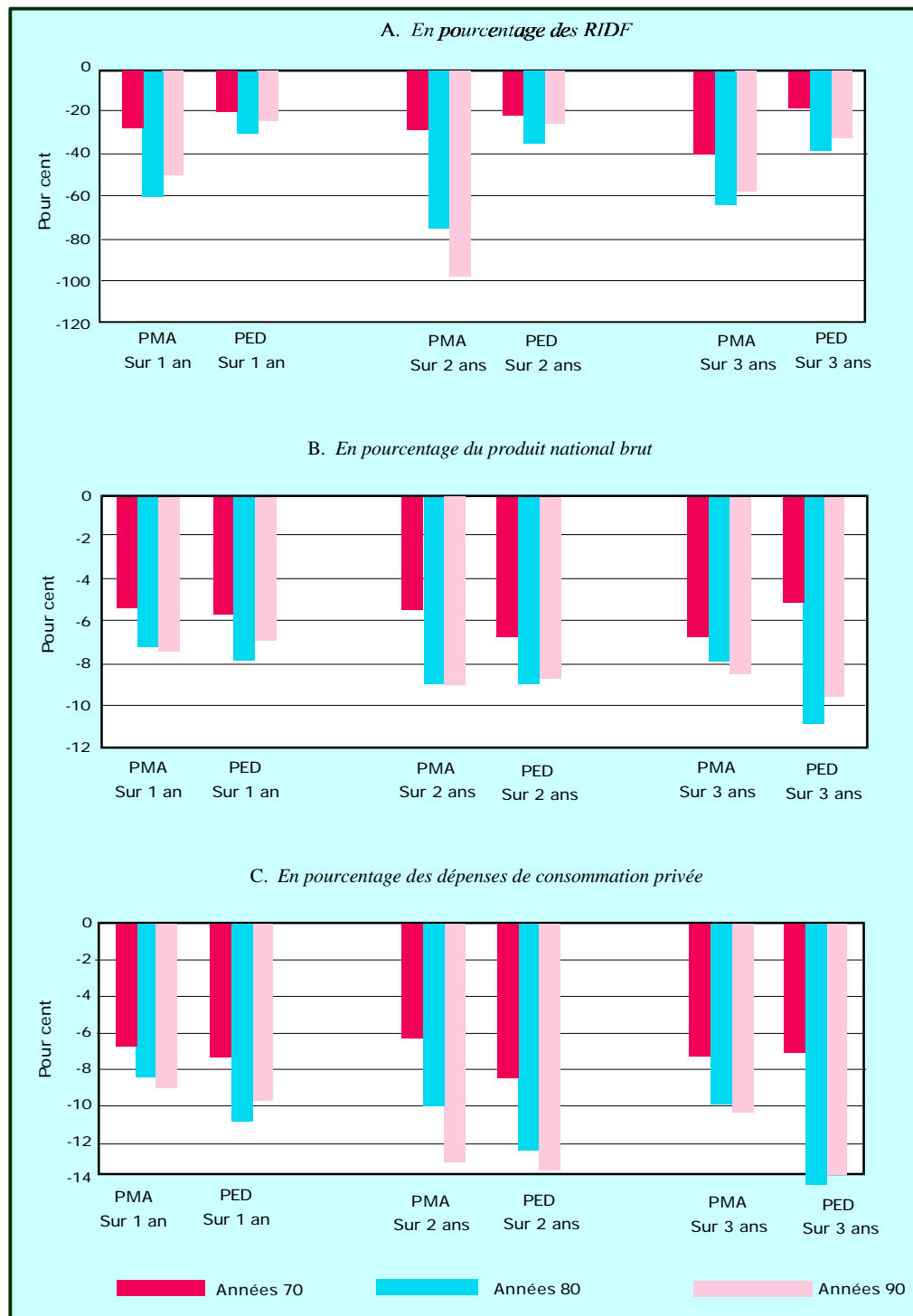
GRAPHIQUE 19 : DETERIORATION MAXIMALE DES TERMES DE L'ÉCHANGE EN POURCENTAGE DES RESSOURCES INTERIEURES DISPONIBLES POUR FINANCEMENT (RIDF) DURANT LES ANNEES 70, 80 ET 90



Source et méthodes : Voir texte.

Si cet impact est beaucoup plus élevé dans les PMA, c'est essentiellement à cause du degré d'ouverture de leur économie, rapporté au niveau des RIDF. En effet, si l'on prend comme base de comparaison le PIB ou la consommation privée, les effets maximum des dégradations des termes de l'échange sont à peu près du même ordre dans les PMA et dans les autres pays en développement (graphique 20).

GRAPHIQUE 20 : DETERIORATION MAXIMALE DES TERMES DE L'ECHANGE DES REVENUS EN POURCENTAGE DES RESSOURCES DISPONIBLES POUR FINANCEMENT, DU PNB ET DE LA CONSOMMATION PRIVEE POUR LA MEDIANE DES GROUPES DE PMA ET D'AUTRES PED DANS LES ANNEES 70, 80 ET 90



Source et méthodes : Voir texte.

En outre, comme le montant des RIDF, qui sert de point de référence, a eu tendance à diminuer, l'impact des chocs extérieurs, mesuré par le rapport entre la dégradation des termes de l'échange des revenus et les RIDF, a beaucoup augmenté, comme le montre le graphique 19. Dans le cas de nombreux PMA, les pertes de revenu à court terme dues à la dégradation des termes de l'échange dans les années 80 sont considérables. Par exemple, dans huit des 28 PMA pour lesquels on dispose de données, les pertes de revenu maximales sur un an ont dépassé 100% des RIDF. Dans 14 des 24 PMA pour lesquels on dispose de données, les pertes de revenu maximales à deux ans ont également dépassé cette proportion. Il importe de souligner que ces chocs extérieurs ont souvent des effets persistants, c'est-à-dire que les pertes maximales de revenu sont souvent plus importantes à deux et trois ans qu'à un an. En outre, comme nous l'avons vu à la section précédente, ces pays subissent des chocs extérieurs beaucoup plus fréquents que les autres pays en développement.

Les autres pays en développement, dans lesquels le niveau des RIDF, du revenu par habitant et de la consommation privée sont plus élevés, et les exportations sont plus diversifiées, ont mieux pu amortir ces chocs extérieurs, mais, comme nous le verrons plus loin, ils ont dû eux aussi faire largement appel à des ressources extérieures. Quant aux PMA, comme la consommation privée est à la limite du niveau de subsistance et les ressources disponibles pour financement sont très maigres, il leur serait certainement impossible de faire face à ces chocs sans une aide financière généreuse et rapide. En l'absence de cette aide, les tensions résultant de ces chocs se traduiraient inévitablement par une accélération de l'inflation, une aggravation du déficit budgétaire, un rationnement des devises, une augmentation de la prime de change sur le marché noir et une contraction du commerce extérieur²³. Pour éviter cette instabilité, il faut non seulement que les ressources extérieures disponibles soient suffisantes, mais aussi qu'elles soient décaissées à temps et que les mécanismes de distribution et de contrôle soient adaptés à la situation. Dans la section suivante, nous commencerons par analyser l'ampleur relative des flux de ressources extérieures et la nature des besoins de financement extérieur des PMA.

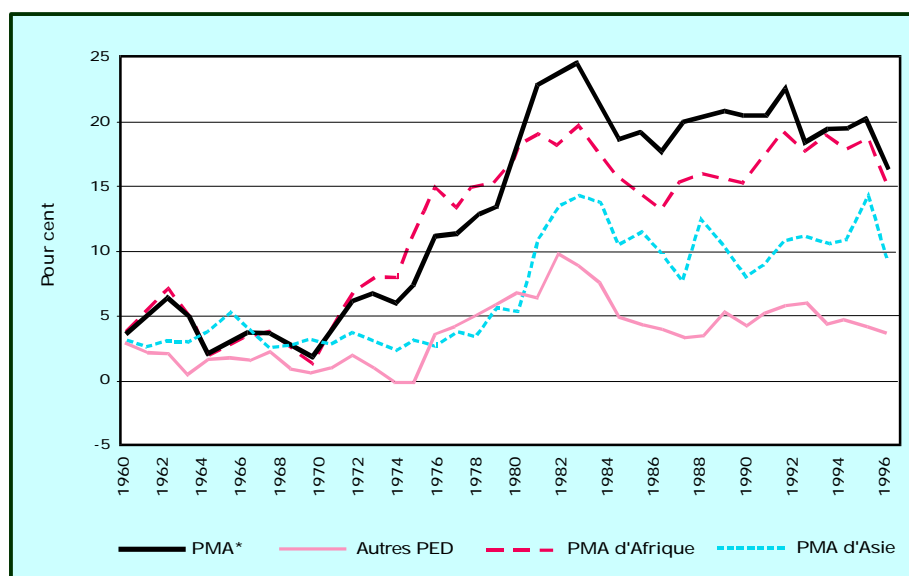
E. Flux de ressources extérieures et besoins de financement

Vu le faible niveau des ressources intérieures disponibles pour financement, du revenu par habitant et de la consommation privée, et la vulnérabilité face à des chocs extérieurs fréquents et importants, il n'est pas étonnant que les PMA soient très tributaires des financements extérieurs. Comme le montre le graphique 21, en moyenne le financement extérieur a représenté environ 20% de leur PIB depuis le début des années 80. Dans le cas des PMA d'Afrique, la moyenne a fluctué entre 15 et 20% et dans le cas des pays d'Asie elle a été de l'ordre de 10%. La crise du financement des PMA a commencé dans les années 70. Le graphique 21 montre que c'est durant cette période que le recours au financement extérieur, aussi bien dans les PMA que dans les autres pays en développement, a fortement augmenté. Avec la crise de la dette du début des années 80, le ratio financement extérieur/PIB s'est stabilisé aux alentours de 5% dans les autres pays en développement et de 20% dans les PMA. Il y a évidemment de grands écarts entre les différentes sous-catégories de PMA.

En moyenne le financement extérieur des PMA a représenté environ 20% de leur PIB depuis le début des années 80.

Comme le montre le tableau 11, dans les PMA insulaires, l'économie est extrêmement tributaire de ressources extérieures et le déficit de financement dépasse 40% du PIB en moyenne. Dans ces pays, l'apport de ressources extérieures dépasse largement l'investissement intérieur brut et les dépenses de

GRAPHIQUE 21 : DEFICIT DE RESSOURCES EXTERIEURES EN POURCENTAGE DU PNB DANS LES PMA ET LES AUTRES PED



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

Note : Le déficit de ressources extérieures est égal au déficit des transactions courantes à l'exclusion des transferts officiels.

*Y compris les PMA insulaires. Moyennes arithmétiques.

TABLEAU 11 : DEFICIT DE RESSOURCES EXTERIEURES RAPPORTE A L'INVESTISSEMENT, AUX DEPENSES PUBLIQUES, AUX DEPENSES PUBLIQUES HORS INVESTISSEMENT ET AU PIB DANS LES PMA ET LES AUTRES PED, 1980-1998

	<i>PMA d'Afrique</i>	<i>PMA d'Asie</i>	<i>PMA insulaires</i>	<i>Moyenne des PMA</i>	<i>Autres PED</i>
Pourcentage de l'investissement intérieur brut					
1980-85	99,3	55,8	117,6	101,8	27,8
1985-90	85,5	53,6	123,6	94,6	16,5
1990-95	93,5	44,4	133,0	92,5	21,2
1995-98	82,7	41,7	124,7	79,3	22,5
Pourcentage du total des dépenses publiques					
1980-85	70,5	75,4	121,2	86,2	24,5
1985-90	57,6	52,3	111,1	72,2	14,0
1990-95	72,2	43,3	97,5	75,1	19,7
1995-98	61,9	43,6	84,0	62,0	21,4
Pourcentage des dépenses publiques hors investissement					
1980-85	104,4	118,9	146,7	116,7	41,1
1985-90	101,1	101,5	144,8	113,4	22,6
1990-95	109,2	85,2	193,1	119,4	32,8
1995-98	117,4	89,7	211,5	123,0	37,6
Pourcentage du PIB					
1980-85	17,1	13,0	42,7	21,6	6,9
1985-90	14,9	10,2	42,7	19,6	3,7
1990-95	17,5	9,9	48,7	19,9	5,0
1995-98	17,2	10,8	42,1	18,1	5,5

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

Note : Moyennes arithmétiques par groupe et par période.

consommation publique. Comme nous l'expliquons dans l'encadré 1, cela est dû à des caractéristiques spécifiques des petits pays insulaires. Toutefois, même dans les PMA d'Afrique et d'Asie, où la part des ressources extérieures dans le PIB est beaucoup moins grande, l'investissement et les processus budgétaires sont manifestement très influencés par ces ressources. Dans le cas des PMA d'Afrique subsaharienne, le déficit de financement extérieur a représenté en moyenne entre 80 et près de 100% de l'investissement intérieur brut entre 1980 et 1998, tandis que dans le cas des PMA d'Asie cette proportion a fluctué entre 40 et 55%. De même, les ressources extérieures ont représenté entre 60 et 70% du total des dépenses publiques dans les PMA d'Afrique subsaharienne et entre 40 et 75% des dépenses publiques dans les PMA d'Asie (tableau 11). Il y a des écarts considérables entre les pays autour de ces moyennes, mais celles-ci montrent bien à quel point tous les PMA sont tributaires des ressources extérieures, et la spécificité des PMA comparés aux autres pays en développement.

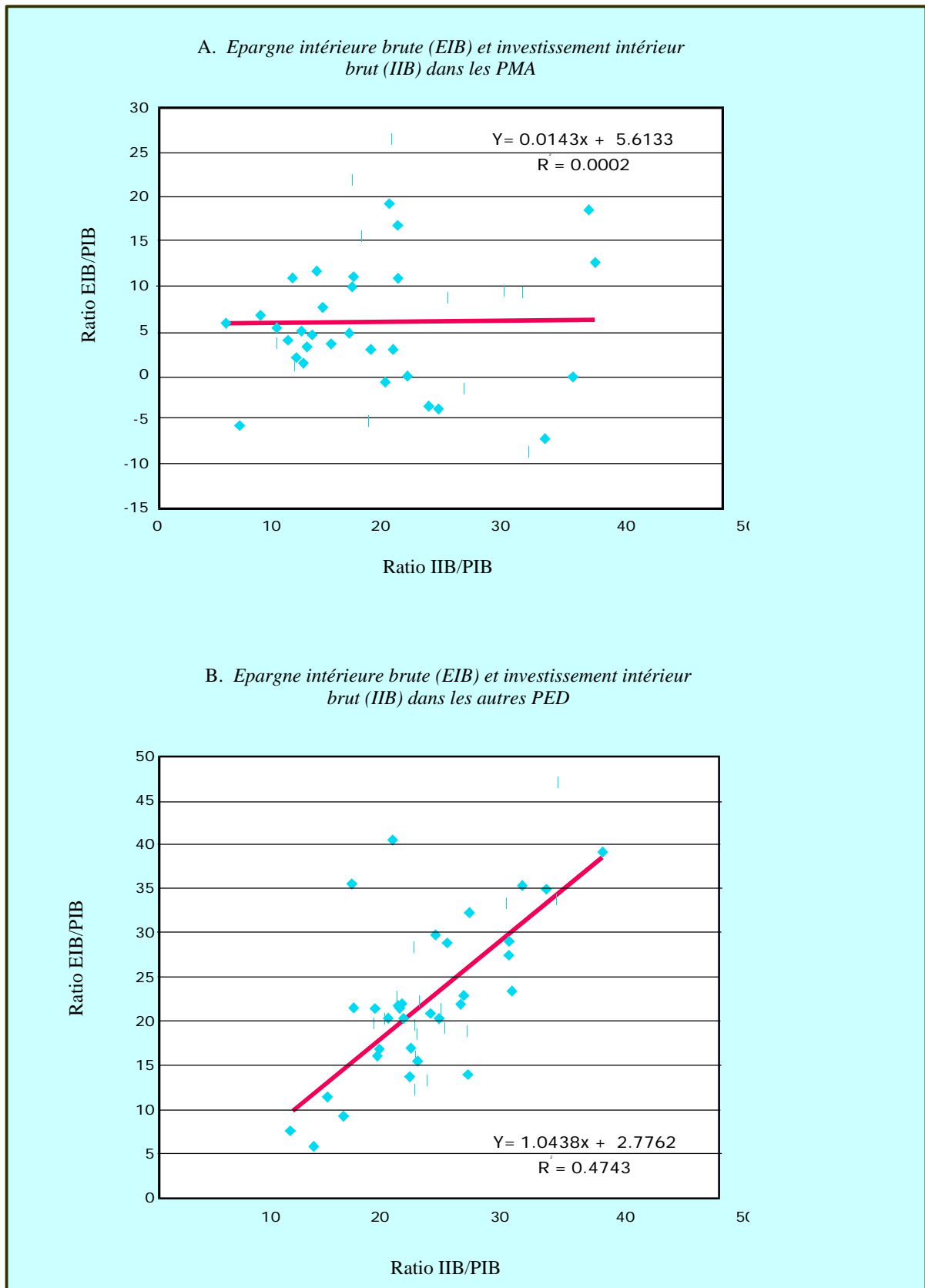
ENCADRÉ 1 : BESOINS DE RESSOURCES EXTÉRIEURES DES PMA INSULAIRES*

Les PMA insulaires, dans lesquels les ressources extérieures représentent en moyenne plus de 40% du PIB, sont parmi les pays les plus tributaires de l'aide. En outre, comme le montrent les courbes E et F du graphique 23, le taux d'investissement et la part des dépenses publiques dans le PIB y sont très élevés. Cela résulte directement des caractéristiques des économies insulaires, examinées à la section B, en raison desquelles ces pays ont de grandes difficultés de balance des paiements. Étant très petits et n'ayant que peu de ressources naturelles, la plupart de ces pays sont très tributaires de l'importation pour leur consommation et leur production. S'ils ne peuvent pas offrir des produits d'exportation dont la valeur est élevée par rapport au coût du transport et de la main-d'œuvre locale, ils risquent de toujours dépendre de ressources extérieures pour financer le déficit de leur balance des paiements, même s'ils se contentent d'un niveau de vie modeste. Les apports de ressources extérieures permettent d'accroître l'investissement et les dépenses publiques sans sacrifier la consommation privée. La question de l'optimisation de l'allocation des ressources entre l'investissement, la consommation privée et les services publics doit être analysée au cas par cas. Un des objectifs essentiels de cette allocation doit être de renforcer les capacités d'exportation pour créer une économie viable et, à terme, autonome. Les Maldives et le Cap-Vert, ainsi que dans une certaine mesure Samoa et Vanuatu, ont assez bien réussi, en misant sur l'industrie touristique. Toutefois, cette option n'est pas offerte à tous les pays insulaires. De façon générale, il semble judicieux pour ces pays de consacrer une grande partie de leur effort de développement à l'éducation. En raison de l'importance croissante des industries et des services fondés sur la connaissance, de la rapide expansion des réseaux mondiaux de télécommunications et de la diffusion de l'informatique, ces pays pourraient trouver de nouvelles sources de revenu s'ils parviennent à se doter des compétences et des infrastructures nécessaires. Les pays insulaires sont très exposés à l'exode des cerveaux, mais le fait d'avoir une main-d'œuvre qualifiée qui vit et travaille à l'étranger mais garde des liens avec le pays peut être bénéfique. S'ils réussissent à atteindre la masse critique de personnes instruites qui est nécessaire, ces pays pourraient trouver des activités d'exportation rentables fondées sur l'exploitation des nouvelles technologies, mais la plupart d'entre eux n'y sont pas encore parvenus.

* La liste des PMA insulaires employée pour les analyses statistiques est donnée à la note 1.

Le fait que les PMA soient beaucoup plus tributaires du financement extérieur n'est pas seulement une différence quantitative entre eux et les autres pays en développement. Comme nous le verrons dans d'autres chapitres, il y a aussi une importante différence qualitative dans les mécanismes qui régissent l'accumulation et la fourniture des services publics, laquelle a une incidence majeure sur l'efficacité de l'utilisation des ressources et le potentiel global de développement. Le graphique 22, qui illustre l'évolution à long terme de l'investissement et de l'épargne dans les PMA et les autres pays en développement, aide à mieux comprendre ces relations. Comme le montre la figure 22(b), la relation à long terme entre l'épargne et l'investissement dans les autres pays en développement a la forme familière décrite par exemple par Feldstein et Horioka (1980) pour différents types de pays, notamment ceux de

GRAPHIQUE 22 : RELATIONS A LONG TERME ENTRE LE TAUX D'EPARGNE ET LE TAUX D'INVESTISSEMENT DANS LES PMA ET LES AUTRES PED, 1970-1997



Source : Calculs du Secrétariat de la CNUCED, sur la base de Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde*, 1999.

l'OCDE : il y a une forte corrélation entre le taux d'épargne et le taux d'investissement, que certains ont interprétée comme un signe montrant que la mobilité internationale des capitaux n'est pas parfaite²⁴.

Toutefois, comme le montre la figure 22 a), dans les PMA cette corrélation n'existe pas. Cela met en évidence deux aspects importants du processus d'accumulation dans ces pays. Premièrement, l'investissement est déterminé plus par l'apport de ressources extérieures que par des processus internes. Deuxièmement, les liens entre investissement, croissance et épargne sont rompus. Dans les autres pays en développement, si l'épargne augmente, cela accélère la croissance et entraîne une augmentation du taux d'épargne, alors que dans de nombreux PMA cet enchaînement paraît brisé. Le point de rupture le plus probable est le lien entre l'investissement et la croissance car, comme nous l'avons vu à la section précédente, les données disponibles tendraient à montrer que le lien entre la croissance et l'épargne dans les PMA est relativement solide. Le problème central que pose le financement du développement des PMA semble donc être l'inefficience du processus d'accumulation, très influencé par les ressources extérieures.

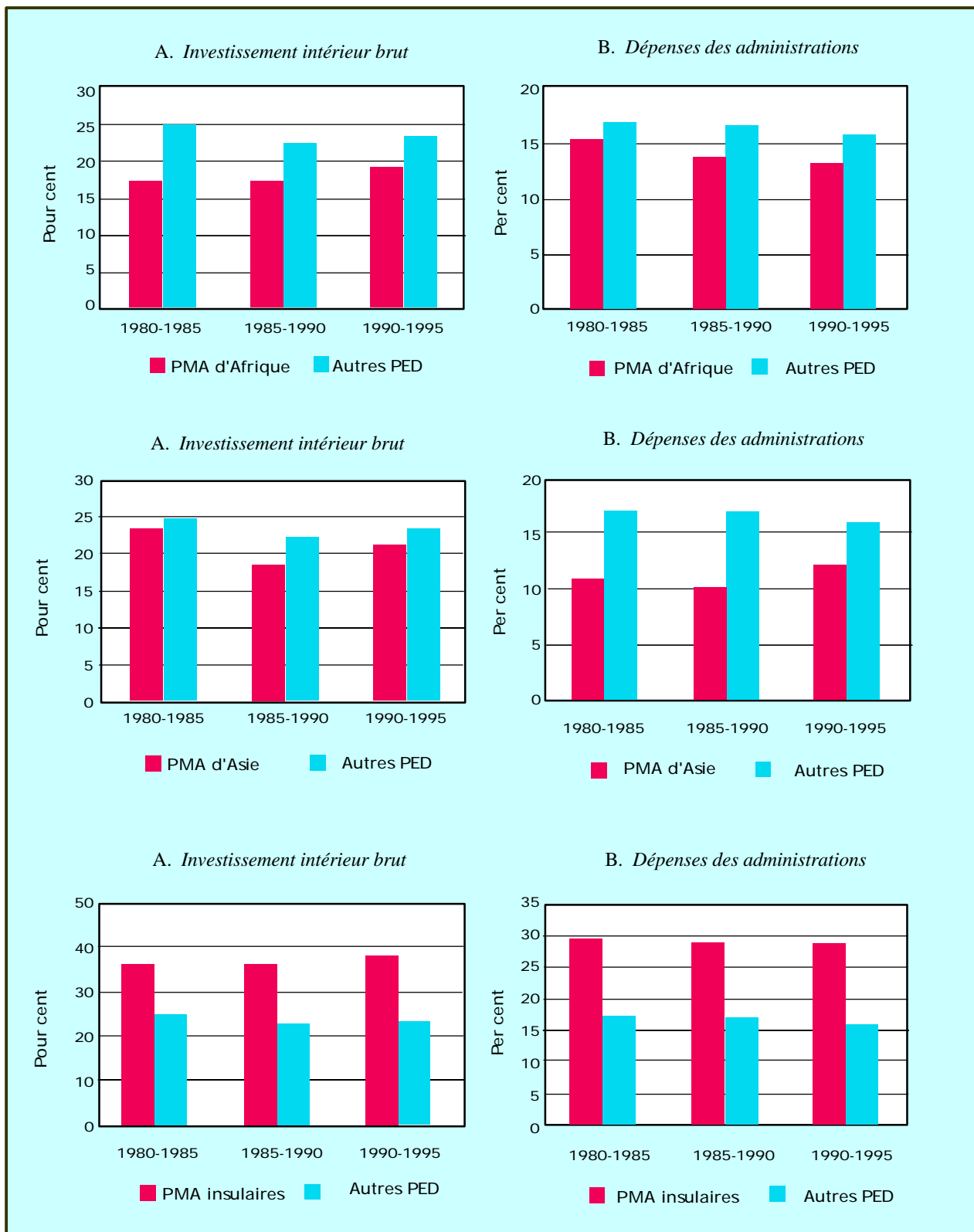
Avant d'étudier la question de l'efficience de l'utilisation des ressources, il peut être utile d'examiner si ces ressources sont suffisantes, c'est-à-dire si les ressources intérieures et extérieures disponibles pour financer le développement répondent aux besoins minimums du développement des PMA. Il n'est pas facile de répondre à cette question, car il est difficile de déterminer avec précision le montant minimum des ressources financières nécessaires pour le développement, et ce montant dépend lui-même de l'efficience de l'emploi des ressources. De plus, ce genre de question doit être analysé au cas par cas. Néanmoins, il peut être instructif de se poser la question en termes relatifs, c'est-à-dire en comparant le niveau effectif de l'investissement et des dépenses publiques des PMA avec ce qui peut être considéré comme la norme dans les pays en développement les plus dynamiques. Cette analyse pourrait aider à déterminer dans quelle mesure la rupture des liens entre investissement, croissance et épargne dans les PMA est due à une insuffisance première de l'investissement. Pour faire une distinction entre la question des besoins et celle de l'efficience, on peut commencer par une analyse statique dans laquelle on postule que l'efficience de l'emploi des ressources dans les PMA est donnée.

Pour le taux d'investissement, on peut assez facilement comparer la moyenne des autres pays en développement et celle des PMA. Par contre, pour comparer les dépenses publiques de consommation, il faut choisir un groupe de référence plus sélectif, car le taux de dépenses publiques augmente normalement avec le niveau de développement (loi dite de Wagner). C'est pourquoi, nous avons retenu comme groupe témoin un échantillon de pays ayant un revenu par habitant similaire à celui des PMA. Nous avons comparé les taux d'investissement et de dépenses publiques des PMA d'Afrique, d'Asie et insulaires à ceux des autres pays en développement (voir graphique 23). On constate que dans les PMA d'Afrique et d'Asie, ces deux grandeurs sont nettement inférieures à la moyenne observée dans les pays en développement sur toute la période 1980-1995. Dans les PMA insulaires, les taux d'épargne et de dépenses publiques sont plus élevés que la moyenne, mais comme nous l'avons montré dans l'encadré 1, les PMA insulaires sont un cas à part.

Malgré l'importance des financements extérieurs, à aucun moment durant les deux dernières décennies les PMA d'Asie et d'Afrique n'ont réussi à atteindre le taux d'investissement et de dépenses publiques moyen des autres pays en développement. Comme, ainsi que nous l'avons vu dans la première partie de ce chapitre, dans les PMA les besoins d'investissement brut sont

Malgré l'importance des financements extérieurs, à aucun moment durant les deux dernières décennies les PMA d'Asie et d'Afrique n'ont réussi à atteindre le taux d'investissement et de dépenses publiques moyen des autres pays en développement.

GRAPHIQUE 23 : MOYENNE DE L'INVESTISSEMENT INTERIEUR BRUT ET DES DEPENSES DE CONSOMMATION DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN POURCENTAGE DU PIB DANS LES PMA D'AFRIQUE, LES PMA D'ASIE ET LES PMA INSULAIRES, COMPAREE A CELLES DES AUTRES PED, 1980-1995



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

exceptionnellement élevés (notamment à cause de l'épuisement rapide des ressources naturelles, de l'érosion du capital humain dû à des maladies comme le SIDA, du sous-développement des infrastructures socio-économiques et de la vulnérabilité face aux chocs extérieurs), cela peut expliquer en partie leur stagnation.

On peut aussi étudier la question des besoins en ressources extérieures en déterminant le montant nécessaire pour atteindre certains objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté. Par exemple, il importe de se faire une idée des ressources extérieures dont les PMA d'Asie et d'Afrique auraient besoin pour atteindre des objectifs internationaux comme celui de réduire le taux de pauvreté de moitié d'ici à 2015. Se fondant sur ses estimations de l'élasticité-croissance de la pauvreté en Afrique, la Commission économique pour l'Afrique (CEA) (1999) a cherché à estimer le taux de croissance, et donc d'investissement, nécessaire pour atteindre cet objectif. Dans le cas des pays d'Afrique subsaharienne (parmi lesquels on compte 32 PMA), il faudrait un taux de croissance moyen du PIB supérieur à 7% par an. Compte tenu du niveau actuel de la propension à épargner et de l'efficacité des investissements, la CEA estime que, pour atteindre l'objectif de réduction de la pauvreté de l'OCDE, il faudrait au moins doubler le taux d'investissement et donc l'apport de ressources extérieures (CEA, 1999 : 25-37).

Bien entendu, ces projections sont très sensibles aux postulats faits en ce qui concerne l'efficacité de l'investissement et le taux d'épargne. La CNUCED (2000b), se fondant sur différentes hypothèses du taux marginal d'épargne et de l'efficacité de l'investissement, estime que, pour que l'Afrique subsaharienne puisse échapper au piège de la pauvreté et obtenir durablement un taux de croissance de 6% par an, il faudrait accroître de 50 à 150% les flux de ressources extérieures. Ces chiffres moyens sont probablement valables pour la plupart des PMA d'Afrique et d'Asie qui ont un taux d'épargne insuffisant et sont prisonniers du piège de la pauvreté.

Cette analyse ne signifie pas, évidemment, qu'il y a une corrélation parfaite entre les flux de ressources extérieures et l'investissement et les services publics. Nous devons faire une analyse plus dynamique, en abandonnant le postulat que le montant des ressources intérieures disponibles pour financement est fixe. Dans cette analyse dynamique, on peut très bien imaginer une situation dans laquelle des ressources extérieures moins importantes, mais employées plus efficacement, pourraient permettre de créer un environnement plus propice à l'investissement, stimuler la croissance de l'investissement et les gains de productivité et libérer davantage de ressources intérieures. Cela semble être ce qui s'est produit dans les autres pays en développement. Par conséquent, dans une perspective dynamique et à long terme, l'efficacité de l'emploi des ressources devient essentielle.

Toutefois, dans la mesure où le niveau de l'investissement lui-même a une influence sur l'efficacité de l'emploi des ressources, l'analyse des besoins peut aussi aider à expliquer pourquoi dans les PMA les ressources paraissent employées de façon inefficace, par exemple lorsque l'efficacité d'un projet dépend de la réalisation parallèle d'autres projets complémentaires. Ainsi, l'efficacité de la vulgarisation agricole dépend beaucoup du niveau de l'investissement dans les réseaux de transport et d'irrigation. De même, il se peut que le niveau de l'investissement soit suffisant mais qu'en raison de problèmes de financement les services publics complémentaires restent déficients, ce qui se répercute sur l'efficacité de l'investissement. Ce problème peut être particulièrement aigu lorsqu'on sous-estime les besoins financiers du secteur public en période de réforme économique fondamentale. Comme en

moyenne les taux d'investissement et de dépenses publiques des PMA d'Asie et d'Afrique au cours des dernières décennies ont toujours été inférieurs à ceux des autres pays en développement, on peut penser que l'efficacité de l'investissement a sérieusement pâti de l'insuffisance des ressources affectées à l'investissement.

F. Conclusions

On peut tirer de ce chapitre trois grandes conclusions. Premièrement, la propension marginale à épargner et, de façon plus générale, la propension marginale à accroître les ressources intérieures disponibles pour financement (RIDF) rapportées au revenu par habitant est assez élevée dans les PMA. Néanmoins, le niveau et le taux de croissance des RIDF sont insuffisants, ce qui est dû essentiellement au fait que le revenu par habitant est très bas et augmente lentement. Par conséquent, la crise du financement intérieur des PMA est due bien davantage à l'insuffisance des revenus et de la croissance qu'à une propension excessive à consommer. La lenteur de la croissance économique des PMA est liée à la fois à l'insuffisance du taux d'investissement et à la faible efficacité de l'emploi des ressources.

Deuxièmement, en dépit de la maigreur des RIDF, les PMA ont réussi à accroître quelque peu le niveau de leurs investissements, en recourant largement au financement extérieur. Néanmoins, dans les PMA d'Afrique et d'Asie, les ratios d'investissement et de dépenses publiques (rapportés au PIB) restent très inférieurs à la moyenne observée dans les autres pays en développement, ce qui indique que le financement extérieur est insuffisant. Compte tenu des besoins spécifiques des PMA, cela a entraîné un grave sous-investissement, lequel peut avoir eu lui-même des effets négatifs sur l'efficacité des investissements.

Troisièmement, le coût des chocs extérieurs subis par les PMA, en termes de perte de revenus, représente souvent plusieurs fois le montant des ressources que ces pays peuvent mobiliser sur le plan intérieur pour y faire face. Cela a des conséquences importantes en ce qui concerne les besoins de ressources extérieures, l'utilisation de ces ressources et le moment auquel ces ressources sont fournies. En outre, cela jette des doutes sur la validité de la méthode habituelle consistant à traiter des variables telles que le déficit budgétaire, l'inflation et le degré d'ouverture au commerce comme des variables exogènes dans le cas particulier des PMA. En effet, dans ces pays, il est probable que ces variables sont elles-mêmes les effets de processus déclenchés par des chocs extérieurs dont l'impact dépasse largement les maigres ressources que l'Etat peut mobiliser pour y faire face.

Nous avons bien montré dans ce chapitre que les processus d'accumulation et de gestion budgétaire dans les PMA sont déterminés bien davantage par les financements extérieurs que par les ressources d'origine intérieure. Comme les PMA sont très vulnérables face aux chocs extérieurs et très tributaires de ressources étrangères, leur politique économique est soumise à de fortes contraintes. Pour mieux comprendre les options qui s'offrent à eux, il importe donc d'analyser le mécanisme de distribution des ressources extérieures et les critères ayant pu déterminer l'allocation de ces ressources. Les problèmes liés à l'inefficacité de l'investissement dans les PMA ne sont pas dus uniquement à l'insuffisance de l'investissement, comme nous l'avons vu dans ce chapitre. Pour mieux les comprendre, nous devons analyser la question de la maîtrise et de l'allocation des ressources financières extérieures. A cet effet, il est utile de commencer par analyser les sources de financements extérieurs des PMA et des autres pays en développement. Cela fera l'objet du prochain chapitre.

L'efficacité de l'investissement a sérieusement pâti de l'insuffisance des ressources qui y ont été affectées.

Les processus d'accumulation et de gestion budgétaire dans les PMA sont déterminés bien davantage par les financements extérieurs que par les ressources d'origine intérieure.

ANNEXE DU CHAPITRE PREMIER :

ESTIMATION ÉCONOMÉTRIQUE DES FACTEURS QUI DÉTERMINENT L'ÉPARGNE DANS LES PMA

La présente annexe, fondée sur Hussein (2000), donne les résultats d'une estimation de la fonction d'épargne intérieure dans 18 PMA sur la période 1968-1996. Le modèle emploie une régression du ratio épargne intérieure/PIB (DS) par rapport au PIB réel par habitant (Y), à la croissance du PIB réel par habitant (g), à la croissance démographique (pop), au ratio exportations/PIB (EX), à l'inflation () et au ratio crédit privé/PIB (CR), pris comme indicateur de développement du marché financier. Pour calculer l'épargne intérieure brute, on utilise la différence entre le PIB et la consommation totale. Les variables explicatives employées sont les variables habituelles de la littérature consacrée à la fonction de l'épargne dans les pays en développement, qui ont différents fondements théoriques (voir par exemple Schmidt-Hebbel, Webb et Corsetti, 1992; Schmidt-Hebbel, Serven et Solimano, 1996 ; Edwards, 1996 ; Hussein et Thirlwall, 1999).

Avant d'analyser les résultats, plusieurs mises en garde s'imposent. Premièrement, les statistiques de l'épargne dans les pays en développement, et en particulier dans les PMA, ne sont pas très précises, ce qui ressort clairement de la comparaison entre l'ampleur des erreurs de mesure du PIB (écart entre les revenus et les dépenses, d'après les données de la Banque mondiale), et l'estimation de l'épargne des pays en développement. Deuxièmement, alors que l'essentiel de la théorie économique se concentre sur l'épargne privée, ici comme dans la plupart des études consacrées aux pays en développement, nous estimons l'épargne globale, car on ne dispose pas de données ventilées entre épargne privée et épargne publique. Troisièmement, les coefficients estimés au moyen de données intertemporelles sont probablement faussés parce que l'hétérogénéité, en particulier pour ce qui concerne la pente et la dynamique, n'est pas suffisamment prise en compte. C'est pourquoi il convient d'interpréter avec prudence les résultats de ces estimations, comme ceux de toute analyse fondée sur une régression de données intertemporelles.

Pour décider s'il était préférable d'employer la méthode ordinaire des moindres carrés, la méthode des effets fixes ou la méthode des effets aléatoires, nous avons fait deux tests, ceux de Breusch-Pagan et de Hausman. Celui de Breusch-Pagan invalide la méthode des moindres carrés ordinaire, ce qui signifie que les deux autres méthodes sont préférables. Le test de Hausman montre que le modèle fondé sur les effets fixes donne de meilleurs résultats que celui fondé sur les effets aléatoires. Par conséquent, nous avons employé les résultats du modèle fondé sur des effets fixes, qui intègre les effets spécifiques (par pays) dans le choix de l'ordonnée à l'origine. Pour tenir compte de l'endogénéité de l'épargne intérieure et d'autres variables explicatives telles que le taux de croissance, nous employons les variables indépendantes avec un décalage. Les estimations, pour les 18 PMA pour lesquels on dispose de données, sont les suivantes ^a :

$$(1) \quad DS = -12,86 + 0,05 Y + 0,06 g + 0,41 \text{ pop} - 0,26 CR + 0,31 EX + 0,004$$

$$(-5,16)** (5,83)** (1,75) (1,42) (-4,22)** (5,78)** (1,65)$$

$$R^2 \text{ ajusté} = 0,56 \text{ Nombre d'observations} = 504 \text{ Erreur type de régression} = 6,18$$

L'équation (1) montre que le revenu réel est une importante variable explicative du comportement de l'épargne.

Si le revenu par habitant augmente de 20 dollars, le taux d'épargne intérieure augmente de 1%. Nous avons appliqué le même modèle à un échantillon de 42 autres pays en développement (les résultats ne sont pas donnés ici)^b, et constaté que la propension marginale à épargner est beaucoup plus forte dans les PMA. Dans ces 42 pays en développement, dont le revenu moyen par habitant était de 1 200 dollars, si le revenu par habitant augmente de 1%, le taux d'épargne intérieure n'augmente que de 0,44%.

Une autre variable explicative importante est le ratio d'exportation. Selon les coefficients estimés, si le ratio d'exportation augmente de 1%, le taux d'épargne intérieure augmente de 0,31%. La propension à épargner est peut-être plus élevée dans le secteur exportateur que dans le reste de l'économie, mais la forte corrélation qui existe entre l'épargne intérieure et l'exportation est due en partie au fait que les droits sur le commerce extérieur représentent une grande proportion de l'épargne publique.

L'équation 1 montre aussi que la corrélation entre le crédit privé et l'épargne intérieure est négative. Lorsque le ratio de crédit privé augmente de 1%, le taux d'épargne intérieure diminue de 0,26%.

Par ailleurs, l'inflation n'a pas d'incidence sur l'épargne intérieure (le coefficient est négligeable). Les deux composantes de la croissance du PIB réel (croissance du PIB réel par habitant et croissance démographique) ont aussi un impact négligeable. Le PIB réel par habitant n'a un effet significatif que dans l'estimation ci-après, dans laquelle on a supprimé le taux d'inflation et la croissance démographique et remplacé le ratio de crédit privé par la croissance de la masse monétaire (m).

$$(2) \quad DS = -13,83 + 0,04 Y + 0,11 g + 0,002 m + 0,31 EX$$

$$(-5,65)** (5,16)** (2,09)* (2,00)* (5,75)*$$

$$R2 \text{ ajusté} = 0,55 \text{ Nombre d'observations} = 504$$

Pour étudier plus à fond le rôle du développement du secteur financier, nous avons aussi employé comme indicateur la masse monétaire M3.

$$(3) \quad DS = -11,91 + 0,04 Y + 0,10 g - 0,08 M3 + 0,33 EX$$

$$(-4,73)** (4,80)** (1,90) (-1,36) (5,99)**$$

$$R2 \text{ ajusté} = 0,54 \text{ Nombre d'observations} = 504$$

Les résultats sont assez inattendus car M3 ne semble pas avoir d'effet sur l'épargne et en outre son coefficient est négatif. Par conséquent, la croissance de la masse monétaire est le seul indicateur financier à avoir un effet significatif et positif, mais modeste, sur l'épargne intérieure. Cela tendrait à indiquer que dans les PMA le système financier structuré ne joue peut-être pas le rôle qui devrait être le sien dans le processus de développement. En fait, la plupart des transactions financières, en particulier celles des ménages et des PME, se font sur le marché financier informel. Dans beaucoup de PMA, une grande partie des petites entreprises n'ont pas accès aux établissements financiers modernes.

^a Bénin, Burkina Faso, Burundi, Gambie, Haïti, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Népal, Niger, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, Sierra Leone, Tchad, Togo et Zambie.

^b Afrique du Sud, Algérie, Arabie saoudite, Argentine, Brésil, Cameroun, Chili, Colombie, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Equateur, Egypte, El Salvador, Fidji, Ghana, Guatemala, Guyana, Honduras, Inde, Jamaïque, Kenya, Malaisie, Maroc, Maurice, Mexique, Nicaragua, Nigéria, Pakistan, Paraguay, Pérou, Philippines, République de Corée, République démocratique du Congo, République dominicaine, Sénégal, Singapour, Thaïlande, Trinité-et-Tobago, Tunisie, Turquie, Uruguay et Venezuela.

Notes

1. Sauf indication contraire, les groupes géographiques de PMA employés dans le présent rapport sont les suivants : PMA d'Afrique : Angola, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tchad, Togo et Zambie. En principe, Haïti est incluse dans le groupe des PMA d'Afrique sauf indication contraire. PMA d'Asie : Afghanistan, Bangladesh, Bhoutan, Cambodge, Myanmar, Népal République démocratique populaire lao et Yémen. PMA insulaires : Cap-Vert, Comores, Iles Salomon, Kiribati, Maldives, Samoa, Sao Tomé-et-Principe, Tuvalu et Vanuatu.
2. Pour une analyse de l'évolution et de la composition des exportations des PMA, voir *Les pays les moins avancés, rapport 1999*, deuxième partie, chapitre premier.
3. Dans les petits pays insulaires comme le Cap-Vert, le Kiribati, les Maldives, Samoa, Sao Tomé-et-Principe et Vanuatu, la densité de lignes téléphoniques est plus forte que dans l'ensemble des PMA, mais le nombre de lignes téléphoniques par habitant ne dépasse pas 20 à 50% de ce qu'il est en moyenne dans l'ensemble des pays en développement.
4. Voir par exemple CNUCED (1999b).
5. Sur un total de 20 pays en développement sans littoral, 80% sont des PMA.
6. Les économies d'échelle et le caractère indivisible de certains équipements de transport accroissent considérablement les frais de transport des PMA insulaires.

Par exemple, la construction d'un pont de 3,4 km reliant les deux principales villes de Kiribati (Betio et Bairiki) dans les années 80 a coûté environ 20% du PNB. On retrouve ce problème dans d'autres infrastructures comme l'électricité et les télécommunications. En outre, comme l'économie des PMA insulaires est très peu diversifiée, ils doivent importer un large éventail de marchandises qui viennent souvent de loin. Outre les frais de transport considérables que cela implique, ils sont obligés de tenir des stocks relativement importants.

7. Selon certaines études, dans la plupart de ces pays le coût du fret à l'importation est en moyenne de 50% plus élevé que dans les autres pays en développement (CNUCED, 1999b). On a aussi estimé que les frais de transport intérieur pouvaient doubler ou tripler le prix franco à bord des produits agricoles d'exportation, par rapport au prix sortie exploitation dans les zones agricoles isolées (Delgado, 1997 : 156).
8. EM-DAT (2000).
9. D'après l'Organisation mondiale de la santé (1998), la proportion de la population adulte vivant avec le VIH/SIDA à la fin de 1997 était la suivante : Zambie 19%, Malawi 14,9%, Mozambique 14,1%, Ethiopie 9,3%, Rwanda 12,8%, Lesotho 8,3%, République-Unie de Tanzanie 9,4%, Ouganda 9,5%, Togo 5%, Djibouti 10,3%, Burkina Faso 7,7%, Burundi 8,3%, et République centrafricaine 10,8%; à titre de comparaison, le taux de contamination moyen était de 7,4% en Afrique subsaharienne, contre quelque 0,5% dans les autres pays en développement.
10. Le tableau 6 indique l'instabilité des exportations mesurée en termes de pouvoir d'achat de produits importés; en conséquence, il intègre les variations quantitatives et les variations des termes de l'échange. L'indicateur est l'écart-type du taux de croissance annuel moyen des exportations de chaque pays sur la période indiquée.
11. Pour les références de quelques études récentes du comportement de l'épargne dans les pays en développement, voir les sources citées dans l'annexe du présent chapitre.
12. Voir l'annexe du présent chapitre.
13. Certains économistes vont jusqu'à intégrer l'épuisement de ressources naturelles telles que les hydrocarbures et les minéraux dans la mesure de l'investissement et de l'épargne nets. Cela n'est peut-être pas justifié car l'épuisement de ces ressources ne réduit pas directement les capacités de production (à moins qu'il n'entraîne une forte augmentation des coûts d'extraction) et se répercute uniquement sur les recettes futures. Toutefois, en raison de l'incertitude qui entoure l'évolution des prix et du fait qu'il est probable que de nouvelles technologies risquent de rendre ces ressources superflues, leur valeur future est très incertaine.
14. Depuis qu'on dispose de séries de données intertemporelles sur les pays en développement, certains économistes les ont employées de façon quelque peu hâtive pour faire des régressions sans se demander si ces données mesurent vraiment la même chose dans tous les pays. La mesure classique de l'investissement dans la comptabilité nationale d'un pays comme l'Ethiopie, où il y a de nombreux problèmes de dégradation des ressources naturelles, a une signification totalement différente, en termes d'expansion des capacités de production, que dans un autre pays où ces problèmes n'existent pas.
15. Les statistiques internationales sont très parlantes à cet égard. D'après les estimations de l'OMS (OMS, 1998 : 41), en 1995 plus de 70% des personnes décédées dans les pays développés à économie de marché avaient plus de 65 ans et donc avaient passé l'âge de la retraite. Selon les projections, cette proportion devrait monter jusqu'à 85% en 2025. Dans les PMA en revanche, plus de 84% des personnes décédées en 1995 avaient moins de 65 ans. Si la distribution par classe d'âge des décès dans les PMA était stable, nous ne pourrions pas considérer ces morts prématurées comme une réduction du stock de capital humain, mais dans la plupart des PMA la proportion de décès prématurés augmente en raison du SIDA et d'autres maladies et des catastrophes naturelles. En outre, les dépenses médicales liées à ces décès prématurés ont un coût important pour la société.
16. Dans ces pays, il est difficile d'accroître les RIDF sans que cela se répercute immédiatement sur la productivité des travailleurs. C'est la situation classique du piège de la pauvreté, dans laquelle il est impossible d'accroître la production et la productivité, et donc la capacité d'épargne, sans une injection de ressources extérieures. Evidemment, lorsque les RIDF sont affectées à des emplois

- improductifs comme l'achat d'armes, on peut obtenir le même résultat en les employant à des fins productives.
17. Bien entendu, cela ne signifie pas que l'aide extérieure n'a jamais été employée ou ne devrait pas être employée pour soutenir la consommation privée dans les pays pauvres. Dans ces pays, lorsqu'ils subissent un choc extérieur, un des rôles essentiels de l'aide extérieure est justement de lisser la consommation.
 18. Les taux de croissance annuels ont été calculés pour les périodes 1960-1970, 1970-1980, 1980-1990 et 1990-1997. Par conséquent, chaque pays est représenté au maximum par quatre points, selon la disponibilité des données.
 19. Cette corrélation reste valable lorsqu'on élimine les cas extrêmes.
 20. Il convient de noter que cette corrélation n'est bien entendu pas stable, c'est-à-dire qu'elle ne sera probablement pas vraie à très long terme. Toutefois, elle signifie que dans les périodes de transition, c'est-à-dire lors d'un passage d'une situation caractérisée par un faible taux d'investissement et un faible taux de croissance à une situation caractérisée par un investissement et une croissance soutenus, l'épargne ou les RIDF augmenteront dans les mêmes proportions.
 21. Les PMA qui figurent sur le graphique 19 sont ceux pour lesquels on dispose des données pertinentes pour les périodes concernées. Les pertes annuelles de termes de l'échange des revenus et les RIDF sont toutes deux exprimées en dollars. Les termes de l'échange des revenus sont donnés par l'équation $X(1/P_m - 1/P_x)$, dans laquelle X est la valeur des exportations mesurée en dollars et P_m et P_x sont les indices des prix à l'importation et à l'exportation, l'année de base étant l'année précédente. Les RIDF sont égales à la différence entre le PNB et la consommation, toutes deux mesurées en dollars des Etats-Unis sur la base des données de la Banque mondiale.
 22. Les effets sur deux et trois ans sont mesurés de la même façon que les effets sur un an, la différence étant que l'année de base est décalée de deux et trois ans respectivement, au lieu d'être l'année précédente.
 23. Les économistes habitués à analyser les pays industriels considèrent souvent que l'évolution de ces variables dépend de choix politiques. Toutefois, il ne faut pas oublier que dans les pays industriels les pertes de revenu maximales dues à un choc extérieur sont beaucoup moins importantes, en proportion des ressources disponibles, que dans les PMA. Lorsque l'incidence du choc extérieur est un multiple du montant de la variable qu'on analyse (par exemple les recettes ou les dépenses publiques), il est difficile de parler de choix.
 24. Cette corrélation entre épargne et investissement a été analysée pour la première fois dans Feldstein et Horioka (1980), puis confirmée par d'autres études. Voir par exemple Feldstein et Bacchetta (1991), Dooley, Frankel et Mathieson (1987) et Summers (1988). Les causes et les conséquences de ce phénomène pour ce qui est de la mobilité internationale des capitaux et les liens internes entre investissement, croissance et épargne, sont examinées dans Feldstein (1994), Mussa et Goldstein (1993) et Obstfeld (1994) entre autres.

Bibliographie

- Banque mondiale (2000b). *World Development Indicators*, CD-ROM, Washington, DC.
- Banque mondiale (1999). *World Development Indicators*, CD-ROM, Washington, DC.
- Banque mondiale (2000a). *Global Development Finance*, CD-ROM, Washington, DC.
- Bernheim, et Shoven, J.D. éd.: *National Savings and Economic Performance*. University of Chicago Press.
- CNUCED (1999a). *The Least Developed Countries 1999 Report*, publication des Nations Unies, numéro de vente : E.99.II.D.2. New York et Genève.
- CNUCED (1999b). *African transport infrastructure, trade and competitiveness*. TD/B/46/10, CNUCED, Genève.
- CNUCED (2000). *Capital Flows and Growth in Africa*, UNCTAD/GDS/MDB/7, publication des Nations Unies, Genève.
- Commission économique pour l'Afrique, (1999). *Economic Report on Africa 1999*, E/ECA/CM.24/3, Addis Abeba.

- Delgado, C.L. (1997) Agricultural transformation: the key to broad-based growth and poverty alleviation in Africa. Dans Ndulu B. et Van de Walle, N. éd. *Agenda for Africa's Economic Renewal*. (Oxford: Transaction Publishers).
- Dooley, M., Frankel, J. and Mathieson, D. (1987). International capital mobility: what do saving-investment correlations tell us?, FMI Staff Papers, 34: 503–530.
- Edwards, E., (1996) Why are Latin America's savings rates so low? An international comparative analysis. *Journal of Development Economics*, 51: 5–44.
- EM-DAT. (2000), The OFDA/CRED international disaster database, www.md-ucl.ac.be/cred, Université Catholique de Louvain; Brussels.
- Feldstein, M. (1994). Tax policy and international capital flows, NBER Working Paper No.4851.
- Feldstein, M. et Bacchetta P. (1991). National saving and international investment.
- Feldstein, M. et Horioka, I. (1980). Domestic saving and international capital flows. *Economic Journal*, 90: 314–329.
- Hussein, K. (2000). What scope is there for raising domestic savings ratio in LDCs? document de base pour *Les pays les moins avancés – Rapport 2000*.
- Hussein, K. et Thirlwall, A.P. (1999). Explaining differences in the domestic savings ratio across countries: a panel data study. *Journal of Development Studies*, 36 (1): 31–52.
- Mussa, M. et Goldstein, M. (1993). The integration of world capital markets, International Monetary Fund Working Paper No. 93 - 95, Washington, DC.
- Obstfeld, M.(1994). International capital mobility in the 1990s. Dans : *Understanding Independence: The Macroeconomics of the Open Economy*. Princeton University Press.
- OMS (1998). *Rapport mondial sur la santé, 1998*, Organisation mondiale de la santé, Genève.
- PNUD (2000). *Rapport sur le développement humain, 2000*. Oxford University Press, New York.
- Schmidt-Hebbel, K., Serven, L. et Solimano, L. (1996). Saving and investment: paradigms, puzzles policies. *World Bank Research Observer*, 11 no (1) 87–117.
- Schmidt-Hebbel, K., Webb, S. et Corsetti, G. (1992). Household saving in developing countries: first cross-country evidence. *World Bank Economic Review*, 6: 529–547.
- Summers, L. (1988), Term Policy and International Competitiveness. Dans Frankel, J. (éd.): *International Aspects of Fiscal Policies*, Press: Chicago.

Evolution de l'aide, des flux de capitaux privés et de la dette extérieure

A. Introduction

Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, dans les PMA le processus d'accumulation est très influencé par les sources de financement extérieur. A long terme, si l'on parvient à obtenir une croissance forte et durable, on peut s'attendre à ce que la mobilisation des ressources nationales augmente considérablement, et il importe de prendre des mesures pour faciliter cette évolution. Toutefois, dans l'immédiat, la question fondamentale est de savoir si les financements extérieurs sont suffisants pour stimuler la croissance, réduire la pauvreté et permettre un développement durable. Pour y répondre, il est utile de commencer par analyser les sources de financement extérieur et les formes de ce financement. Les sources sont d'une part les flux de capitaux officiels sous forme de dons ou de prêts, accordés par des organismes d'aide bilatéraux ou multilatéraux, accompagnés ou non d'assistance technique, et d'autre part les flux de capitaux privés, provenant des banques, du marché des capitaux, des entreprises et des particuliers, sous forme de crédits à court et à long terme, d'obligations émises par des entreprises ou par les Etats, d'investissements de portefeuille et d'investissements directs. Certains de ces flux de capitaux créent des dettes, et les sorties de capitaux des résidents peuvent réduire le montant total des ressources disponibles pour financement, et compenser les entrées de capitaux provenant de non-résidents.

Dans le présent chapitre nous examinerons l'évolution du volume et de la composition des flux nets de capitaux à long terme vers les PMA (section B) et analyserons plus en détail l'évolution de l'aide extérieure (section C) et des flux de capitaux privés (section D). La section E est consacrée à l'évolution de l'endettement extérieur et au service de la dette et la section F au solde global des transferts en faveur des PMA, et notamment à la façon dont l'allègement de la dette et l'accumulation d'arriérés contribuent à faire en sorte que ce solde reste positif.

Tous ces types de flux de capitaux ont différentes incidences sur le développement; l'objet du présent chapitre n'est pas d'analyser ces différences mais plutôt de préparer le terrain pour le chapitre suivant. L'encadré 2 définit certains des principaux termes et expressions employés dans ce chapitre et indique les sources des données¹.

B. Evolution des entrées nettes de capitaux à long terme

1. VOLUME

Les entrées nettes de capitaux à long terme dans les PMA ont globalement diminué d'environ 25% en termes nominaux depuis 1990. D'après les statistiques de la Banque mondiale, en 1998 elles ont atteint 10,4 milliards de dollars, contre un maximum de 14,2 milliards de dollars en 1991 (tableau 12). En termes réels, le déclin est encore plus prononcé. Si l'on emploie pour déterminer leur valeur réelle l'indice des prix à l'importation des PMA (ce qui permet de calculer le pouvoir d'achat de marchandises étrangères), les entrées nettes de capitaux à long terme dans les PMA sont retombées au niveau qu'elles

Les entrées nettes de capitaux à long terme dans les PMA ont globalement diminué d'environ 25% en termes nominaux depuis 1990

ENCADRE 2 : FLUX INTERNATIONAUX DE CAPITAUX – DEFINITIONS ET SOURCES

Les expressions employées pour désigner les différentes catégories de flux de capitaux internationaux varient selon les organisations et les auteurs. Le présent chapitre porte essentiellement sur ce que la Banque mondiale appelle, dans sa publication intitulée *Global Development Finance*, le solde net des flux de ressources. Il s'agit du solde des flux correspondant aux crédits d'une échéance supérieure ou égale à un an (décaissements moins remboursement du principal), à l'investissement étranger direct (IED) net, aux investissements de portefeuille et aux dons officiels. La dette à court terme n'est pas prise en compte. Nous employons indifféremment les expressions « entrées nettes de capitaux à long terme » et « solde net des flux de ressources ». Conformément à la convention retenue par la Banque mondiale dans *Global Development Finance*, cette expression désigne le solde net des flux de ressources, c'est-à-dire après déduction des paiements d'intérêts et des rapatriements de bénéficiaires.

On trouve des données sur les flux d'aide dans le rapport du CAD sur le développement, publié par l'OCDE, et dans *Global Development Finance*, publié par la Banque mondiale. Pour l'OCDE, l'expression « aide publique au développement » désigne les prêts et dons aux pays et territoires qui figurent sur la première partie de la liste des destinataires de l'aide établie par le CAD (pays en développement), ayant pour origine le secteur officiel, visant à promouvoir le développement économique et le bien-être et comportant un élément subvention supérieur à 25% (OCDE, 2000 : 262). Pour calculer l'élément subvention des prêts on emploie un taux d'actualisation de 10%. La Banque mondiale emploie l'expression « flux assortis de concessions de faveur » pour désigner les dons et les prêts (tant ceux qui sont directement destinés à financer le développement que ceux qui sont liés au commerce) comportant un élément subvention d'au moins 25% (sur la base d'un taux d'actualisation de 10%). Cette définition exclut les dons de coopération technique, qui en revanche sont compris dans l'APD. En outre, les différences concernant la source des données, leur exhaustivité et le traitement des allègements de dette entraînent des divergences dans l'estimation des flux officiels¹.

Dans le présent chapitre, pour analyser l'ampleur et la composition des flux nets de capitaux à long terme, nous nous fondons sur les données de *Global Development Finance*. Pour ce qui est de l'évolution des flux d'aide et de leur emploi, nous nous fondons sur les données de l'OCDE, mais pour l'analyse de l'importance relative des sources officielles dans les flux nets de capitaux à long terme et des différents types de flux assortis de conditions de faveur, nous nous fondons sur les sources et définitions de la Banque mondiale.

Dans l'idéal, pour analyser les flux de capitaux il faudrait aussi tenir compte de l'achat et de la vente d'actifs nationaux par les non-résidents et d'actifs étrangers par les résidents (voir CNUCED, 1999 : encadré 5.1). On peut trouver des données sur les sorties de capitaux dans les *Statistiques de la balance des paiements* du FMI mais, comme les statistiques de la plupart des PMA sont très lacunaires, il est difficile de formuler des conclusions générales à ce sujet¹.

Enfin, signalons que l'annexe statistique du présent rapport a été établie à partir des mêmes sources que les années précédentes, si bien que les chiffres qui y figurent sont comparables à ceux des rapports antérieurs. Les tableaux 19 à 29 de l'annexe statistique, qui concernent les flux financiers, l'APD nette et la dette, sont tous établis sur la base des données de l'OCDE/CAD, qui diffèrent quelque peu de celles de la Banque mondiale employées dans le présent chapitre.

¹ Pour une analyse détaillée de ces différences, voir Banque mondiale (1999 : 78-80).

atteignaient en 1980 (graphique 24). De plus, rapportées à la population, elles représentaient en termes réels seulement 17 dollars par personne en 1997, soit 39% de moins qu'en 1990.

Ce déclin correspond à une inversion de la tendance enregistrée dans les années 80 car, après la contraction due à la crise de la dette, les flux de capitaux à long terme vers les PMA avaient augmenté entre 1983 et 1991, alors que, dans les autres pays en développement il a fallu beaucoup plus de temps pour qu'ils recommencent à croître. En 1989, les entrées de capitaux dans les PMA étaient

TABLEAU 12 : ENTRÉES NETTES DE CAPITAUX À LONG TERME, PAR TYPE DE FLUX, ET TOTAL DES TRANSFERTS NETS, 1988-1998
(en millions de dollars)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Total net des flux de ressources	12 100	11 978	13 388	14 214	14 157	13 563	13 124	12 253	11 760	11 145	10 403
Flux nets de ressources officielles	10 850	11 025	12 607	12 283	12 290	11 285	12 138	11 193	9 969	9 078	9 054
Dons ^a	6 207	6 276	8 322	8 886	8 683	7 992	9 140	8 725	6 674	6 379	6 984
Autres flux officiels	4 643	4 749	4 285	3 396	3 607	3 293	2 998	2 469	3 295	2 698	2 070
Flux nets de ressources privées	1 249	953	782	1 931	1 867	2 278	986	1 061	1 791	2 067	1 274
IED net	279	517	83	1 799	1 460	1 748	849	1 078	1 809	1 425	1 593
Investissement de portefeuille	-	-	-	-	-	-	77	49	40	8	27
Dette privée	970	436	699	132	407	530	60	-67	-58	634	-345
Intérêts, total	1 693	1 567	1 492	1 565	1 145	1 260	1 265	1 705	1 399	1 431	1 452
Bénéfices rapatriés	405	516	675	583	668	684	708	723	674	739	773
Solde des transferts nets	10 504	10 323	11 653	12 451	12 645	11 894	11 394	10 432	9 867	9 182	8 376

Source : Estimations du Secrétariat de la CNUCED sur la base de Banque mondiale, *Global Development Finance 2000* (CD-ROM).

^a Hors coopération technique.

GRAPHIQUE 24 : ENTREES DE CAPITAUX A LONG TERME NETTES DANS LES PMA ET LES AUTRES PED, 1980-1998
(INDICE, 1980 = 100)



Source: Voir tableau 12.

Notes : 1. Pour la définition des flux nets de capitaux, voir encadré 2.

2. Le déflateur employé pour estimer le solde réel des flux de ressources est l'indice des prix unitaires des importations de la CNUCED.

en hausse de 40% par rapport à 1983 en termes nominaux, alors que dans les autres pays en développement l'augmentation n'était que de 5%. Toutefois, entre 1990 et 1997, les entrées de capitaux dans les autres pays en développement ont progressé de 285% en termes nominaux et de 247% en termes réels, alors que dans les PMA elles ont diminué (graphique 24). La plupart des PMA ont été moins affectés que les autres pays en développement par l'impact de la crise financière asiatique sur les flux de capitaux, mais la tendance à la baisse des entrées nettes de capitaux à long terme dans les PMA s'est poursuivie.

2. COMPOSITION

Ce déclin est dû au recul de l'aide et au fait que la plupart des PMA n'ont pas réussi à attirer suffisamment de capitaux privés pour compenser la baisse des flux officiels. Les autres pays en développement recourent de plus en plus aux capitaux privés. Dans ces pays, les flux privés ont connu une croissance exponentielle, quoique très irrégulière, durant les années 90, mais dans les PMA ils n'ont progressé que très lentement.

Les PMA ont toujours été plus tributaires que les autres pays en développement des financements officiels. C'était déjà vrai entre 1975 et 1982, période durant laquelle les flux de capitaux privés ne représentaient que 13% des entrées nettes de capitaux à long terme dans les PMA, contre 55% dans les autres pays en développement (graphique 25). Toutefois, l'écart s'est encore creusé, en particulier dans les années 90. Dans la période 1983-1989, la part des flux officiels dans le total des entrées de capitaux à long terme est montée jusqu'à quelque 89% et est restée à ce niveau jusqu'à la fin des années 90. En même temps, dans les autres pays en développement cette proportion a eu tendance à baisser. Dans les années 90, les capitaux privés y représentaient plus de 80% du solde net des entrées de capitaux.

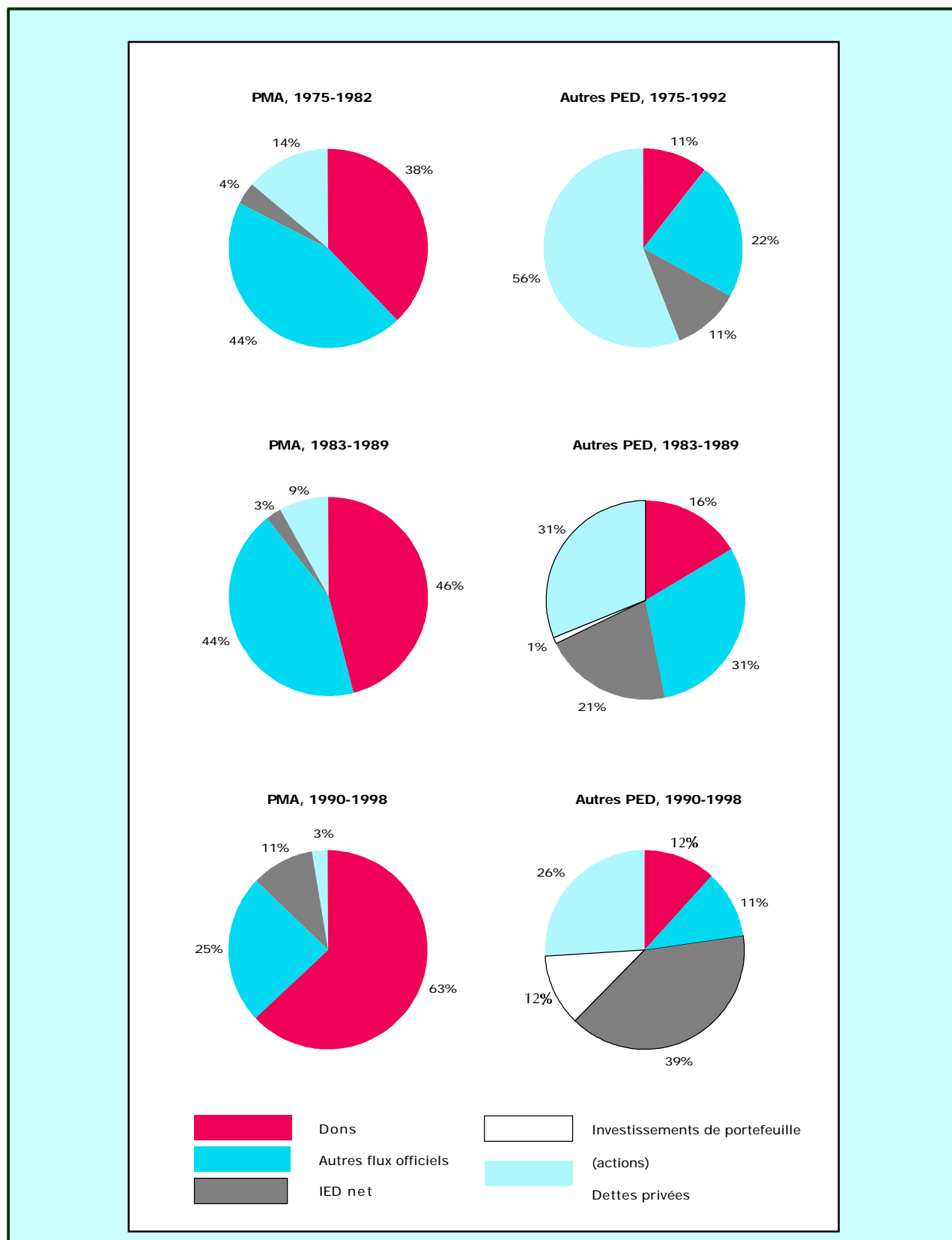
Les capitaux privés ne constituent qu'une petite proportion du total des flux de capitaux à long terme dans presque tous les PMA. Durant la période 1990-1998, cette proportion n'a dépassé en moyenne 10% que dans 13 pays, dont trois (Angola, Guinée équatoriale et Myanmar) sont des exportateurs de gaz ou de pétrole et quatre (Vanuatu, Iles Salomon, Maldives et Samoa) sont des pays insulaires. Les six autres sont le Cambodge et la République démocratique populaire lao en Asie, et la Gambie, le Lesotho, le Libéria et l'Ouganda en Afrique (graphique 26).

3. LA PART DES PMA DANS LE SOLDE NET DES FLUX DE CAPITAUX A LONG TERME VERS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT

L'évolution du volume et de la composition des flux de capitaux a eu un effet notable sur la part des PMA dans le solde net des flux de ressources et dans les différents types de flux. Comme les PMA sont très tributaires des flux officiels, dans les années 80 leur part dans le total des flux de capitaux à long terme destinés aux pays en développement a en fait augmenté, passant de 11 à 18%. Toutefois, depuis 1987, puisque les flux de capitaux privés ont considérablement progressé et représentent désormais l'essentiel des flux de ressources vers les pays en développement, et que les flux officiels ont stagné ou diminué, cette part a brutalement chuté. Après avoir culminé à 18% en 1987, elle est tombée à moins de 4% (graphique 27).

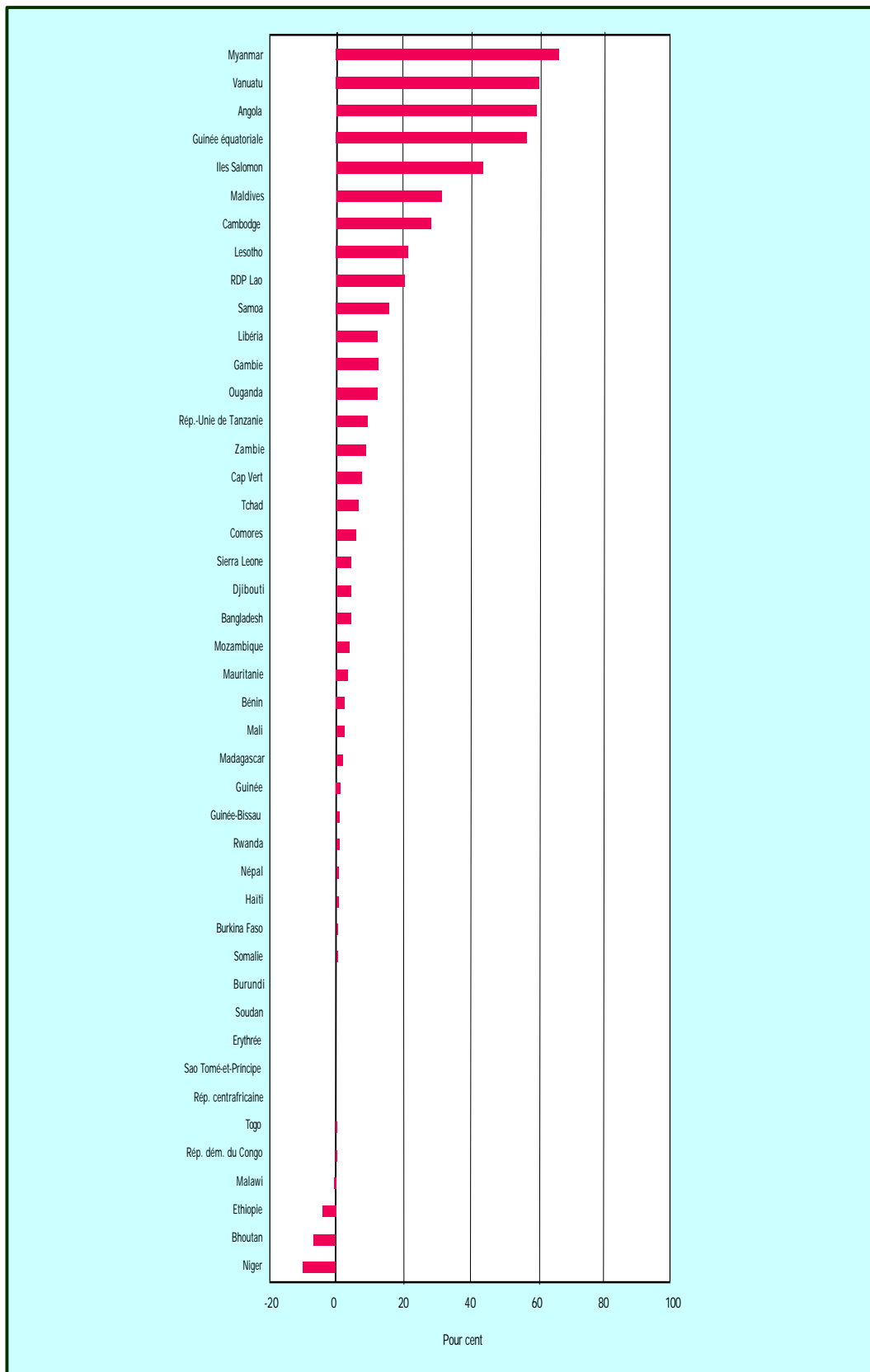
Pour ce qui est des différentes composantes des flux de capitaux, c'est dans le cas des dons que la part des PMA est la plus grande. Leur part de l'IED est tombée de 3,6% entre 1975 et 1982 à 1,4% dans les années 90. De plus, les

GRAPHIQUE 25 : ENTREES NETTES DE CAPITAUX A LONG TERME, PAR TYPE DE FLUX, 1975-1998 :
PMA ET AUTRES PED
(en pourcentage annuel moyen du total des entrées nettes)



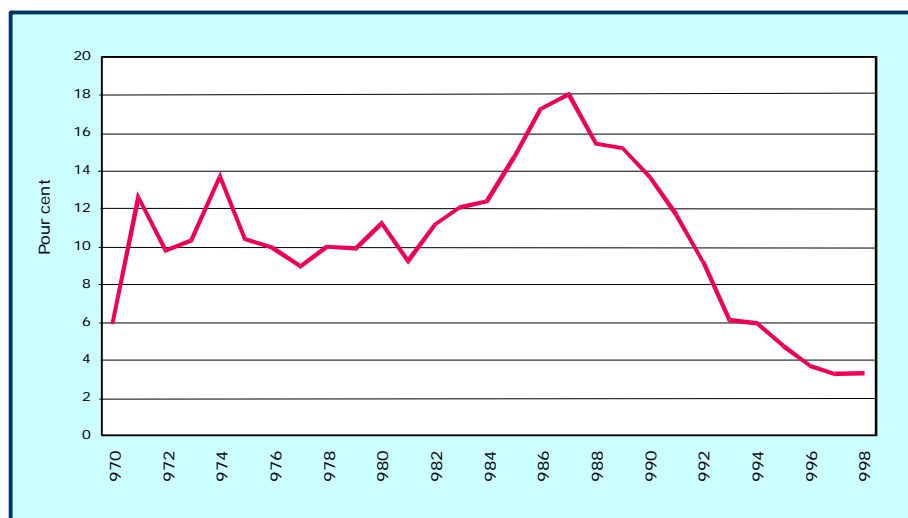
Source et définitions : Voir tableau 12.

GRAPHIQUE 26 : ENTREES NETTES DE CAPITAUX A LONG TERME D'ORIGINE PRIVEE DANS LES PMA,
PAR PAYS, 1990-1998
(en pourcentage annuel moyen du total des entrées nettes de capitaux)



Source : Voir tableau 12.

GRAPHIQUE 27 : PART DES PMA DANS LE TOTAL DES ENTRÉES NETTES DE CAPITAUX A LONG TERME DANS LES PED, 1970-1998
(en pourcentage)



Source : Voir tableau 12.

TABLEAU 13 : ENTRÉES NETTES DE CAPITAUX À LONG TERME OFFICIELS ET PRIVÉS^A DANS LES PMA ET LES AUTRES PED, 1975-1998
(moyenne annuelle)

	1975-1982			1983-1989			1990-1998		
	Ensemble des PED	PMA	Part des PMA	Ensemble des PED	PMA	Part des PMA	Ensemble des PED	PMA	Part des PMA
	Millions de dollars		%	Millions de dollars		%	Millions de dollars		%
<i>Flux nets de ressources officielles</i>	26 291,9	5 828,5	21,8	37 962,1	9 454,6	24,8	48 325,2	11 107,9	23,6
Dons, hors coopération technique	9 160,4	2 666,0	28,7	14 806,4	4 895,8	32,9	28 536,8	7 976,1	27,9
Flux multilatéraux nets	6 736,0	1 038,1	15,3	12 037,4	2 272,5	18,9	15 133,6	2 832,3	20,5
Flux bilatéraux nets	10 395,5	2 124,4	20,1	11 118,3	2 286,3	20,7	4 654,9	299,5	3,1
<i>Flux nets de ressources privées</i>	42 566,8	1 184,5	2,9	32 747,6	1 119,8	3,7	176 310,4	1 559,5	1,2
Investissement étranger direct, entrées nettes	7 194,8	256,3	4,3	13 266,7	281,4	2,0	91 724,2	1 315,9	1,8
Investissements de portefeuille (actions)	23,5	0,0	0,0	595,9	0,0	0,0	26 715,0	22,3	0,1
Total des flux nets des banques commerciales	26 333,5	230,5	1,5	10 017,4	16,0	-2,0	22 332,9	98,7	-2,5
PGE ^b , flux nets des banques commerciales	18 369,2	196,8	1,0	11 065,0	10,7	-1,5	2 382,2	114,7	-2,3
PNG ^c , flux nets des banques commerciales	7 964,3	33,7	0,5	-1 047,6	5,3	-0,5	19 950,7	-16,0	-0,2
Total des flux nets sous forme d'obligations	2 001,7	-2,2	-0,3	1 901,4	0,2	0,0	31 085,9	-0,2	0,0
PGE ^b , flux nets sous forme d'obligations	2 001,7	-2,2	-0,3	1 883,3	0,2	0,0	17 413,4	-0,2	0,0
PNG ^c , flux nets sous forme d'obligations	0,0	0,0	..	18,1	0,0	0,0	13 672,4	0,0	0,0
PGE ^b , autres flux nets des créanciers privés	7 013,2	700,0	10,8	6 966,1	822,2	11,8	4 452,4	122,7	-2,5

Source : Voir tableau 12.

^a Les flux nets sont égaux à la différence entre les décaissements et les remboursements de principal.

^b Flux publics ou garantis par l'Etat.

^c Flux privés non garantis.

PMA n'ont pour ainsi dire pas accès aux investissements de portefeuille ni aux crédits commerciaux sans garantie publique (tableau 13).

C. Evolution des flux d'aide

1. VOLUME ET EMPLOI DE L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT (APD)

En proportion du PNB des donateurs, les flux d'aide publique en faveur des PMA ont diminué de près de moitié dans les années 90. Le total de l'APD des pays membres du CAD en faveur des PMA représentait 0,09% de leur PNB en 1990 et seulement 0,05% en 1998. Globalement, pour l'ensemble des pays du CAD, le ratio n'a pas diminué entre 1997 et 1998, mais il a diminué dans 10 des 21 pays concernés. Comme le montre le graphique 28, en 1998 seuls cinq pays ont respecté l'objectif fixé pour ce ratio dans le programme d'action pour les années 90 en faveur des PMA: Norvège (0,34%), Danemark (0,32%), Pays-Bas (0,21%), Suède (0,20%) et Luxembourg (0,17%). La Belgique, le Danemark, l'Italie, le Luxembourg et le Royaume-Uni ont accru leur effort entre 1997 et 1998. En valeur absolue, le Japon est resté le premier bailleur de fonds des PMA en 1998 (plus de 1,5 milliard de dollars d'APD nette), suivi par les Etats-Unis, l'Allemagne et la France, lesquels ont chacun versé plus d'un milliard de dollars.

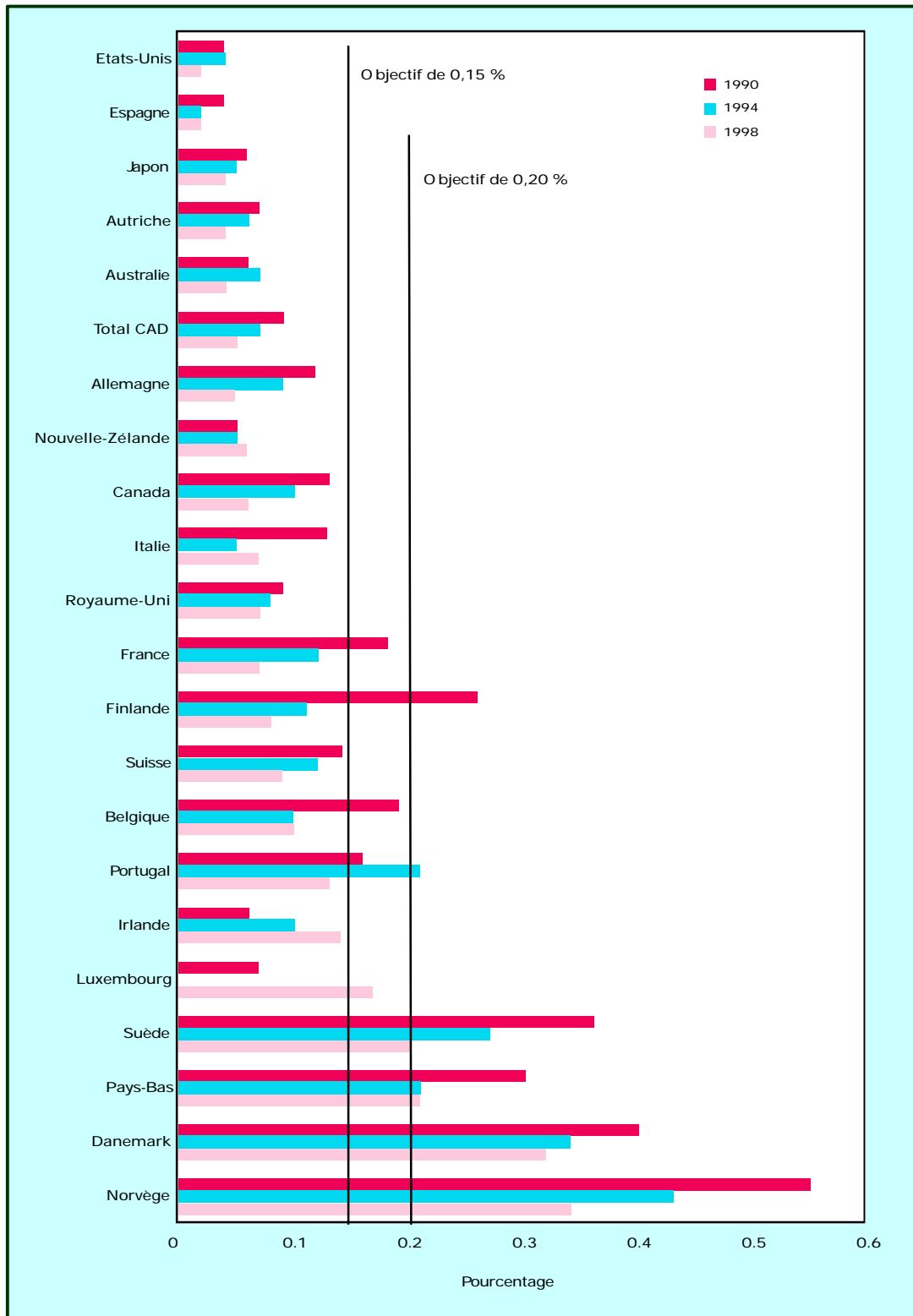
Les décaissements annuels bruts d'APD en faveur des PMA ont chuté de 23% entre 1990-1995 et 1997-1998. Durant cette seconde période, 37 des 48 PMA, dont 29 des 33 PMA d'Afrique, ont reçu en moyenne moins d'APD que durant la période 1990-1995. On estime que l'APD nette des pays membres du CAD est tombée de 12,6 milliards de dollars en 1997 à 12,1 milliards en 1998, alors que globalement, l'APD a augmenté de 2 milliards de dollars entre 1997 et 1998, ce qui a mis fin à un déclin ininterrompu depuis 1995. Dans les PMA, l'APD a diminué pour la troisième année consécutive en 1998 et au total elle avait baissé de 4,5 milliards de dollars depuis 1995.

Sur le plus long terme, il y a eu une augmentation de l'APD nette en faveur des PMA, en termes nominaux, dans la deuxième moitié des années 80. Entre 1985 et 1990, elle a progressé de 73%. Le déclin enregistré depuis 1995 l'a fait retomber au niveau qu'elle atteignait en 1987 (en termes nominaux). En termes réels et rapportée à la population, l'APD nette en faveur des PMA s'est contractée de 45% dans les années 90 et est retombée au niveau du début des années 70 (graphique 29).

En parallèle, les affectations de l'APD ont changé. Le tableau 2 donne la ventilation de l'APD par objet depuis le début des années 80². Il montre que l'APD consacrée aux infrastructures et services sociaux a beaucoup augmenté, sa proportion passant de 14% du total entre 1985 et 1989 à 33% entre 1995 et 1998. En même temps, les montants affectés aux infrastructures et services économiques, aux infrastructures productives et à des projets multisectoriels sont passés de 59 à 39% du total. L'autre fait marquant des années 90 est l'accroissement des dons sous forme d'annulation de dette et de secours d'urgence. En fait, ces deux éléments sont ceux qui ont le plus progressé durant les années 90, dans le cadre d'une contraction générale des budgets d'APD. Dans 23 PMA, les annulations de dette et les secours d'urgence représentaient plus de 10% des dons d'APD entre 1995 et 1998, et dans 11 de ces pays la proportion dépassait les 25%.

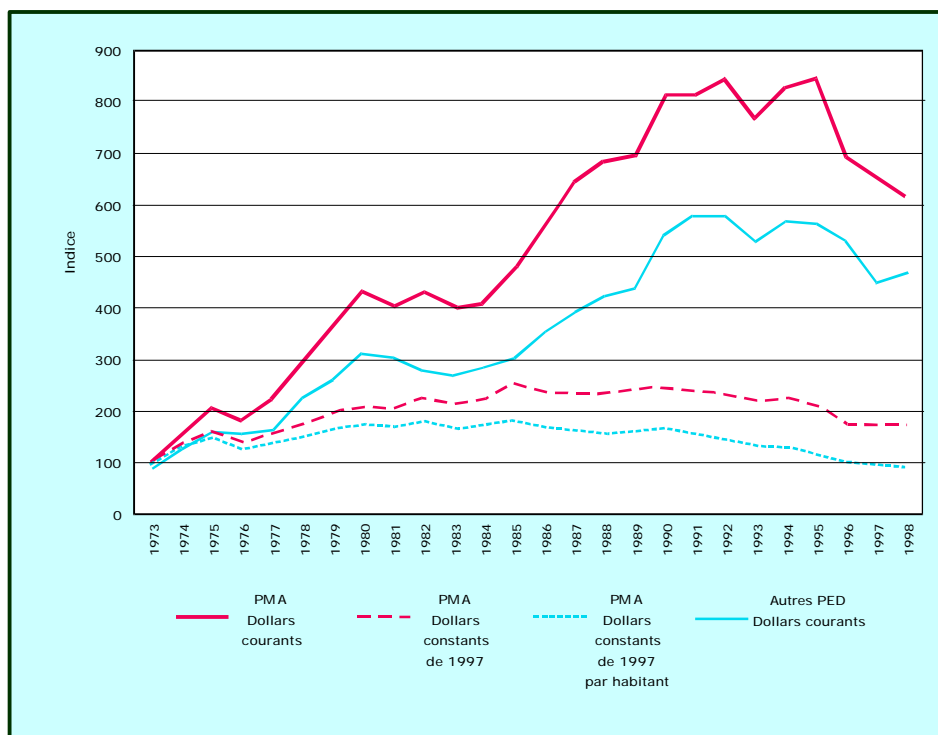
En termes réels et rapportée à la population, l'APD nette en faveur des PMA s'est contractée de 45% dans les années 90 et est retombée au niveau du début des années 70

GRAPHIQUE 28 : APD NETTE DES PAYS MEMBRES DU CAD EN FAVEUR DES PMA : 1990, 1994 ET 1998
(en pourcentage du PNB du pays donateur)



Source : Estimations du Secrétariat de la CNUCED sur la base des données de l'OCDE/CAD.

GRAPHIQUE 29 : DECAISSEMENTS NETS D'APD DES PAYS MEMBRES DU CAD EN FAVEUR DES PMA ET DES AUTRES PED, 1973-1998
(indice, 1973 = 100)



Source: Voir graphique 28.

Note : Le déflateur employé pour calculer le montant net des décaissements d'APD en dollars constants est celui du CAD.

TABLEAU 14 : ENGAGEMENTS D'APD NETS ENVERS LES PMA, PAR OBJET, 1980-1998
(en pourcentage du total des engagements)

	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1998
Infrastructures sociales	13,0	13,8	21,8	32,8
Production, multisectorielle	58,8	58,2	50,1	39,0
Secours d'urgence et allègement de la dette	6,7	5,9	12,9	15,9
Aide-programme ^a	10,2	14,3	11,7	9,6
Autres	11,3	7,7	3,5	2,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Voir graphique 28.

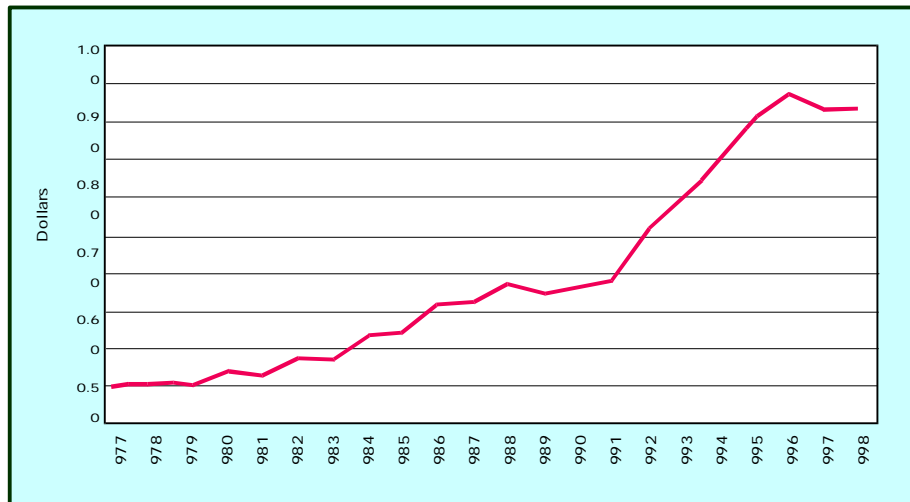
^a L'aide-programme ne comprend pas l'aide alimentaire.

Entre 1993 et 1998, en moyenne 40 des 48 PMA ont reçu des secours d'urgence d'une sorte ou d'une autre chaque année, alors qu'entre 1983 et 1992 ce chiffre n'était que de 32 et qu'il ne dépassait pas 25 entre 1973 et 1982.

Comme le montre le graphique 30, le montant des aides d'urgence par habitant a considérablement augmenté dans les années 90. Dans quelques pays, cela a été dû à l'éruption ou à l'aggravation de conflits armés ou d'interventions extérieures. Il y a eu une hausse subite mais temporaire des secours d'urgence au début des années 90 pour cette raison en Afghanistan, au Burundi, en Haïti, au Libéria, au Rwanda, en Somalie et au Soudan, mais un nombre croissant de PMA ont commencé à recevoir régulièrement des secours d'urgence durant cette période. Entre 1993 et 1998, en moyenne 40 des 48 PMA ont reçu des secours d'urgence d'une sorte ou d'une autre chaque année, alors qu'entre 1983 et 1992

ce chiffre n'était que de 32 et qu'il ne dépassait pas 25 entre 1973 et 1982. En 1998, les annulations de dette et les secours d'urgence ont représenté 35% des dons d'APD bilatérale en faveur des PMA.

GRAPHIQUE 30 : ENGAGEMENTS D'AIDE D'URGENCE EN FAVEUR DES PMA, PAR HABITANT, 1973-1998
(dollars par an)



Source : Voir graphique 28.

Note : Comme les engagements varient considérablement d'une année à l'autre, la courbe est établie sur la base d'une moyenne glissante sur cinq ans. Pour chaque année, le chiffre indiqué est la moyenne des engagements annuels de cette année et des quatre années précédentes.

La proportion de l'aide-programme, aide alimentaire non comprise, a fluctué entre 10 et 15% du montant net des engagements d'APD depuis le début des années 80. La coopération technique, qui n'est pas mentionnée à part dans le tableau, est aussi une composante majeure de l'APD en faveur des PMA. Elle est restée à peu près stable, aux alentours de 20% du total, depuis le début des années 80, la proportion étant toutefois nettement plus élevée dans certains PMA.

2. EVOLUTION DE LA COMPOSITION DES FLUX NETS D'AIDE A LONG TERME

La composition de l'aide publique au développement a aussi beaucoup évolué, tant pour la répartition entre les flux multilatéraux et bilatéraux que pour la répartition entre les dons et les prêts. Le graphique 31, fondé sur les estimations faites par la Banque mondiale des flux nets de ressources officielles et de leurs composantes, illustre cette évolution dans le cas de l'ensemble des PMA ainsi que, séparément, pour les PMA africains, asiatiques et insulaires. On peut distinguer plusieurs tendances.

Premièrement, dans les années 90 la plupart des flux officiels de capitaux à long terme en faveur des PMA étaient assortis de conditions de faveur, et cela était déjà le cas dans les PMA d'Asie depuis le début des années 70. Toutefois, entre 1976 et 1983, c'est-à-dire l'année de l'irruption du problème de la dette, 10 à 20% des flux officiels à long terme vers les PMA d'Afrique n'étaient pas assortis de conditions de faveur. La divergence ultérieure entre l'évolution des PMA d'Afrique et d'Asie pour ce qui est de l'endettement extérieur est liée à cette différence de traitement.

Pour l'ensemble des PMA, le poids des dons a augmenté tandis que celui des prêts a diminué

Deuxièmement, pour l'ensemble des PMA, le poids des dons a augmenté tandis que celui des prêts a diminué. Les dons représentaient 77% du total en 1998 contre 41% en 1981. Cette évolution a été particulièrement prononcée dans le cas des PMA d'Afrique, pour lesquels la proportion est passée de 39 à 82%, tandis que dans les PMA d'Asie, elle était plus élevée au départ (49% en 1982) et a moins augmenté, n'atteignant que 62%. Dans le cas des PMA insulaires, les dons représentent plus de 60% du total des ressources officielles nettes presque chaque année depuis 1975.

Troisièmement, en ce qui concerne les prêts assortis de concessions de faveur, le poids des sources multilatérales a augmenté au détriment de celui des sources bilatérales. Pour l'ensemble des PMA, la part des prêts nets consentis par les organisations multilatérales (à l'exclusion du FMI) dans le total des flux nets de ressources officielles est passée de 15% en 1982 à 28% en 1998. C'est en Asie que cette évolution a été la plus prononcée, puisque la part des sources multilatérales y était de 43% en 1998, contre 23% en Afrique. Le solde net des crédits bilatéraux assortis de concessions de faveur est passé de 35% des flux nets de ressources officielles en 1982 à -1,4% en 1998. Cette évolution concerne aussi bien les PMA d'Afrique que les PMA d'Asie et les PMA insulaires.

3. L'IMPORTANCE ECONOMIQUE DE L'AIDE

Une des caractéristiques essentielles des PMA est que le volume des flux d'aide y est considérable par rapport à l'ensemble de l'activité économique. Le tableau 15 récapitule certaines estimations de la part de l'APD nette dans le PNB, dans l'investissement intérieur brut (IIB) et dans les importations de biens et de services, ainsi que le montant de l'aide par habitant, sur la période 1996-1998. Ce tableau donne des estimations pour différents PMA ainsi que des moyennes pondérées respectivement par le PNB, l'IIB, les importations et la population³.

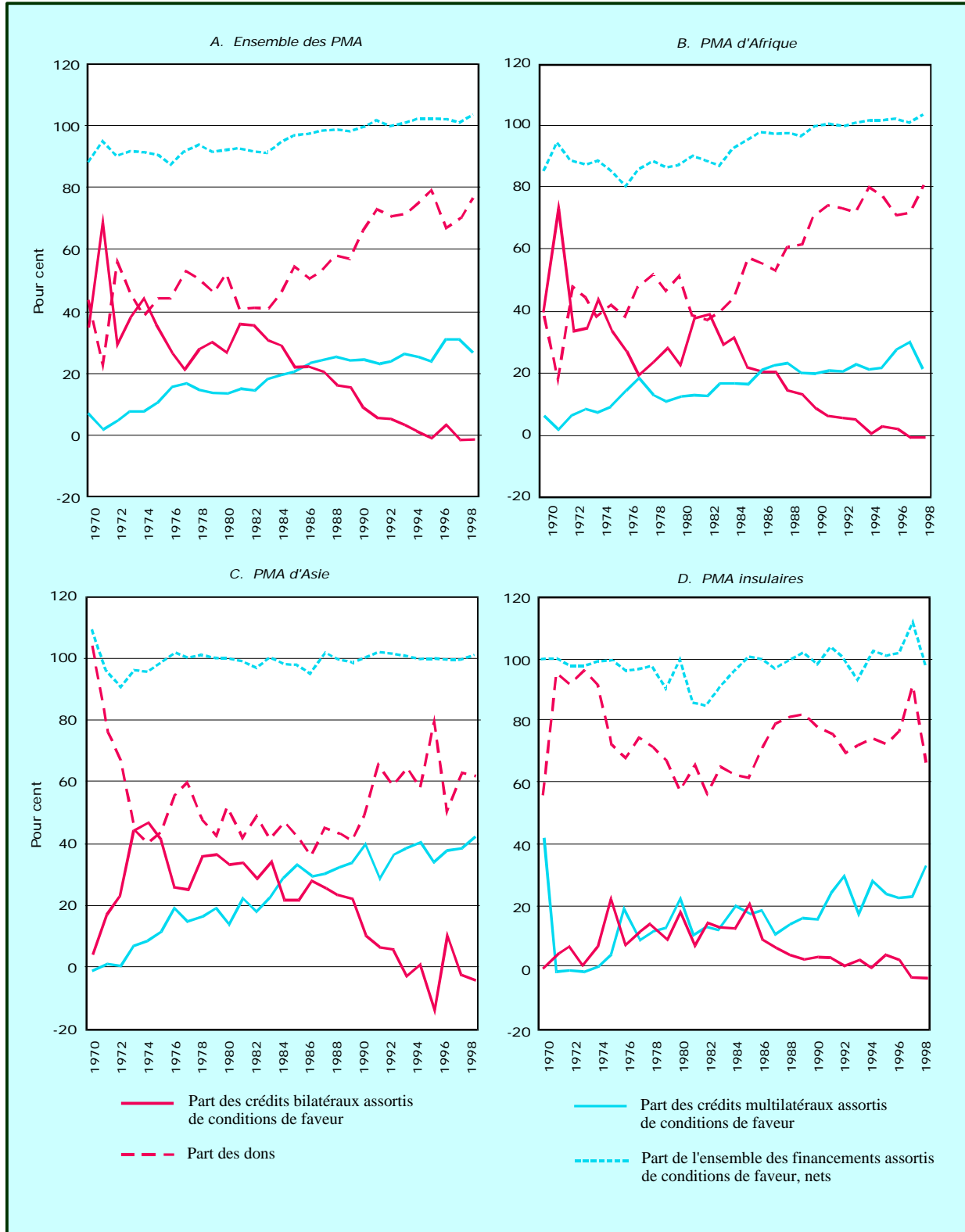
On voit qu'il y a une grande différence entre les PMA et les autres pays en développement pour ce qui est du poids de l'APD dans leur économie. Sur la période 1996-1998, le ratio APD nette/PNB (moyenne pondérée en fonction du PNB du pays destinataire) était de 9% dans les PMA contre seulement 0,4% dans les autres pays en développement. Durant cette période, il était supérieur ou égal à 9% dans 37 PMA. De même, le ratio APD nette/IIB (moyenne pondérée en fonction de l'IIB) était de 47% dans les PMA contre 1,6% dans les autres pays en développement. Enfin, le ratio APD nette/importations de biens et de services (moyenne pondérée en fonction des importations) était de 30,5% pour les PMA contre 1,7% pour les autres pays en développement.

Il y a aussi des différences entre les PMA africains, asiatiques et insulaires. Le ratio d'intensité de l'aide est particulièrement élevé dans les PMA insulaires, et plus élevé dans les PMA africains que dans les PMA asiatiques.

D. Evolution des flux de capitaux privés

D'après les données fournies dans *Global Development Finance* (Banque mondiale), il n'y a apparemment pas eu d'augmentation des flux de capitaux privés vers les PMA entre 1988 et 1998 (voir tableau 12), mais ces chiffres sont trompeurs. En les analysant de plus près, on voit que l'évolution des flux nets de capitaux privés à long terme dans les PMA a été très influencée par la mise en valeur des gisements d'hydrocarbures en Angola, en Guinée équatoriale, au Myanmar et au Yémen. Entre 1990 et 1994, ces pays ont absorbé 80% du total des flux annuels de capitaux privés vers les PMA. Si l'on exclut

GRAPHIQUE 31 : COMPOSITION DES FLUX NETS DE RESSOURCES OFFICIELS EN FAVEUR DE L'ENSEMBLE DES PMA, DES PMA D'AFRIQUE, DES PMA D'ASIE ET DES PMA INSULAIRES, 1970-1998 (en pourcentage)



Source : Voir tableau 12.

TABLEAU 15 : INDICATEURS D'INTENSITÉ DE L'AIDE^A DANS LES PMA ET LES AUTRES PED, MOYENNES 1996-1998

	<i>Aide en pourcentage du PNB</i>	<i>Aide en pourcentage de l'investissement intérieur brut</i>	<i>Aide en pourcentage des importations de biens et de services</i>	<i>Aide par habitant en dollars courants</i>
Afghanistan	..	..	..	7,9
Angola	9,3	23,2	6,4	33,4
Bangladesh	2,7	13,1	14,6	9,4
Bénin	11,0	61,8	29,8	41,6
Bhoutan	17,5	33,4	32,9	81,1
Burkina Faso	15,8	57,6	52,2	37,6
Burundi	9,1	90,3	48,9	12,7
Cambodge	12,1	62,3	26,9	32,5
Cap-Vert	24,6	61,6	39,8	294,6
Comores	16,8	84,9	39,4	65,7
Djibouti	18,6	198,2	31,1	140,8
Erythrée	18,5	62,9	24,5	38,3
Ethiopie	10,9	57,4	37,8	11,4
Gambie	9,4	48,9	12,0	31,7
Guinée	9,4	43,6	34,1	50,0
Guinée équatoriale	9,0	8,5	3,9	63,6
Guinée-Bissau	56,5	303,1	140,3	117,2
Haïti	11,5	114,1	40,6	48,9
Iles Salomon	12,5	..	16,6	104,4
Kiribati	17,6	..	23,5	181,8
Lesotho	7,2	14,0	7,6	43,5
Libéria	..	..	..	37,1
Madagascar	15,6	124,7	46,8	39,6
Malawi	19,8	158,2	34,9	41,3
Maldives	9,9	..	6,6	108,3
Mali	16,5	75,4	43,3	41,3
Mauritanie	22,4	112,3	40,2	93,0
Mozambique	30,2	146,3	77,0	57,7
Myanmar	..	..	1,7	1,0
Népal	8,3	36,0	23,1	17,9
Niger	15,2	144,9	59,8	29,8
Ouganda	10,4	65,2	37,5	32,3
Rép. centrafricaine	12,2	179,7	49,5	37,0
Rép. dém. du Congo	2,7	32,7	6,9	3,2
Rép. dém. pop. Lao	20,0	73,3	43,5	64,8
Rép.-Unie de Tanzanie	13,6	83,7	40,8	30,0
Rwanda	21,1	135,6	78,8	47,2
Samoa	17,7	..	24,3	190,2
Sao Tomé-et-Principe	94,0	202,3	179,0	263,7
Sierra Leone	17,2	206,0	61,1	28,9
Somalie	..	..	..	9,5
Soudan	2,4	..	6,7	6,8
Tchad	14,6	97,6	42,7	32,7
Togo	9,3	60,2	16,4	31,6
Vanuatu	14,4	..	20,4	184,6
Yémen	6,8	27,4	8,6	18,8
Zambie	15,8	101,2	29,4	55,6
PMA	9,0	47,3	30,5	21,0
Afrique	12,0	70,6	37,0	26,8
Asie	4,6	22,6	18,6	11,5
Insulaires	18,4	75,4	57,5	157,9
Autres PED	0,4	1,6	1,7	5,7

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

^a Définition de l'aide (Banque mondiale, WDI 2000) : transferts internationaux effectifs de ressources financières ou de biens et services évalués à leur coût pour le donateur, après déduction des remboursements de principal durant la même période.

ces pays de l'échantillon, les flux nets de capitaux privés à long terme sont passés de 323,1 millions de dollars par an entre 1990 et 1994 à 941,9 millions de dollars par an entre 1995 et 1998. La moyenne des flux annuels était plus élevée à la fin des années 90 qu'au début de la décennie dans 29 des 45 pays pour lesquels on dispose de données. Les chiffres de la CNUCED font aussi apparaître une augmentation des flux d'IED dans les PMA, et il se peut que si le suivi de l'IED était plus précis dans les différents pays et si certains transferts considérés comme des transferts courants étaient comptabilisés comme flux de capitaux, ce qui serait plus correct, les flux de capitaux privés seraient encore plus élevés⁴.

Cette évolution globale est positive, mais n'a bénéficié qu'à une poignée de PMA. En fait, quatre de ces pays (Cambodge, Ouganda, République démocratique populaire lao et République-Unie de Tanzanie) ont absorbé environ trois cinquièmes de l'accroissement des flux de capitaux privés enregistrés entre le début et la fin des années 90. En général, les capitaux privés ne représentent qu'une proportion infime du total, si bien que même lorsqu'ils ont augmenté, cela n'a pas compensé le déclin des flux officiels, sauf dans trois PMA (voir tableau 16). En outre, les PMA semblent avoir du mal à attirer certains types de capitaux privés. Au début des années 80, les banques internationales ont définitivement cessé de leur prêter à long terme. De plus, les PMA ont été négligés par les investissements de portefeuille, qui sont très volatils, et n'ont guère accès aux marchés obligataires.

La quasi-totalité de l'augmentation des flux de capitaux privés à long terme dans les PMA est imputable à l'IED, qui se caractérise par une forte concentration géographique, qui explique la concentration géographique de l'ensemble des flux de capitaux privés en direction des PMA. Cette concentration a été un peu moins prononcée à la fin des années 90 qu'au début de la décennie : alors que sur la période 1990-1994, quatre pays (Angola, Myanmar, Yémen et Zambie) ont absorbé environ 75% des flux nets d'IED vers les PMA, sur la période 1995-1998, cette même proportion a été absorbée par huit pays (Angola, Bangladesh, Cambodge, Guinée équatoriale, Myanmar, Ouganda, République démocratique populaire lao et République-Unie de Tanzanie).

Pour mieux apprécier l'importance économique des flux de capitaux privés dans les PMA, il faut les rapporter au PNB. Si l'on exclut de l'analyse les pays pétroliers, on constate que les flux de capitaux privés représentaient moins de 1% du PNB des PMA dans les années 90 (graphique 32), alors que la proportion était d'environ 4% pour l'ensemble des pays en développement (voir CNUCED, 1999 : tableau 5.1). Ils ne dépassaient 2% du PNB que dans une poignée de PMA : quatre petits pays insulaires (Maldives, Samoa, Iles Salomon et Vanuatu), la Zambie et les pays pétroliers en 1990-1994, et 12 pays au total en 1995-1998, à savoir les quatre petits pays insulaires précités, l'Angola, la Guinée équatoriale, le Cambodge, le Cap-Vert, le Lesotho, l'Ouganda, la République démocratique populaire lao et la République-Unie de Tanzanie. Dans 24 des 40 PMA pour lesquels on dispose de données, les flux de capitaux privés sont restés inférieurs à 1% du PNB.

Enfin, il est intéressant de comparer les flux de capitaux privés à long terme vers les PMA au montant des transferts courants privés, constitués essentiellement d'envois de fonds des travailleurs émigrés⁵. L'impact de ces transferts sur le développement est plus difficile à déterminer que celui des capitaux à long terme. Ils peuvent certes apporter une contribution importante à l'équilibre du compte courant, mais sont peut-être davantage employés pour la consommation ou pour des investissements immobiliers que pour la création de

La moyenne des flux annuels était plus élevée à la fin des années 90 qu'au début de la décennie dans 29 des 45 pays...

L'accroissement des flux de capitaux privés n'a bénéficié qu'à une poignée de PMA.

TABLEAU 16 : SENS DE VARIATION DES FLUX NETS DE RESSOURCES OFFICIELLES, PRIVÉES ET TOTALES, EN FAVEUR DES PMA, PAR PAYS, 1990 À 1998

<i>Variation des entrées de capitaux privés</i>				
		<i>Augmentation</i>	<i>Diminution</i>	
<i>Variation des entrées nettes de capitaux officiels</i>	<i>Augmentation</i>	Bhoutan	Bangladesh	Lesotho
		Burkina Faso	Bénin	Madagascar
		Cambodge	Burundi	Mali
		Cap-Vert	Rép. centrafricaine	Mozambique
		RDP Lao	Tchad	Myanmar
		Libéria	Comores	Népal
		Malawi	Rép. dém. du Congo	Sao Tomé-et-Principe
		Maldives	Djibouti	Togo
		Iles Salomon	Guinée équatoriale	Ouganda
			Ethiopie	Rép.-Unie de Tanzanie
		Gambie	Vanuatu	
	<i>Diminution</i>	Erythrée	Angola	Somalie
		Guinée	Guinée-Bissau	Soudan
		Haïti	Mauritanie	Yémen
		Rwanda	Niger	Zambie
Sierra Leone		Samoa	Moyenne des PMA	

Source : Voir tableau 12.

Note : Les pays pour lesquels le solde net des flux de ressources a augmenté entre 1990 et 1998 sont en gras.

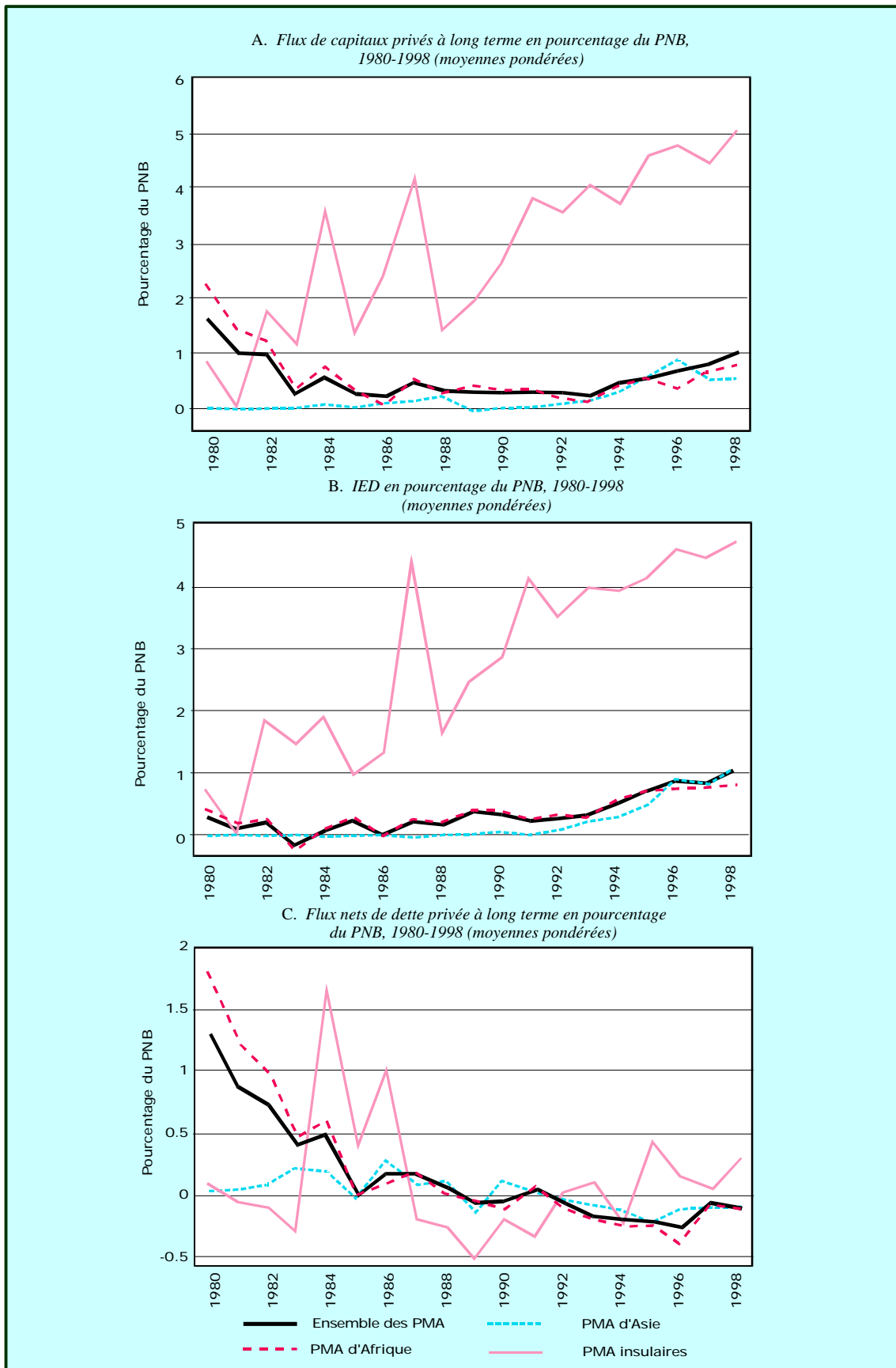
capacités de production, et ils peuvent être très volatils en raison des variations des politiques appliquées par les pays d'accueil. Quoi qu'il en soit, sur la période 1995-1998, et en dépit de l'accroissement des flux de capitaux privés à long terme enregistré dans les années 90, les flux de transferts privés courants ont dépassé les flux de capitaux privés à long terme dans deux tiers (17) des 25 PMA pour lesquels on dispose de données. En outre, ils représentaient plus de 2% du PNB dans près de la moitié de ces pays.

E. Evolution de l'aide extérieure

L'endettement extérieur a commencé à faire problème dans les PMA à la fin des années 70 et, après le deuxième choc pétrolier, la hausse des taux d'intérêt et la récession des pays industriels du début des années 80, ce problème s'est considérablement aggravé. En 1976, le ratio dette extérieure/PIB ne dépassait 50%, et le ratio dette extérieure/exportations 200% que dans deux des 28 PMA pour lesquels on dispose de données; en 1982, plus de la moitié des PMA se trouvaient dans cette situation et en 1987 la proportion dépassait les deux tiers⁶. Cette année-là, 19 PMA se sont adressés au Club de Paris pour échelonner leur dette. La plupart des PMA qui ont des problèmes d'endettement sont des pays africains, et cela est lié à la structure de leur financement extérieur (encadré 3).

Le problème de l'endettement ne s'est pas estompé dans les années 90 (tableaux 17 et 18). Pour l'ensemble des PMA, d'après les statistiques de la Banque mondiale, la valeur nominale du stock de dette extérieure est passée de 121,2 milliards de dollars en 1990 à 150,4 milliards de dollars en 1998. Cela représentait au total 101% de leur PNB, contre 92% en 1990. La moitié de cette dette était à la charge de six pays (Angola, Bangladesh, Ethiopie, Mozambique, République démocratique du Congo et Soudan), tandis que dans 23 des 45 pays

GRAPHIQUE 32 : EVOLUTION DES FLUX DE CAPITAUX PRIVES VERS L'ENSEMBLE DES PMA, LES PMA D'AFRIQUE, LES PMA D'ASIE ET LES PMA INSULAIRES, 1980-1998 (EN POURCENTAGE DU PNB)



Source : Voir tableau 12a. Non compris les pays suivants : Afghanistan, Angola, Erythrée, Guinée équatoriale, Kiribati, Libéria, Myanmar, Sao Tomé-et-Principe, Somalie, Tuvalu et Yémen.

pour lesquels on dispose de données, la dette extérieure ne dépassait pas 2 milliards de dollars en termes nominaux. Néanmoins, si l'on emploie les critères que la communauté internationale a récemment adoptés dans le cadre de l'Initiative PPTE renforcée pour déterminer si l'endettement d'un pays est viable, en 1998 28 des 45 PMA pour lesquels on dispose de données étaient surendettés.

ENCADRE 3 : EVOLUTION DU FINANCEMENT EXTERIEUR ET DE L'ENDETTEMENT DES PMA D'AFRIQUE ET D'ASIE

Il y a une différence importante entre les PMA d'Afrique et d'Asie en ce qui concerne la structure de leur financement extérieur, en particulier durant la période critique, comprise entre 1976 et 1982, durant laquelle l'endettement s'est considérablement alourdi. Dans les années 70, les PMA d'Afrique ont beaucoup plus emprunté que les PMA d'Asie; en outre, ils étaient plus tributaires du crédit privé et les crédits officiels qu'ils ont reçus étaient moins favorables que ceux consentis aux PMA d'Asie. Entre 1978 et 1991, chaque année sauf en 1984 le taux d'intérêt moyen sur les nouveaux crédits officiels aux PMA d'Afrique était plus du double de celui des prêts accordés aux PMA d'Asie (voir graphique ci-dessous). De plus, entre 1979 et 1985, les taux d'intérêt sur les nouveaux crédits officiels dépassaient 3%, niveau qu'ils n'ont jamais atteint en Asie, sauf dans le cas du Yémen pendant un an.

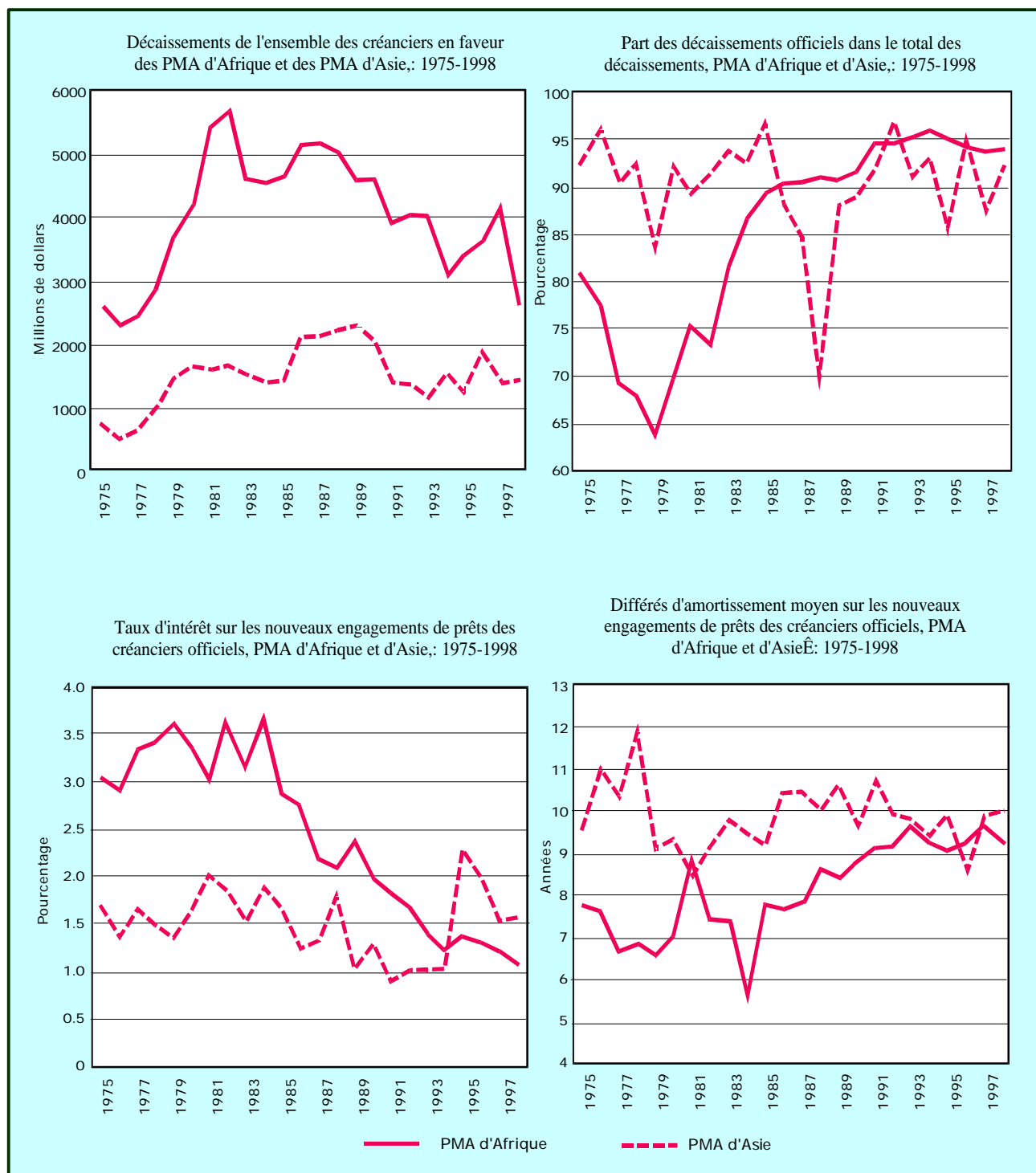
Les crédits à l'exportation ont beaucoup contribué à l'endettement des PMA d'Afrique, puisqu'ils ont augmenté de 27% par an entre 1975 et 1979 (Krumm, 1985 : tableau 5). D'ambitieux projets d'infrastructure ont souvent été financés par des prêts d'une échéance beaucoup trop courte par rapport au profil de leur amortissement et de nombreux projets de production ont été mal conçus et se sont révélés non viables. Le rôle qu'ont joué les crédits à l'exportation dans le surendettement des pays pauvres a récemment été décrit de la façon suivante :

Du point de vue des Etats créanciers une grande partie des crédits commerciaux ou des garanties de prêts aux pays pauvres consentis durant les années 70 et 80 étaient motivés par la volonté de stimuler leurs propres exportations pour atteindre certains objectifs économiques ou industriels en créant ou en protégeant des emplois, et renforcer leurs relations avec les partenaires commerciaux concernés. On a pu dire que ces prêts étaient dans l'intérêt national (du créancier). Par définition, ils étaient très risqués et il était très probable qu'une grande partie ne serait jamais remboursée. Néanmoins, les pays industriels étaient prêts à courir le risque. Bon nombre de pays pauvres recevaient aussi des aides publiques et de nombreux créanciers officiels ont considéré que l'offre de garanties de crédits à l'exportation à des conditions commerciales (qui constituent un passif éventuel mais n'ont généralement pas de coût immédiat pour le budget national) pouvait compléter les dons et les crédits assortis de conditions de faveur dans leur politique globale de coopération" (Daseking et Powell, 1999 : 4).

Lorsque le prix des produits primaires autres que le pétrole a diminué et que la dégradation des termes de l'échange a encore été aggravée par le deuxième choc pétrolier, la capacité de service de la dette des pays pauvres a été très compromise. Les PMA étaient surendettés et ont souvent tardé à adapter leurs politiques au nouvel environnement économique international. Dans de nombreux cas, cette attitude a été encouragée par l'espoir que les prix des produits primaires se redresseraient. Les prévisions faites en la matière au début des années 80, sur lesquelles les gouvernements, les créanciers et les donateurs se fondaient, étaient très optimistes et on pensait donc que le problème de l'endettement n'était qu'un problème temporaire de liquidités. Par exemple, la Zambie a négocié avec le FMI en 1983 un accord fondé sur l'hypothèse que le prix du cuivre augmenterait de 45% en quatre ans. En fait, il a baissé d'environ 12%, si bien qu'elle s'est retrouvée avec une dette considérable, dont seule une petite partie était assortie de conditions de faveur, et une capacité de remboursement moins grande que prévu (Brooks et al., 1998 : 8).

Le fait que, proportionnellement, les pays d'Asie aient reçu beaucoup plus de financements assortis de conditions de faveur que les pays d'Afrique a eu une influence déterminante sur l'évolution ultérieure de leur endettement et de leur croissance. La plupart des PMA qui ont connu de sérieux problèmes de surendettement étaient des pays africains. A l'exception du Cambodge et de la République démocratique populaire lao, et plus tard du Yémen, les PMA d'Asie ne se sont jamais trouvés dans une situation aussi grave que les PMA d'Afrique en matière de dette extérieure. Toutefois, dans les années 90, en raison de différentes réformes, cette différence de traitement a disparu.

GRAPHIQUES DE L'ENCADRE 3 : PMA D'AFRIQUE ET D'ASIE : VOLUME, COMPOSITION ET CONDITIONS DES CREDITS, 1975-1998



Source : Voir tableau 12.

^a Pondéré sur la base de la valeur des nouveaux engagements de prêts des créanciers officiels.

Les indicateurs d'endettement se sont quelque peu améliorés en 1994 et 1997, mais en 1998 la capacité de service de la dette des PMA s'est sérieusement dégradée car leurs recettes d'exportation de biens et de services ont diminué d'environ 8% (2,6 milliards de dollars), tombant de 34 milliards de dollars en 1997 à 31,4 milliards de dollars en 1998 (données de la Banque mondiale). Cette année-là, 27 des 45 PMA pour lesquels on dispose de données n'ont pas pu s'acquitter du service de leur dette.

La capacité de service de la dette des PMA s'est sérieusement dégradée car leurs recettes d'exportation de biens et de services ont diminué d'environ 8%.

TABLEAU 17 : MONTANT ET COMPOSITION DE LA DETTE EXTÉRIÈRE DES PMA, 1990 ET 1998

	<i>Encours de la dette</i>						<i>Principal et arriérés d'intérêts^b</i>			
	<i>Encours total de la dette (millions de dollars)</i>		<i>Part des prêts officiels^a (y compris FMI) en pourcentage</i>		<i>Part de la dette multilatérale^a (y compris FMI) en pourcentage</i>		<i>Part de la dette totale en pourcentage</i>		<i>Part des arriérés officiels en pourcentage</i>	
			1990	1998	1990	1998			1990	1998	1990	1998
Angola	8 593,8	12 172,8	21,4	26,5	0,7	2,3	8,1	22,2	19,6	25,8
Bangladesh	12 768,5	16 375,6	96,7	98,5	56,0	67,3	0,1	0,1	96,1	100,0
Bénin	1 291,8	1 646,8	94,4	94,7	42,9	62,3	7,6	4,8	88,5	94,2
Bhoutan	83,5	119,6	74,0	100,0	50,2	67,9	2,2	-	100,0	-
Burkina Faso	834,0	1 399,3	85,4	95,5	67,8	86,2	10,2	3,1	56,5	86,4
Burundi	907,4	1 118,7	97,5	98,1	77,5	84,1	0,0	5,0	100,0	99,5
Cambodge	1 854,4	2 209,7	92,5	98,0	1,5	15,5	26,9	43,4	99,9	100,0
Cap-Vert	135,3	243,7	94,7	92,9	64,3	73,8	9,9	9,8	91,8	90,4
Comores	184,9	203,1	93,3	93,9	61,6	80,4	20,4	22,1	100,0	100,0
Djibouti	205,3	287,8	75,6	94,8	41,9	53,3	0,6	9,3	100,0	100,0
Erythrée	..	149,3	..	96,5	..	51,0	..	0,0	..	..
Ethiopie	8 634,3	10 351,8	91,6	90,6	14,8	26,4	3,2	56,0	84,3	95,7
Gambie	369,1	477,0	90,8	96,8	67,2	76,8	0,4	0,0	100,0	100,0
Guinée	2 476,4	3 545,9	88,7	90,9	29,5	51,2	9,9	16,0	87,3	96,7
Guinée équatoriale	241,1	306,1	81,8	69,4	30,4	35,5	20,0	44,7	86,7	85,5
Guinée-Bissau	692,1	964,4	87,1	92,0	40,3	44,0	20,6	25,7	94,3	99,8
Haïti	888,9	1 047,5	83,4	97,2	59,3	82,9	7,5	0,3	41,1	100,0
Iles Salomon	120,5	152,4	74,5	68,6	51,6	60,1	0,2	5,4	100,0	49,4
Lesotho	395,6	692,1	90,8	90,9	77,4	75,4	1,1	1,8	56,8	44,4
Libéria	1 849,0	2 102,9	67,4	57,6	40,9	35,0	58,2	78,3	72,5	78,8
Madagascar	3 701,3	4 394,1	90,2	93,8	37,1	41,9	10,5	17,1	92,1	95,6
Malawi	1 558,2	2 444,0	91,1	97,9	77,2	85,6	1,6	2,1	63,7	75,0
Maldives	78,0	179,9	77,2	81,9	41,7	62,9	0,0	0,0	..	..
Mauritanie	2 096,1	2 588,6	84,1	88,9	34,5	42,7	9,8	19,4	86,3	100,0
Mozambique	4 652,8	8 208,3	78,2	71,2	11,6	25,6	20,0	19,0	48,2	96,9
Myanmar	4 694,8	5 680,4	89,8	79,6	26,3	21,1	12,3	35,8	79,7	84,9
Népal	1 640,0	2 645,7	91,8	97,5	80,0	85,3	0,6	0,4	100,0	58,4
Niger	1 725,5	1 659,4	69,5	91,9	45,6	62,6	6,4	5,7	49,0	100,0
Ouganda	2 582,9	3 935,2	81,6	94,7	60,1	71,9	11,5	7,4	42,0	75,3
Rép. centrafricaine	698,5	921,3	91,5	90,8	70,5	69,6	5,5	16,7	85,6	92,5
Rép. dém. du Congo	10 270,2	12 929,2	84,1	65,9	23,9	20,8	12,8	64,0	41,1	86,1
Rép. dém. pop. Lao	1 768,0	2 436,7	99,9	99,9	15,5	41,7	0,1	0,0	100,0	100,0
Rép. –Unie de Tanzanie	6 438,2	7 602,6	84,5	84,8	33,0	44,8	18,8	23,9	74,9	82,5
Rwanda	711,7	1 225,9	92,9	95,8	76,2	82,8	1,4	6,2	100,0	97,9
Samoa	92,0	180,1	98,3	85,7	89,0	80,2	0,0	0,0	..	..
Sao Tomé-et-Principe	150,0	245,8	88,5	95,0	49,1	65,6	19,3	13,5	95,9	100,0
Sierra Leone	1 151,1	1 243,1	53,2	90,8	25,2	57,4	30,7	3,7	71,8	90,2
Somalie	2 370,3	2 635,0	86,4	76,2	38,5	34,1	39,2	67,9	96,4	97,1
Soudan	14 762,0	16 843,0	57,3	50,1	18,1	16,8	63,7	80,2	75,9	77,6
Tchad	524,1	1 091,4	92,7	96,3	69,2	80,4	4,2	4,3	79,5	95,5
Togo	1 274,7	1 448,4	87,1	96,4	50,7	61,7	0,3	1,9	65,0	100,0
Vanuatu	40,2	63,2	72,4	85,8	39,6	70,1	0,0	0,0	..	..
Yémen	6 344,8	4 138,0	55,1	90,6	16,2	44,9	16,2	17,9	49,2	75,5
Zambie	6 916,2	6 865,3	73,1	93,1	34,0	50,0	32,3	12,9	92,3	91,2

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*.

^a Dans la dette à long terme, non comprise celle envers le FMI.

^b Sur la dette à long terme sauf la dette envers le FMI.

TABLEAU 18 : INDICATEURS D'ENDETTEMENT EXTÉRIEUR DES PMA, 1990 ET 1998
(en pourcentage)

	Encours de la dette rapporté au PIB		Encours de la dette rapporté aux exportations		Service de la dette acquitté rapporté aux exportations		Valeur actuelle nette de la dette rapportée aux exportations
	1990	1998	1990	1998	1990	1998	1998
Angola	83,7	162,9	214,7	309,8	8,1	34,4	291,9
Bangladesh	42,8	38,3	365,6	182,4	22,6	7,6	134,6
Bénin	70,0	71,4	233,3	288,6	6,9	10,6	183,0
Bhoutan	29,3	30,0	88,0	76,4	5,5	5,9	50,0
Burkina Faso	30,2	54,2	129,1	343,2	5,3	13,0	166,9
Burundi	80,2	126,4	928,8	1819,0	43,4	49,1	828,7
Cambodge	166,4	77,0	..	259,0	..	1,5	207,6
Cap-Vert	39,9	49,2	77,2	91,8	3,3	7,2	79,1
Comores	74,0	103,5	318,8	590,4	1,9	18,0	289,4
Djibouti	48,3	..	..	..	..	..	..
Erythrée	..	23,0	..	39,2	..	1,0	34,1
Ethiopie	126,2	158,2	1276,3	983,5	34,9	11,3	829,7
Gambie	116,5	114,7	217,5	177,7	22,2	9,7	100,4
Guinée	87,9	98,5	294,4	431,6	20,0	19,4	307,4
Guinée équatoriale	182,5	67,1	570,0	73,3	12,1	1,4	59,9
Guinée-Bissau	283,7	468,9	2463,0	3131,2	29,9	25,6	2253,2
Haïti	29,8	27,1	273,6	218,5	10,1	8,2	125,0
Iles Salomon	57,1	50,7	123,2	76,6	11,9	3,3	32,7
Lesotho	63,6	87,3	71,3	114,0	4,2	8,4	81,6
Libéria	..	..	..	..	..	..	..
Madagascar	120,1	117,2	748,6	514,7	45,0	14,7	383,3
Malawi	86,4	144,8	344,4	430,1	29,3	14,7	241,2
Maldives	53,5	48,9	42,4	41,4	4,8	3,1	27,3
Mali	101,9	118,8	375,9	492,2	10,2	12,6	335,5
Mauritanie	184,7	261,6	417,6	648,0	29,1	27,6	358,2
Mozambique	185,2	210,8	1552,0	1413,5	26,2	18,0	470,3
Myanmar	..	..	703,2	325,5	9,0	5,3	278,9
Népal	45,2	55,3	312,9	192,8	13,6	6,4	119,0
Niger	69,6	81,0	297,8	492,3	17,0	18,4	330,5
Ouganda	60,0	58,1	1051,2	581,9	60,0	23,6	350,6
Rép. centrafricaine	47,0	87,2	316,9	633,2	13,2	20,9	393,8
Rép. dém. du Congo	109,9	185,6	397,5	777,2	13,5	1,2	731,5
Rép. dém. pop. Lao	204,5	193,3	1690,2	493,3	8,7	6,3	227,0
Rép. -Unie de Tanzanie	152,6	94,8	1182,8	644,6	32,9	20,8	481,7
Rwanda	27,5	60,6	472,6	981,5	13,9	16,6	555,6
Samoa	63,1	102,6	67,3	106,7	4,0	3,0	83,1
Sao Tomé-et-Principe	299,8	602,1	1807,2	2119,0	33,7	31,9	1245,0
Sierra Leone	128,4	192,2	547,4	1108,9	10,1	18,2	735,4
Somalie	258,5	..	3362,1	..	15,2	..	..
Soudan	112,1	162,5	1848,7	2694,4	6,2	9,8	2537,7
Tchad	30,1	64,4	191,1	326,9	4,4	10,6	188,8
Togo	78,3	95,9	170,1	205,1	11,4	5,7	142,3
Vanuatu	26,3	26,2	33,6	32,7	2,0	0,9	20,1
Yémen	134,3	95,8	138,6	217,1	3,7	6,5	105,4
Zambie	210,3	204,8	507,8	600,8	14,9	17,7	482,8

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*.

Note : Les exportations comprennent les exportations de biens et de services et les envois de fonds des travailleurs émigrés.

Le montant total versé par les PMA au titre du service de la dette a atteint 4,4 milliards de dollars en 1998, contre 3,9 milliards de dollars en 1990. Le ratio service de la dette/exportations est tombé de 14% en 1990 à 12% en 1998. Toutefois, si ce ratio est relativement faible, c'est parce qu'il est calculé sur la base des paiements effectifs et non des paiements échus. En 1980, les arriérés constituaient 19% de l'encours total de la dette et en 1998 la proportion atteignait 30,4%.

Les arriérés sont particulièrement importants dans les PMA qui ont subi de longs conflits armés ou qui ont été privés de l'aide internationale, notamment l'Angola, le Cambodge, l'Éthiopie, le Libéria, le Myanmar, la République démocratique du Congo, la Somalie et le Soudan⁷. Toutefois, beaucoup d'autres PMA sont incapables d'assurer le service de leur dette. Outre les huit pays ci-dessus, les arriérés représentaient plus de 15% de l'encours de la dette en 1998 dans les pays suivants : Comores, Guinée, Guinée-Bissau, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, République centrafricaine, République-Unie de Tanzanie et Yémen.

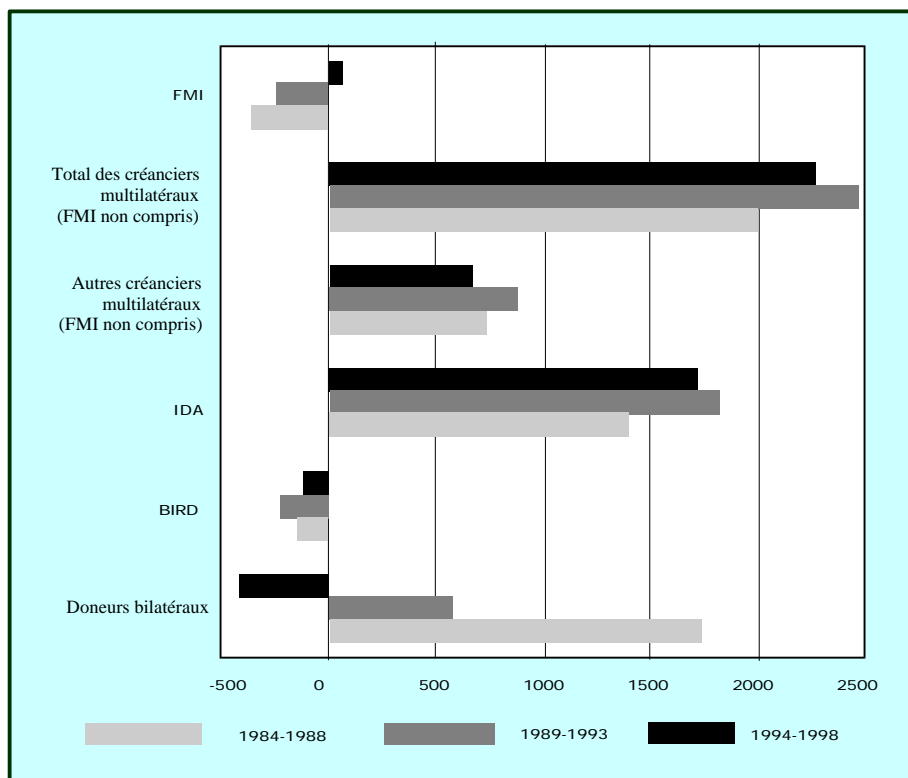
F. Solde des transferts nets et financements exceptionnels

Lorsque la crise de la dette a éclaté au début des années 80, le solde des transferts nets en faveur des pays à revenu moyen est devenu négatif car les entrées de capitaux ont chuté et les paiements d'intérêts ont augmenté. Dans le cas des PMA, ce phénomène a pu être évité grâce à l'accroissement des flux de capitaux assortis de conditions de faveur dans les années 80. Si les transferts nets ont été positifs, c'est essentiellement grâce à l'ampleur des dons bilatéraux et des crédits accordés par l'IDA et différentes organisations internationales autres que la BIRD et le FMI. Entre 1988 et 1993, le solde des transferts nets au titre des crédits de la BIRD et du FMI accordés à l'ensemble des PMA a été négatif chaque année (c'est-à-dire que les remboursements ont dépassé les décaissements) et, entre 1994 et 1998, il est devenu positif dans le cas du FMI mais est resté négatif dans le cas de la BIRD et est devenu négatif dans le cas des crédits bilatéraux (graphique 33).

Pour que le solde net des transferts en faveur des PMA reste positif, il a aussi fallu recourir au rééchelonnement et à l'annulation des dettes ainsi qu'à l'accumulation d'arriérés, mesures qui ont toutes pour effet de réduire le niveau effectif du service de la dette. Le graphique 34 donne une indication du niveau de ces financements exceptionnels entre 1984 et 1998. Nous entendons ici par financements exceptionnels la différence entre le service de la dette contractuellement échu et ce qui a été effectivement payé⁸. Il convient de souligner que ces chiffres ne sont que des estimations car il est difficile de calculer avec précision ce qui est dû. Il est clair que globalement les PMA sont devenus très tributaires de ces flux financiers « virtuels », qui résultent soit d'un allègement de la dette ou d'un rééchelonnement du service de la dette officiellement négociés, soit d'une accumulation d'arriérés. En leur absence, le solde net des transferts n'aurait atteint que 31% de son niveau effectif entre 1989 et 1993 et 25% entre 1994 et 1998.

L'accumulation d'arriérés a été particulièrement importante dans les pays qui sont en conflit ou qui ont été mis au ban de l'aide internationale, mais comme le montre le tableau 19, les financements exceptionnels ont été essentiels pour beaucoup d'autres pays. Sur la période 1989-1993, ils représentaient plus de 2% du PNB dans 25 des 38 pays pour lesquels on dispose de données et sur la période 1994-1998, ils dépassaient cette proportion dans plus de la moitié des

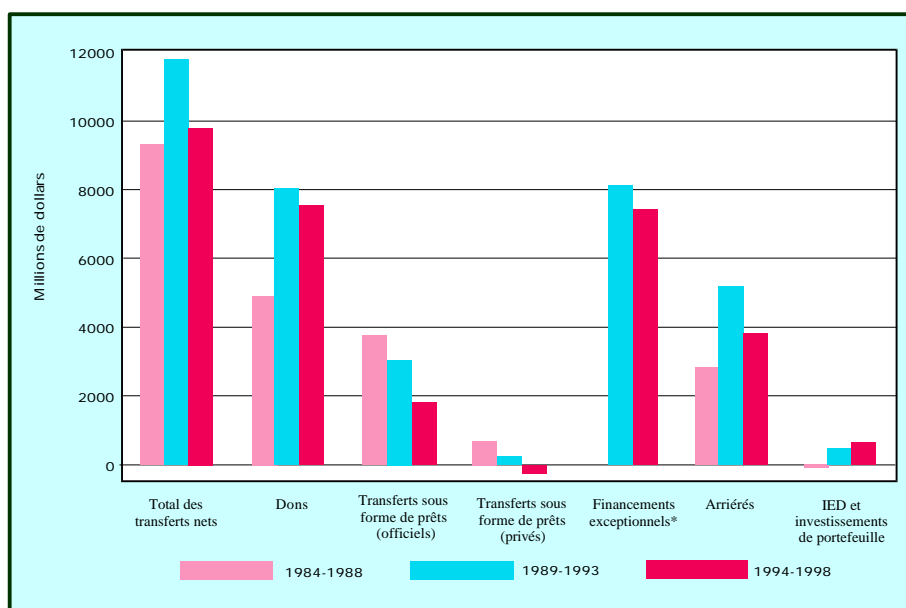
GRAPHIQUE 33 : TRANSFERTS OFFICIELS NETS SOUS FORME DE DETTE EN FAVEUR DES PMA, PAR CATEGORIE DE CREANCIERS, 1984-1998 (TRANSFERTS ANNUELS NETS MOYENS, EN MILLIONS DE DOLLARS)



Source : Voir tableau 12.

Note : Les transferts officiels nets correspondent à la différence entre les décaissements et les remboursements de principal et les paiements d'intérêts.

GRAPHIQUE 34 : MOYENNE ANNUELLE DES TRANSFERTS NETS ET DES FINANCEMENTS EXCEPTIONNELS EN FAVEUR DES PMA, 1984-1998 (MILLIONS DE DOLLARS)



Source : Voir tableau 12.

Note : Les transferts d'IED correspondent à la différence entre l'IED net et les bénéfices rapatriés.

*On ne dispose pas de données sur les financements exceptionnels pour la période 1984-1988.

TABLEAU 19 : FINANCEMENTS EXCEPTIONNELS^a EN POURCENTAGE DU PNB, 1989-1993 ET 1994-1998
(moyennes annuelles)

	1989-1993	1994-1998		1989-1993	1994-1998
Angola	19,2	48,1	Mali	3,4	9,2
Bangladesh	0,2	0,0	Mauritanie	13,6	9,3
Bénin	5,6	1,8	Mozambique	16,8	16,4
Bhoutan	0,3	0,0	Myanmar	..	..
Burkina Faso	2,5	1,6	Népal	0,1	0,0
Burundi	2,5	1,5	Niger	5,5	5,4
Cambodge	..	5,3	Ouganda	3,0	2,4
Cap-Vert	1,3	0,5	Rép. centrafricaine	4,0	4,0
Comores	5,8	3,9	Rép. dém. du Congo	11,8	14,2
Djibouti	..	1,2	Rép. dém. pop. Lao	0,6	0,0
Erythrée	..	..	Rép.-Unie de Tanzanie	10,3	7,5
Ethiopie	9,6	12,7	Rwanda	0,8	1,5
Gambie	0,3	0,1	Samoa	0,1	0,0
Guinée	7,7	2,9	Sao Tomé-et-Principe	17,4	22,5
Guinée Équatoriale	14,4	7,3	Sierra Leone	13,4	10,4
Guinée-Bissau	24,7	26,9	Somalie	..	..
Haïti	2,0	1,5	Sudan	11,1	7,0
Iles Salomon	0,1	2,0	Tchad	2,1	1,8
Lesotho	0,4	0,1	Togo	7,2	7,8
Libéria	..	..	Vanuatu	0,6	0,0
Madagascar	13,6	10,1	Yémen	9,0	17,4
Malawi	1,0	0,6	Zambie	18,8	5,0
Maldives	0,0	0,0			

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

^a Pour la définition des financements exceptionnels, voir texte.

pays (23 sur 41). Pour bon nombre de PMA surendettés, les flux financiers « virtuels » sont devenus la principale source de financement extérieur après l'APD⁹.

Pour bon nombre de PMA surendettés, les flux financiers « virtuels » sont devenus la principale source de financement extérieur après l'APD

Comme nous le verrons plus loin, il n'est pas très utile de considérer les financements exceptionnels comme une contribution au financement du développement. Toutefois, dans la pratique c'est bien le rôle que joue l'allègement de la dette, et il est donc naturel de considérer cet allègement et l'APD comme des formes d'aide très similaires et interchangeables.

G. Conclusions

Les données analysées dans le présent chapitre mettent en évidence sept caractéristiques importantes de l'évolution du volume et de la composition des financements extérieurs mis à la disposition des pays les moins avancés.

Premièrement, les flux de capitaux à long terme ont diminué d'environ 25% en termes nominaux durant les années 90 et, en termes réels et rapportés à la population, ils ont chuté d'environ 40%.

Deuxièmement, l'APD est la principale source de capitaux à long terme dans les PMA. Le poids des financements officiels, par opposition aux financements privés, est beaucoup plus grand dans les PMA que dans les autres pays en développement. L'écart était déjà apparent dans les années 70, mais il

s'est creusé à partir de 1982 et surtout de 1990. Les dons officiels sont particulièrement importants pour de nombreux PMA et surtout les PMA d'Afrique.

Troisièmement, la tendance à la baisse des flux nets de capitaux à long terme dans les PMA est due au fait que les flux d'APD diminuent et que la plupart des PMA n'ont pas réussi à attirer suffisamment de capitaux privés pour compenser ce déclin. Les autres pays en développement comptent de plus en plus sur les flux internationaux de capitaux privés pour financer leur stratégie de développement, mais seuls quelques PMA ont pu attirer un volume notable de capitaux privés.

Quatrièmement, la communauté internationale n'a pas respecté les engagements qu'elle avait pris à l'issue de la deuxième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, tenue à Paris en 1990. Dans la Déclaration de Paris et le Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour les années 90, la communauté internationale et en particulier les pays développés se sont engagés à accroître sensiblement le niveau global de l'aide extérieure aux PMA. Pour cela, les pays donateurs ont défini les objectifs chiffrés suivants :

- Les pays donateurs qui affectaient déjà plus de 0,20% de leur PNB à l'APD en faveur des PMA continueraient de le faire et intensifieraient leur effort ;
- Les autres pays donateurs qui atteignaient l'objectif de 0,15% (fixé par le nouveau programme d'action substantiel en faveur des pays les moins avancés pour les années 80) se sont engagés à atteindre le chiffre de 0,20% en 2000 ;
- Tous les autres pays donateurs qui s'étaient engagés sur l'objectif de 0,15% renouvelleraient leur engagement et s'efforceraient d'atteindre l'objectif dans un délai de cinq ans ou feraient de leur mieux pour s'en rapprocher ;
- Durant la période couverte par le programme d'action, les autres pays donateurs feraient tout leur possible pour accroître individuellement leur APD en faveur des PMA, de façon que le montant global de l'aide aux PMA augmente sensiblement.

En fait, la part de l'aide aux PMA dans le PNB des pays membres du CAD est tombée de 0,09% en 1990 à 0,05% en 1998 et seuls cinq de ces pays ont respecté les objectifs du programme d'action (Danemark, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège et Suède).

Cinquièmement, l'APD en faveur des PMA est de plus en plus affectée à la création d'infrastructures et de services sociaux, ainsi qu'à l'annulation des dettes et aux secours d'urgence.

Sixièmement, bon nombre de PMA, notamment en Afrique, ont un sérieux problème de surendettement. Des progrès ont été faits à cet égard au milieu des années 90, mais aujourd'hui leur endettement extérieur est plus important qu'en 1990. D'après les critères appliqués par la communauté internationale pour déterminer si l'endettement est supportable, critères que beaucoup d'observateurs considèrent comme très optimistes, deux tiers des PMA sont surendettés.

Septièmement, malgré l'augmentation de l'encours de la dette et des paiements d'intérêts, les transferts nets de ressources en faveur des PMA sont restés positifs. Durant les années 80 et jusqu'en 1992, cela a été dû à

Les efforts des pays et de la communauté internationale visant à promouvoir la croissance, la réduction de la pauvreté et le développement durable des PMA doivent partir du constat que non seulement l'accumulation et les processus budgétaires des PMA sont déterminés plus par les ressources extérieures que par les ressources mobilisées sur le plan national, mais qu'en outre l'aide représente une part prépondérante des flux nets de capitaux à long terme.

l'augmentation des ressources fournies à des conditions de faveur par les créanciers ou donateurs officiels. Toutefois, en particulier depuis 1988, les financements exceptionnels, c'est-à-dire les annulations et rééchelonnements de dette et l'accumulation d'arriérés, qui ont tous pour effet de réduire le niveau effectif du service de la dette par rapport à ce qui est contractuellement prévu, ont pris beaucoup d'importance. Ces flux financiers « virtuels » sont particulièrement vitaux pour les PMA surendettés.

En conséquence, les efforts des pays et de la communauté internationale visant à promouvoir la croissance, la réduction de la pauvreté et le développement durable des PMA doivent partir du constat que non seulement l'accumulation et les processus budgétaires des PMA sont déterminés plus par les ressources extérieures que par les ressources mobilisées sur le plan national, mais qu'en outre l'aide représente une part prépondérante des flux nets de capitaux à long terme. Dans le prochain chapitre, nous examinerons pourquoi la plupart des PMA n'ont pas réussi à attirer autant de capitaux privés que les autres pays en développement, et les possibilités de remédier à cette situation. Les trois derniers chapitres traitent des conditions qui régissent l'accès aux financements assortis de conditions de faveur et le désendettement, des mécanismes qui déterminent l'emploi de l'aide et des conséquences qu'a pour les PMA le fait que le processus d'accumulation et d'allocation des ressources est très influencé par une multiplicité de donateurs.

Notes

1. On trouvera une autre analyse de l'évolution des flux de capitaux vers les pays pauvres et des questions de développement connexes dans Griffith-Jones et Ocampo (1999).
2. Il convient de noter que ces données sont des estimations, car l'objet des engagements d'APD n'est pas toujours indiqué.
3. Ces ratios sont parfois appelés ratios de dépendance, mais nous employons de préférence l'expression « ratios d'intensité de l'aide », proposée par O'Connell et Soludo (à paraître).
4. Bhinda et al. (1999 : chapitre 1) font valoir des arguments convaincants en ce sens.
5. Certains mouvements de capitaux d'investisseurs étrangers, les retours de capitaux qui avaient auparavant fui le pays et les dons privés en cas d'urgence humanitaire peuvent aussi être comptabilisés comme transferts courants privés. En outre, il y a des erreurs de comptabilisation. En Afrique de l'Est notamment, on pense que des flux de capitaux privés sont comptabilisés à tort comme transferts courants (voir Kasakende, Kitabire et Martin, 1999).
6. On considère qu'au-delà de ces seuils, la probabilité d'un rééchelonnement est de 60% (Cohen, 2000).
7. Pour une analyse des interactions entre endettement, croissance et investissement dans les pays d'Afrique ayant subi un conflit, voir Elbadawi et Ndung'u (2000).
8. L'expression « financement exceptionnel » est couramment employée dans le cadre de l'évaluation des programmes financés par la Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) (du FMI), et désigne en général l'accumulation d'arriérés envers les créanciers étrangers, le rééchelonnement des paiements d'intérêts ou des remboursements de principal, l'annulation de dette et le soutien de la balance des paiements accordé par des organisations multilatérales. Dans la présente étude, nous l'employons pour désigner la différence entre les obligations échues au titre du service de la dette et les paiements effectifs. Pour la calculer, nous avons fait la somme du montant du principal et des intérêts rééchelonnés, du principal et des intérêts annulés et d'une estimation des arriérés accumulés durant l'année. Il faut souligner que ce dernier chiffre n'est qu'une estimation. Lorsque la variation du stock d'arriérés en fin d'année est positive, nous en avons tenu compte car il nous a paru raisonnable de supposer qu'elle était due au fait qu'une partie des montants échus n'ont pas été acquittés durant l'année. Toutefois, lorsqu'elle est négative, nous n'en avons pas tenu compte car il est impossible de savoir comment

les arriérés ont été apurés. Si la réduction est due à un rééchelonnement des arriérés, elle concerne des paiements échus durant les années antérieures. Si elle est due à un versement effectif, elle correspond donc à un paiement et, dans l'idéal, il faudrait le déduire du montant obtenu, puisqu'il ne concerne pas les montants venus à échéance dans l'année considérée. Il est probable que lorsqu'une telle situation se produit dans un PMA, c'est parce que les arriérés ont été rééchelonnés, et c'est pourquoi ce postulat nous paraît raisonnable.

9. Pour une estimation de l'importance du rééchelonnement et de l'annulation de dettes ainsi que de l'accumulation d'arriérés dans les pays appliquant un programme FASR, voir FMI (1997 : tableau 5).

Bibliographie

- Banque mondiale (1999). *Global Development Finance: Analysis and Summary Tables*. Washington, DC.
- Bhinda, N. et al. (1999). *Private Capital Flows to Africa: Perception and Reality*. Forum on Debt and Development (FONDAD), La Haye.
- Brooks, R. et al. (1998). External debt histories of ten low-income developing countries: lessons from their experience, FMI, document de base, WP/98/72, Washington, DC.
- CNUCED (1992). Paris. Déclaration et Programme d'action pour les années 90 en faveur des pays les moins avancés. UNCTAD/RDP/LDC/58, Nations Unies, New York.
- CNUCED (1999). *Rapport sur le commerce et le développement, 1999*, publication des Nations Unies, numéro de vente : F.99.II.D.1, Nations Unies, Genève.
- Cohen, D. (2000). The HIPC initiative: true and false promises, document présenté au séminaire CAD/Centre du développement, "Development Finance – The Way Forward", 29-30 mars, Paris.
- Daseking, C. et Powell, R. (1999). From Toronto terms to the HIPC initiative: a brief history of debt relief to low-income countries, FMI, document de base, WP/99/142, Washington, DC.
- Elbadawi, I. et Ndung'u, N. (2000). External indebtedness, growth and investment in conflict and post-conflict African countries, document présenté à la Conférence "The Economics of Political Violence", march 18-19, Princeton University, Princeton, New Jersey.
- Griffith-Jones, S. et Ocampo, J.A. (1999). *The Poorest Countries and the Emerging International Financial Architecture*, Expert Group on Development Issues 1999, Vol.4, Almqvist and Wicksell International, Stockholm.
- Kasakende, L., Kitabire, D. et Martin, M. (1999). Capital inflows and macroeconomic policy in sub-Saharan Africa. In: Helleiner, G. *Capital Account Regimes and the Developing World*, Macmillan Press, en collaboration avec la CNUCED, Londres.
- Krumm, K.L. (1985). The external debt of sub-Saharan Africa: origins, magnitude, and implications for action, Banque mondiale, Working Paper No. 741, Washington, DC.
- O'Connell, S.A. et Soludo, C.C. (à venir). Aid intensity in Africa. *World Development* (un projet de texte a été présenté à l'African Economic Research Consortium/Overseas Development Council (AERC/ODC), "Conference on Managing the Transition from Aid Dependency in Sub-Saharan Africa", Nairobi, 21-22 mai, 1998).
- OCDE (2000). *Development Cooperation 1999 Report*, OECD, Paris.

Le problème des flux de capitaux privés

A. Introduction

Le problème des flux de capitaux privés vers les pays en développement en général a été décrit en termes très succincts par Dornbusch (1998 :197) : « Il y a soit trop de capitaux soit pas assez et ces capitaux sont presque toujours fébriles ». La volatilité des flux de capitaux à court terme vers les PMA semble s'être quelque peu accrue dans les années 90 (CNUCED, 2000 : graphique 5), mais dans l'ensemble les PMA n'ont pas connu les raz de marée de capitaux étrangers, capables de se retirer tout aussi soudainement, qu'on a observés dans les pays émergents d'Amérique latine et d'Asie de l'Est durant cette période. Le problème de la plupart des PMA est plutôt que les investisseurs et créanciers internationaux, y compris ceux qui résident dans des PMA, placent très peu de leurs fonds dans ces pays.

Il y a là un important problème pour les dirigeants de ces pays et pour les organismes internationaux qui cherchent à promouvoir leur développement. Dans les années 90, les PMA et les autres pays en développement, pensant que le marché international des capitaux peut allouer les ressources de façon efficiente lorsque les obstacles officiels aux mouvements de capitaux sont éliminés, ont fait de gros efforts pour réduire ces obstacles. On a cherché à créer un environnement dans lequel les capitaux peuvent affluer dans les secteurs et les pays où leur rentabilité est la plus élevée.

En outre, on est parti du principe que tous les pays ont à gagner de l'amélioration de l'efficacité globale de l'allocation des capitaux. Ce postulat est fondamental, car il est la justification implicite d'une mondialisation à deux vitesses, dans laquelle on prend des mesures énergiques pour faciliter la libre circulation des marchandises et des capitaux, mais on ne fait rien pour faciliter les mouvements de main-d'œuvre. Une telle libéralisation asymétrique condamne à la pauvreté la population des pays qui sont incapables d'attirer des capitaux internationaux et de développer des activités compétitives sur le plan international, et dont la main-d'œuvre ne peut pas émigrer pour trouver un travail décentement payé dans les autres pays vers lesquels les capitaux affluent. Cela ne laisse à la plupart des habitants des pays défavorisés qu'une alternative, rester pauvres chez eux ou devenir des immigrés clandestins condamnés à l'exclusion sociale.

L'insuffisance des flux de capitaux privés vers les PMA peut être due à trois causes fondamentales, qui appellent chacune certains remèdes.

Premièrement, il se pourrait que le marché international des capitaux alloue effectivement les ressources de façon efficiente, mais que les PMA n'aient pas toujours appliqué les politiques nécessaires pour attirer des capitaux privés. Ce problème se pose en particulier si les PMA ne libéralisent pas leur économie aussi rapidement que les autres pays. Selon la théorie néoclassique, les capitaux devraient affluer vers les pays où le stock de capital est relativement faible et où, par conséquent, toutes choses égales par ailleurs, leur rendement marginal est le plus élevé. Si ce diagnostic est correct, les PMA devraient redoubler d'efforts pour créer un environnement libéral dans lequel le comportement des mouvements de capitaux serait conforme à la théorie.

Le problème de la plupart des PMA est plutôt que les investisseurs et créanciers internationaux, y compris ceux qui résident dans des PMA, placent très peu de leurs fonds dans ces pays.

Deuxièmement, il se pourrait que le marché international des capitaux soit efficace et que les PMA aient pris les mesures nécessaires pour assurer la liberté des mouvements de capitaux, mais qu'ils soient délaissés par les investisseurs étrangers parce que la rentabilité, compte tenu du risque, y est moindre qu'ailleurs. La libéralisation entraînerait donc bien un accroissement de l'efficacité mondiale, mais certains pays n'en tireraient aucun avantage. Cela impliquerait qu'il faut agir pour améliorer l'environnement des PMA de façon à accroître la rentabilité des investissements privés et à réduire les risques qui découragent les investisseurs étrangers.

La troisième possibilité serait que le marché international des capitaux soit incapable d'allouer les ressources de façon efficace en raison de diverses imperfections, telles qu'insuffisance de l'information, mauvaise perception des risques, absence d'externalités positives et segmentation du marché. En raison de ces imperfections, des investissements rentables même compte tenu du niveau de risque ne seraient pas réalisés dans les PMA. Les marchés peuvent présenter des imperfections tant sur le plan national que sur le plan international et, pour y remédier, il faut donc agir sur ces deux plans. La défaillance d'un marché ne signifie pas nécessairement que l'Etat doive se substituer à ce marché, car le problème peut parfois être réglé par d'autres marchés ou par d'autres intermédiaires. Toutefois, s'il n'y a pas d'autre possibilité, une intervention des pouvoirs publics, visant par exemple à fournir des biens publics à l'échelon mondial ou régional, peut se justifier dans la mesure où elle est efficace.

Dans le présent chapitre, nous analyserons l'importance des différents facteurs en raison desquels il est difficile aux PMA d'avoir accès au marché international des capitaux et d'attirer des investissements étrangers directs. Dans la section B nous passerons en revue certains des facteurs qui limitent les entrées de capitaux privés dans les PMA à l'échelon national, et chercherons à déterminer l'importance du cadre politico-institutionnel, du risque et de la rentabilité et des imperfections du marché national. Dans la section C, nous analyserons les imperfections du marché international et l'influence négative du surendettement sur les flux de capitaux privés. Dans la section D, nous tirerons certaines leçons d'une récente initiative internationale visant à promouvoir l'investissement privé dans des pays négligés, et notamment les PMA, à savoir le programme d'extension de l'activité de la Société financière internationale baptisé « Extending IFC's Reach » (EIR). Nous formulerons des conclusions dans la section E.

Le problème n'est pas seulement d'attirer davantage de flux de capitaux privés : il faut aussi que ces capitaux aient un effet positif sur le développement.

Ce chapitre se fonde en particulier sur deux études de base commandées pour le présent rapport (Fitzgerald, 2000, et Tourtellotte, 2000) et sur les analyses faites en vue du séminaire pilote CNUCED/ONUDI sur la mobilisation du secteur privé pour encourager l'investissement étranger dans les pays les moins avancés, tenu à Genève en juin 1997 (CNUCED, 1997, 1998a). On peut trouver dans CNUCED (1998b) une analyse générale des facteurs qui déterminent les flux d'IED, et dans le *Les pays les moins avancés, rapport 1999* (première partie, chapitre 2) un tableau synoptique des nouveaux mécanismes de financement des investissements étrangers autres que l'IED, ainsi qu'une analyse complète du rôle des organismes officiels dans la promotion des flux de capitaux privés vers les PMA.

Enfin, il faut commencer par souligner que, même si le présent chapitre est axé sur les possibilités d'attirer davantage de flux de capitaux privés, le problème ne se limite pas à cela : il faut aussi que ces capitaux aient un effet positif sur le développement. Pour cela, il est essentiel que les gouvernements des pays d'accueil considèrent l'IED comme un complément de l'investissement

intérieur et s'efforcent d'intégrer les flux de capitaux privés dans leurs stratégies nationales de promotion de l'investissement, de l'épargne et de l'exportation, de développement des capacités de production et de renforcement de la compétitivité.

B. Les obstacles aux flux de capitaux privés : 1) facteurs nationaux

1. LE CADRE POLITICO-INSTITUTIONNEL NATIONAL

Le cadre politico-institutionnel dans lequel se déploie l'activité du secteur privé peut être un obstacle majeur aux capitaux étrangers. Par le passé, les restrictions visant l'investissement étranger, la libre entreprise et le rapatriement des bénéficiaires ont certainement contribué à limiter les flux de capitaux privés vers les PMA. Toutefois, bon nombre de ces pays ont mis en œuvre de vastes programmes de réforme qui ont considérablement réduit ces restrictions. Nous analyserons plus en détail dans le prochain chapitre la nature et l'ampleur de ce processus, mais on peut déjà dire que beaucoup de PMA ont considérablement libéralisé le cadre de l'investissement et du crédit privé. En Afrique par exemple, dans une enquête récente concernant les facteurs qui auraient une incidence négative sur les décisions d'investissement des sociétés transnationales, moins de 10% des entreprises interrogées ont mentionné le cadre réglementaire et législatif (CNUCED, 1999a).

Malheureusement, la libéralisation n'a pas stimulé les flux de capitaux privés vers les PMA autant qu'on l'espérait, du moins dans la plupart de ces pays. La privatisation des grandes entreprises de services publics, de télécommunications et d'autres infrastructures a attiré de nouveaux investisseurs étrangers et des promoteurs qui ont fourni des services payants. Toutefois, dans le chapitre suivant nous verrons que la réforme économique des PMA n'a pas suscité un accroissement des flux d'IED, mais plutôt un accroissement des flux d'APD.

La raison pour laquelle la libéralisation de l'économie n'entraîne pas automatiquement un gonflement des flux de capitaux privés est simple. Pour attirer des capitaux privés, la levée des restrictions visant les investisseurs étrangers est une condition nécessaire, mais pas suffisante. A mesure qu'un nombre croissant de pays en développement suppriment les restrictions entravant les flux de capitaux étrangers, le choix qui s'offre aux investisseurs et aux créanciers s'élargit et les facteurs économiques fondamentaux deviennent de plus en plus importants. La réforme peut certainement montrer que l'État a l'intention de créer un climat favorable aux entreprises mais, d'après les études empiriques qui ont été consacrées à l'Afrique, même si les investisseurs étrangers considèrent que la mise en œuvre d'un programme approuvé par le FMI ou la Banque mondiale est un signe de stabilité et de volonté de réforme, ces programmes ne sont pas un facteur déterminant (Bhinda et al., 1999 : 55), et il est probable que cela vaut pour tous les PMA. Ce qui compte vraiment, ce n'est pas seulement les symboles et les signaux, mais les risques et les perspectives de rentabilité qu'offrent les différents candidats à l'investissement et à l'emprunt.

A mesure qu'un nombre croissant de pays en développement suppriment les restrictions entravant les flux de capitaux étrangers, le choix qui s'offre aux investisseurs et aux créanciers s'élargit et les facteurs économiques fondamentaux deviennent de plus en plus importants.

A cet égard, la réforme peut même avoir des effets pervers. Par exemple, autrefois une partie des investissements étrangers directs dans les PMA étaient motivés par la protection du marché local et, en conséquence, la libéralisation du commerce extérieur a parfois provoqué un processus de désinvestissement. La dévaluation a aussi parfois découragé l'investissement

étranger car, même lorsqu'un projet peut paraître très rentable en monnaie locale, sa rentabilité en devises ne l'est plus (Bennell, 1995). Cela vaut en particulier pour les investissements qui visent à desservir le marché intérieur. Un autre aspect essentiel que mentionnent les entreprises est celui de la qualité et de la disponibilité des infrastructures, qui se sont souvent dégradées en raison de la réduction des dépenses publiques (CNUCED, 1999b). Enfin, les négociants en produits de base et les entreprises qui préfinancent les cultures d'exportation ont parfois constaté une baisse de la qualité de ces produits due au démantèlement des offices de commercialisation.

Face au constat que les flux de capitaux privés n'ont guère augmenté à la suite des réformes réalisées dans de nombreux pays, certains observateurs soutiennent aujourd'hui que le problème fondamental est le manque de crédibilité de la réforme, et que le retard pris dans la mise en œuvre des programmes est un des principaux facteurs qui empêchent une réponse positive à la réforme. Il est certain que la crédibilité de la réforme a une influence sur les décisions des investisseurs. Toutefois, comme nous le verrons au prochain chapitre, dans la mesure où il y a un problème de crédibilité, celui-ci est dû autant aux défauts de conception des politiques, au manque de souplesse des programmes en cas de choc et à leur sous-financement qu'à l'insuffisance de la volonté politique nationale. En outre, il est spécieux d'affirmer que les risques qui dissuadent les investisseurs sont liés uniquement au manque de crédibilité des réformes. S'il est risqué d'investir dans les PMA et de leur prêter, c'est surtout à cause de leur fragilité économique générale.

S'il est risqué d'investir dans les PMA et de leur prêter, c'est surtout à cause de leur fragilité économique générale.

La plupart des PMA ayant entrepris de réformer leur régime d'IED, leur fiscalité et leur régime de commerce extérieur, on s'intéresse désormais davantage à d'autres aspects de la politique nationale qui seraient susceptibles de décourager les flux de capitaux, à savoir la corruption et les effets de la mise en œuvre des nouveaux régimes sur les coûts de transaction. Pour ce qui est de la corruption, dont le coût économique et moral est incontestable, rien ne permet d'affirmer qu'elle est plus grave dans les PMA qu'ailleurs¹. Les coûts de transaction, quant à eux, doivent manifestement être pris en considération. Les PMA pourraient certainement faire davantage pour les réduire en améliorant les relations avec leurs administrations pour ce qui concerne l'application du régime de l'investissement et du commerce extérieur, la réglementation du marché du travail, les règles régissant l'entrée et la sortie des entreprises et les implantations, la réglementation environnementale, le régime fiscal et l'application de la loi. Mais en dernière analyse, les obstacles qui limitent les flux de capitaux privés sont bien plus fondamentaux.

2. RISQUES ET RENTABILITE

Les investisseurs et les créanciers privés, qu'ils soient domiciliés à l'étranger ou dans les PMA, prennent leurs décisions en comparant les perspectives de risque et de rentabilité des différents emplois possibles sur les différents marchés. Dans le cas des créanciers, les PMA paraissent souvent tellement risqués qu'il n'y a pas de candidats ou que les offres de financement sont beaucoup trop coûteuses et ne peuvent pas être viables pour l'emprunteur. Dans le cas des investisseurs étrangers qui cherchent à exploiter de nouveaux marchés, la rentabilité dépend de la taille du marché local ou de l'accès au marché régional et à cet égard la plupart des PMA ne sont tout simplement pas intéressants. Pour ce qui est des investisseurs étrangers qui cherchent à obtenir des gains d'efficacité ou à exploiter des ressources naturelles, le risque apparent est souvent décourageant, malgré la modicité des coûts de main-d'œuvre et l'abondance des ressources.

On ne dispose que de données limitées sur la rentabilité des investissements dans les PMA. D'après les statistiques relatives aux investissements directs des Etats-Unis à l'étranger, ces dernières années leur rentabilité était moindre dans les PMA que dans les autres pays en développement des mêmes régions, sauf dans les cas de l'Angola, de la République démocratique du Congo, d'Haïti, de la République démocratique populaire lao, du Mozambique et du Yémen certaines années (tableau 20).

TABLEAU 20 : RENDEMENT DES INVESTISSEMENTS DIRECTS DES ETATS-UNIS DANS DIFFÉRENTS PMA, 1995-1998^a
(en pourcentage)

	1995	1996	1997	1998
Afrique (hors Afrique du Sud)^b	31	25	20	14
Angola	..	..	26	13
Burkina Faso	..	..	..	50
Ethiopie	..	4	12	14
Guinée	..	264	..	..
Libéria	9	7	1	3
Malawi	8	..	..	..
Mali	..	16	11	10
Mozambique	68	40	29	22
Niger	..	-114	300	73
Rép. dém. du Congo	-13	14	25	2
Rép.-Unie de Tanzanie	-19	-157	-3	-24
Sierra Leone	..	..	..	33
Tchad	..	-11	-9	..
Togo	..	13	12	11
Zambie	23	16	12	6
Asie-Pacifique^b	16	14	14	8
Bangladesh	11	11	-28	-13
Cambodge	..	..	..	200
Iles Salomon	40	..	40	50
Myanmar	..	3	..	..
Rép. dém. pop. Lao	..	..	67	40
Yémen	185	26	22	16
Amérique latine et autres pays de l'hémisphère occidental^b	13	12	13	9
Haïti	38	21	21	21

Source : Estimations du Secrétariat de la CNUCED, sur la base de Etats-Unis, Department of Commerce (1999).

^a Le taux de rendement est égal aux bénéfices nets des filiales d'entreprises américaines à l'étranger dans une année divisés par la moyenne du stock de l'IED (en début et en fin d'année). Le stock d'IED est évalué au coût historique, si bien que les investissements récents sont sous-évalués par rapport aux investissements plus anciens.

^b Les moyennes régionales englobent tous les pays en développement.

En outre, les PMA sont perçus comme très risqués. D'après *Institutional Investor*, dont la liste pour 1999 ne comportait que 21 PMA, seuls deux de ces pays (Bangladesh et Népal) obtiennent une note supérieure à 25 (sur une échelle de 1 à 100, 100 étant la note attribuée aux pays qui présentent le moins de risques), et cette note est bien inférieure à celle obtenue par les pays en développement qui attirent le plus de capitaux étrangers, ainsi que par les pays en transition. La note de plusieurs pays caractérisés par des conflits majeurs et une instabilité chronique (Afghanistan, Angola, Libéria, République démocratique du Congo, Sierra Leone et Soudan) ne dépasse pas 15. Les pays anglophones d'Afrique qui ont persévéré dans la réforme durant les années 90 ont amélioré leur note, mais celle-ci reste généralement inférieure à 20, c'est-à-dire guère meilleure que celle des pays les plus touchés par des conflits. De

même, la note des pays francophones d'Afrique, qui n'a généralement été établie que plus tard, se situe entre 15 et 20 (graphique 35).

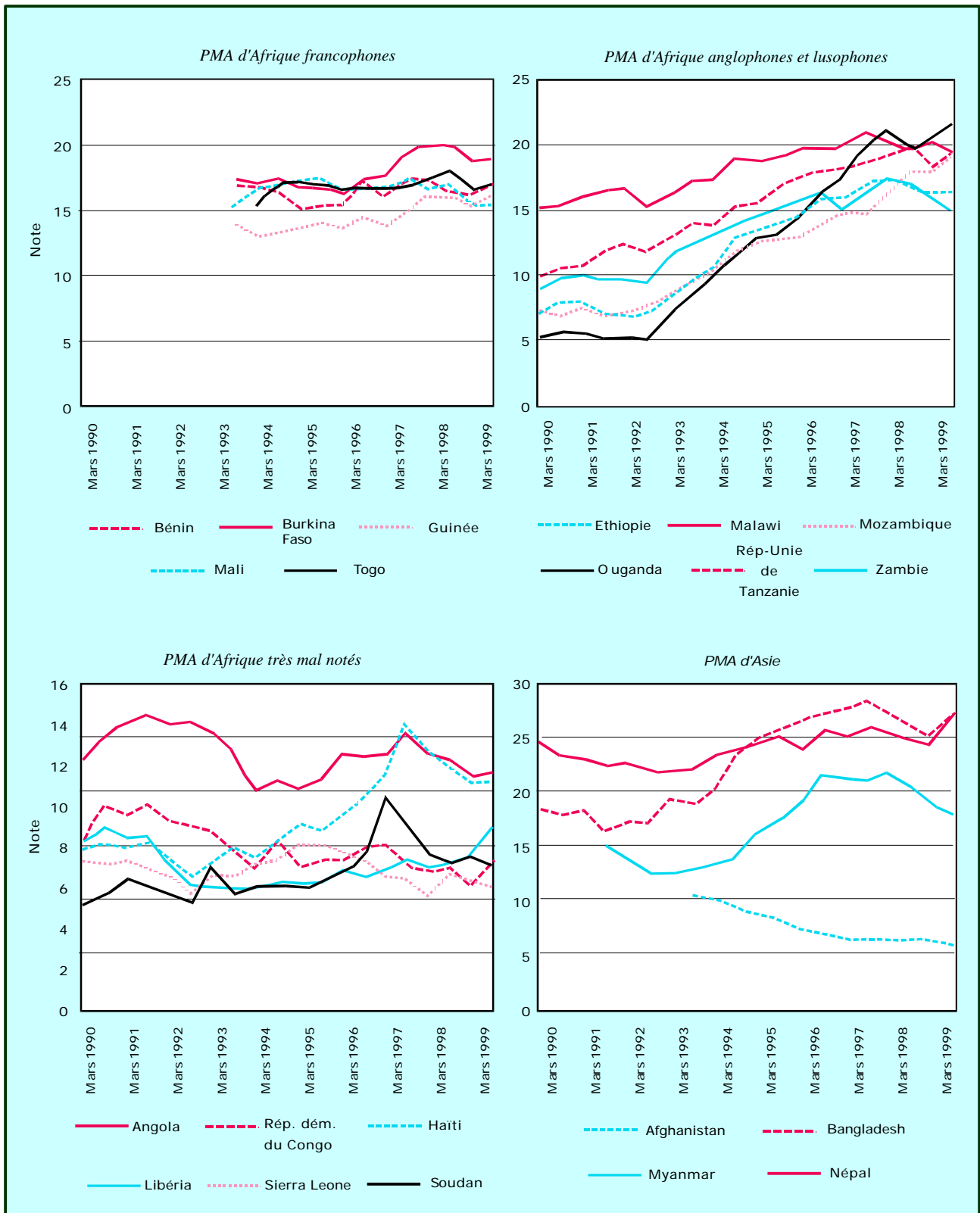
Si les perspectives de rentabilité dans les PMA sont très aléatoires, cela est dû à plusieurs causes, dont certaines sont propres aux pays sans littoral ou insulaires. Mais de façon générale les PMA sont pénalisés par le fait que leurs comptes extérieurs sont beaucoup plus volatils que ceux des autres pays pauvres ou des pays à revenus moyens (Fitzgerald, 2000 : tableau 3). En particulier, le niveau de leurs exportations, de leurs réserves et de leur dette est très variable. Il leur est donc très difficile d'obtenir une certaine stabilité budgétaire et monétaire car, dans de nombreux cas, leurs recettes fiscales sont directement ou indirectement liées aux exportations de matières premières, tandis que leurs dépenses budgétaires dépendent du niveau de l'aide et du service de la dette. De plus, comme nous l'avons vu au chapitre premier de la deuxième partie, ils ne disposent que de ressources très insuffisantes pour faire face à des chocs. C'est pourquoi des chocs extérieurs qu'un pays à revenus intermédiaires ou élevés absorberait sans trop de difficultés peuvent entraîner une forte variation du revenu moyen ou de la distribution régionale et sociale des revenus, ou encore de la capacité de fourniture de biens publics dans les PMA. Les PMA sont aussi très vulnérables en cas de catastrophe naturelle. Enfin, ils sont exposés à des tensions sociales qui peuvent dégénérer en conflit armé et détruire leur économie. Ces conflits créent à la fois un risque de marché et un risque politique et ont généralement une influence considérable sur l'attitude des investisseurs internationaux, ainsi que des retombées réelles ou psychologiques à l'échelle régionale.

Il importe de souligner que le risque associé aux PMA n'implique pas qu'ils soient totalement privés de capitaux internationaux, mais plutôt que ces flux prennent une forme particulière.

Il importe de souligner que le risque associé aux PMA n'implique pas qu'ils soient totalement privés de capitaux internationaux, mais plutôt que ces flux prennent une forme particulière. En général, dans les PMA il est impossible à l'Etat et aux entreprises d'emprunter à long terme auprès des banques internationales ou d'émettre des obligations, et ils ne peuvent obtenir que des crédits commerciaux à très court terme, coûteux et garantis par des produits d'exportation. Toutefois, les entreprises multinationales du secteur de l'énergie et des industries extractives, ainsi que celles qui exploitent des plantations, acceptent de négocier des concessions impliquant une rentabilité très élevée qui compense le risque. Ces entreprises peuvent même investir pour créer leurs infrastructures et se doter de leurs propres forces de sécurité. Comme leurs projets ont souvent un intérêt stratégique, elles ont accès à des informations confidentielles et peuvent influencer le processus politique, et elles sont rarement obligées de se retirer en période de conflit ou d'instabilité (Bhinda et al., 1999). Les investisseurs étrangers ne cherchent guère à proposer des produits manufacturés ou des services sur le marché intérieur des PMA, mais s'intéressent parfois aux privatisations. Dans la plupart des cas, les programmes de privatisation ont porté en premier sur les grands services d'utilité publique (télécommunications, eau, électricité et transport), qui peuvent garantir des profits monopolistiques, ou sur des entreprises plus petites, mais dont la rentabilité est également garantie, comme les fabriques de tabac, les brasseries ou les cimenteries, et qui sont parfois bradées.

En raison du risque que présentent les PMA, les investisseurs internationaux adoptent des comportements qui ne sont pas très propices au développement de ces pays. Ils privilégient les projets très rentables à brève échéance et, pour protéger leur investissement, ils empruntent à des établissements financiers locaux, en utilisant les actifs comme caution, et rapatrient leur mise le plus vite possible. Leurs investissements sont souvent opportunistes, ce qui a de graves conséquences socio-politiques (Tourtellotte, 2000).

GRAPHIQUE 35 : NOTE DE CREDIT DES PMA D'INSTITUTIONAL INVESTOR, 1990-1999



Source : Institutional Investor, diverses parutions.

C'est ainsi qu'on constate que les entrepreneurs étrangers (souvent basés dans les pays voisins) sont attirés, à une échelle encore modeste mais croissante, par les pays en conflit dans lesquels il est possible d'exploiter des ressources naturelles, telles que les pierres précieuses, les minéraux et le bois sur pied, sans consentir de gros investissements. En général, ces investisseurs opèrent en marge de la loi et ils vont même jusqu'à créer des armées privées. Ils contribuent à désintégrer l'Etat et la société civile et peuvent avoir intérêt à perpétuer les conflits. A cet égard, ce qui se passe en Angola, en République démocratique du Congo, au Libéria et en Sierra Leone est particulièrement préoccupant (voir Nafziger, Stewart et Vyrynen, 2000).

3. DÉFAILLANCES DES MARCHES NATIONAUX

Les effets négatifs des mauvaises perspectives de rentabilité sur les flux de capitaux privés sont aggravés et intensifiés par diverses défaillances des marchés nationaux, en raison desquelles il n'y a pas d'investissements ni de crédits même lorsque la rentabilité, compte tenu du risque, le justifierait. Ces défaillances peuvent exister dans tous les pays, mais elles sont particulièrement graves dans les PMA, car l'efficacité du marché est limitée par l'insuffisance de l'intégration et de la concurrence, l'absence ou le sous-développement des institutions capables de remédier à ces défaillances et l'impossibilité d'obtenir les intrants et les biens publics nécessaires.

Pour améliorer l'environnement des PMA de façon à attirer les investisseurs privés, il faut remédier à quatre grandes défaillances du marché.

Premièrement, une des caractéristiques essentielles des PMA, du point de vue des investisseurs et des créanciers internationaux, est qu'il y a peu d'actifs ou de produits marchands. Il peut exister des actifs potentiellement intéressants, mais pour les commercialiser, il faut engager des frais considérables et courir des risques importants, ce qui dissuade les investisseurs. Les investisseurs considèrent que les risques, les coûts et les délais nécessaires ne justifient pas l'effort.

Deuxièmement, dans la plupart des PMA le système financier est fragile. Cette question a été examinée à fond, y compris en ce qui concerne l'impact de la libéralisation du marché financier, dans *Les pays les moins avancés : rapport 1996*, dans lequel on peut lire le passage suivant :

« Quoique très hétérogènes, les systèmes financiers des PMA présentent certaines caractéristiques communes que l'on retrouve dans la plupart des pays. Ils restent, dans une large mesure, relativement peu évolués, qu'il s'agisse de leur assise (c'est-à-dire du volume de leurs avoirs financiers par rapport à la taille de l'économie) ou de la diversité des établissements financiers et des actifs. La concurrence exercée sur les marchés de capitaux est généralement faible et les établissements financiers souvent fort inefficaces. Bon nombre de ces établissements, notamment dans le secteur public, se trouvent dans une position financière fragile. Ceux du secteur structuré offrent souvent des services de piètre qualité, qui excluent de vastes couches de la population, de sorte qu'une part importante de l'intermédiation a lieu sur les marchés financiers non structurés. » (pp. 81-82)

La faiblesse du système financier a d'importants effets négatifs sur les flux de capitaux privés car les investisseurs et créanciers étrangers emploient le système financier pour se renseigner sur la situation macroéconomique et les résultats des entreprises, et si les banques locales ne peuvent pas fournir ces renseignements, ils s'abstiennent (Bhinda et al. 1999 : 89-90). Le Service consultatif pour les investissements étrangers de la Banque mondiale a aussi

Dans les PMA, l'efficacité du marché est limitée par l'insuffisance de l'intégration et de la concurrence, l'absence ou le sous-développement des institutions capables de remédier à ces défaillances et l'impossibilité d'obtenir les intrants et les biens publics nécessaires.

constaté que les possibilités de financement local ont une influence majeure sur l'IED (Pfeffermann, 1997 : 205).

Troisièmement, dans les PMA la rentabilité et le risque d'un projet dépend de la réalisation d'autres projets. Un des grands problèmes que rencontrent tous les entrepreneurs est que les services dont ils ont besoin pour pouvoir offrir des prix et une qualité acceptables, en particulier à l'exportation, sont très coûteux et généralement inefficaces. Le problème est particulièrement aigu dans les PMA sans littoral, car ces pays ont souvent besoin de faire appel aux prestataires de services de pays voisins. En outre, pour créer une filière d'exploitation de ressources naturelles, il faut tout un ensemble de prestations interdépendantes, qui doivent être compétitives (Ramos, 1998 ; Ocampo, 1999).

Quatrièmement, dans les PMA il y a sous-investissement dans toutes sortes d'infrastructures et de services publics nécessaires pour la prospérité du secteur privé. L'insuffisance des infrastructures physiques, en particulier dans les domaines des transports et des technologies de la communication et de l'information, est un problème majeur qui nuit à la compétitivité internationale. En outre, un certain nombre de biens publics ou de marchés sont très déficients :

- Lacunes et manque de fiabilité des données et études fondamentales;
- Insuffisance des pratiques comptables et de la transparence et non-application des normes internationales;
- Sous-développement ou inexistence du droit des sociétés;
- Absence d'un régime de protection des investisseurs nationaux ou étrangers;
- Criminalité et menaces sur les biens et les personnes;
- Problèmes de santé publique et insuffisance des soins médicaux;
- Manque de qualification de la main-d'œuvre.

C. Obstacles aux flux de capitaux privés : 2) facteurs internationaux

1. DÉFAILLANCES DES MARCHES INTERNATIONAUX

Les efforts visant à stimuler l'investissement étranger dans les PMA ont été axés sur l'amélioration de l'environnement local pour les investisseurs étrangers. Toutefois, les marchés internationaux sont aussi imparfaits.

Comme les PMA n'ont guère accès aux capitaux privés autres que les investissements étrangers directs, il est difficile d'évaluer l'importance des défaillances du marché international. Dans l'idéal, il faudrait disposer de données sur les projets *ex ante* des emprunteurs et des créanciers et sur leur issue. Néanmoins, la comparaison entre les pays pauvres et les pays à revenus moyens en ce qui concerne le crédit privé donne à penser qu'il y a un processus de rationnement du crédit qui ne transparait pas dans le niveau des taux d'intérêt. Par rapport à leur poids économique, les pays à revenus intermédiaires obtiennent deux fois plus de crédits privés que les pays pauvres, mais sur leurs nouveaux emprunts ils paient un intérêt moins élevé. Les créanciers considèrent que les pays pauvres sont beaucoup plus risqués, mais apparemment ne peuvent pas compenser ce risque par une prime de taux d'intérêt (Fitzgerald, 2000). Il est raisonnable de penser qu'il en va de même pour les PMA, qui sont une sous-catégorie de pays pauvres.

Comme les PMA n'ont guère accès aux capitaux privés autres que les investissements étrangers directs, il est difficile d'évaluer l'importance des défaillances du marché international.

Les principales défaillances des marchés internationaux sont liées d'une part à l'information et à des problèmes de perception et d'autre part à la segmentation et à la marginalisation due à la faible taille des marchés et des transactions.

Depuis quelques années, comme il y a une demande, les sociétés d'études de marché et les agences de notation du crédit s'intéressent davantage aux pays émergents, mais dans l'ensemble ils continuent de négliger les PMA. De plus, dans de nombreux pays il est difficile de trouver des renseignements sur la solidité des entreprises ou la solvabilité des partenaires locaux. Même lorsqu'un pays est étudié, il y a souvent un écart important entre la situation réelle et la perception qu'en ont les investisseurs étrangers. Ainsi, la note de crédit de l'Ouganda n'a commencé à augmenter sensiblement qu'après huit ans d'ajustement et dix ans de stabilité politique.

Lorsque l'information est lacunaire, les décisions des investisseurs et des créanciers ne se fondent pas sur les techniques habituelles d'évaluation du risque et de la rentabilité et il y a un phénomène de rationnement fondé sur des impressions subjectives. Ainsi, dans une enquête, Aybar, Harris et Smith (1997 : 7) ont constaté que les gérants de fonds de placement actifs en Afrique subsaharienne n'emploient pas, pour évaluer les pays mal connus de la région, les techniques classiques fondées sur la détermination de moyennes et de variances, car il n'existe pas de données fiables. Pour ces marchés, ils ont beaucoup plus d'autonomie. Les investisseurs ne s'appuient donc pas sur un ensemble commun d'informations et leur jugement se fonde sur une évaluation subjective de la rentabilité et du risque.

La modicité des transactions est aussi très dissuasive pour les investisseurs étrangers. La mise en valeur des ressources des PMA étant très aléatoire et coûteuse, elle peut difficilement être envisagée sans la contribution des grandes entreprises et des fonds de placement internationaux qui disposent de moyens considérables. Toutefois, pour la plupart d'entre eux, les opérations réalisables dans les PMA sont trop petites pour être intéressantes. Il y a donc une segmentation et les petits marchés sont laissés aux investisseurs de la région, qui ont en général une meilleure connaissance des risques et de la rentabilité éventuelle, ainsi qu'à des capitaux internationaux non déclarés. Il peut donc y avoir une sorte de cercle vicieux, car ceux qui auraient les moyens d'investir ne sont pas intéressés et ceux qui voudraient investir n'en ont pas les moyens (encadré 4).

2. IMPACT DE LA DETTE EXTERIEURE

L'environnement institutionnel peut aussi dissuader les investisseurs privés de placer leurs capitaux dans les PMA, en raison de la politique menée par les pays industriels en matière d'accès aux marchés des produits agricoles et des produits manufacturés simples, pour lesquels les PMA pourraient avoir un avantage compétitif, ainsi que du volume, de l'emploi et de l'efficacité de l'APD et de l'endettement des PMA envers les créanciers officiels. C'est à cette dernière question qu'est consacrée la présente section.

Le surendettement extérieur persistant de nombreux PMA est un problème de politique internationale puisque l'essentiel de la dette est due à des créanciers officiels. Lorsque la dette commerciale ne représente qu'une petite proportion de la dette totale, sa réduction n'a qu'un effet marginal sur la solvabilité d'un pays (Bhinda et al., 1999 : 92). En outre, il est désormais clair que le surendettement dissuade les créanciers et investisseurs privés. L'analyse économétrique de 31 pays d'Afrique subsaharienne, dont douze PMA, sur la

La mise en valeur des ressources des PMA peut difficilement être envisagée sans la contribution des grandes entreprises et des fonds de placement internationaux. Mais pour la plupart d'entre eux, les opérations réalisables dans les PMA sont trop petites pour être intéressantes.

Il est désormais clair que le surendettement dissuade les créanciers et investisseurs privés.

ENCADRE 4. LE CERCLE VICIEUX DE L'INVESTISSEMENT DANS LES PMA : CEUX QUI PEUVENT NE VEULENT PAS ET CEUX QUI VEULENT NE PEUVENT PAS

Le fait que l'exploitation des produits primaires d'exportation dans les PMA n'attire guère l'intérêt des grandes entreprises de commerce international illustre bien les difficultés que ces pays rencontrent en matière d'investissements. Les grandes entreprises de commerce international ont les ressources nécessaires pour mettre en valeur les produits primaires des PMA à long terme, mais ils les négligent généralement car les quantités exportables sont trop faibles pour justifier le temps et les efforts nécessaires, même si la marge bénéficiaire peut être intéressante. Cela vaut en particulier pour l'exportation de produits non traditionnels, mais aussi souvent pour des produits plus traditionnels dont le marché a été détruit ou négligé en raison d'une guerre ou de la stagnation de l'économie.

Même si les marges sont bonnes, le montant des profits qui peuvent être réalisés sur une petite transaction n'est pas intéressant pour une grande entreprise mondiale qui a d'autres possibilités ailleurs. En outre, pour relancer un commerce d'exportation qui a été abandonné et pour obtenir en quantité suffisante des produits agricoles de qualité acceptable, il faut souvent engager des ressources importantes à long terme.

Les grandes sociétés de négoce acceptent parfois d'acheter des petites quantités à un PMA qui est capable d'offrir un produit intéressant, mais l'exportateur doit prendre à sa charge la mise de fonds initiale et assumer le risque de non-exécution de la transaction, qui peut le conduire à la faillite. En général, le risque de non-exécution des transactions dans les PMA est élevé et une petite entreprise ne peut guère l'assumer toute seule. Il est donc difficile de trouver des partenaires étrangers pour exporter et investir, ce qu'on peut résumer par la formule suivante : *ceux qui peuvent ne veulent pas et ceux qui veulent ne peuvent pas*.

Source : Tourtellotte, 2000.

période 1980-1995, montre que lorsque le ratio dette extérieure/PIB est élevé, cela a un impact négatif sur les entrées de capitaux (Bhattacharya, Montiel et Sharma, 1997 : 225). De plus, le ratio dette extérieure/PIB et le taux d'investissement intérieur sont les facteurs déterminants pour l'obtention de crédits privés (p. 229). Le graphique 32 (chapitre précédent) montre bien la brutale contraction des crédits privés aux PMA dans leur ensemble après la crise de la dette du début des années 80.

Le surendettement a pour effet non seulement de couper les PMA du marché financier mondial, mais aussi de déprimer l'investissement privé, intérieur ou extérieur. Cela est dû notamment au fait que le service de la dette oblige l'Etat à réduire les autres dépenses publiques. Mais l'investissement est aussi découragé par le fait qu'il y a une incertitude considérable en ce qui concerne la proportion des intérêts et remboursements prévus qui seront payés par les ressources propres du pays. Comme on l'a vu dans la section du dernier chapitre consacré aux financements exceptionnels, cette proportion a une incidence majeure sur la viabilité de l'endettement des PMA. Or, elle fait l'objet de négociations permanentes entre les autorités du pays endetté et les différentes catégories de créanciers et elle résulte à la fois de rééchelonnements et d'annulations officiels et d'une accumulation désordonnée d'arriérés. L'issue de ces négociations est imprévisible et dépend beaucoup de facteurs complexes tels que l'évolution du budget d'aide extérieure des pays créanciers, la situation politique et la crédibilité de la volonté de réforme. Il est évident que le secteur privé ne peut s'épanouir que dans un cadre de règles simples, stables et prévisibles, et en ce qui concerne la négociation du service de la dette, ces conditions sont loin d'être réunies. L'incertitude associée à ce processus décourage inévitablement les investisseurs, pour lesquels le niveau de l'endettement extérieur est un facteur clé de l'évaluation du risque de marché dans les PMA.²

D. Le programme d'extension de l'activité de la SFI

Parmi les nouvelles initiatives internationales des années 90 visant à promouvoir l'investissement privé sur les marchés difficiles figure le programme « Extending IFC's Reach » (EIR) de la Société financière internationale (SFI). Ce programme, lancé en 1996, n'a pas pour cible spécifique les PMA, mais il les englobe, et les premiers résultats obtenus montrent à quel point il est ardu, même pour des institutions internationales, de financer le développement du secteur privé dans ces pays.

1. LE PROGRAMME EIR

La Société financière internationale, qui fait partie du groupe de la Banque mondiale, est la première source multilatérale de crédits et de fonds propres pour les entreprises privées des pays en développement. Elle a trois grands domaines d'activités: i) le financement de projets, au moyen d'instruments tels que des prêts à long terme, des prises de participation, des garanties et des crédits conditionnels; ii) la mobilisation de ressources, au moyen de coentreprises ou d'accords consortiaux passés avec des banques commerciales et des investisseurs institutionnels, ou dans le cadre du programme de crédits de la catégorie B; et iii) les services consultatifs et l'assistance technique. En général, elle se contente d'un rôle d'accompagnement, partant du principe que les financements dont les pays en développement ont besoin doivent provenir d'abord des investisseurs directs et du marché, lorsque des capitaux sont accessibles à des conditions raisonnables. Sa contribution, financière ou autre, est censée aller au-delà de ce que les agents privés peuvent ou veulent offrir, et jouer un rôle de catalyseur, en encourageant d'autres investisseurs à cofinancer des projets dans lesquels elle investit.

Traditionnellement, les activités de la SFI ne visent pas en priorité les pays les plus pauvres. Le montant cumulé des engagements bruts en faveur des PMA représentait au 30 juin 1999 1,1% du total de ses engagements (en nombre d'entreprises). Ses investissements directs dans les PMA représentaient 3,9% du total de ses investissements directs et ses participations à des consortiums 1,0% du total. Si l'on fait la somme des engagements directs et des crédits consortiaux, ses engagements dans les PMA représentaient 2,7% du total.

En septembre 1996, la SFI a lancé le programme d'extension de son activité baptisé « Extending IFC's Reach » (EIR); il s'agit d'un programme pilote triennal mené à l'échelle mondiale pour mobiliser des capitaux privés au service du développement des pays pauvres qui n'ont pas pu tirer parti de l'accroissement des flux de capitaux privés dont les pays en développement dans leur ensemble ont bénéficié dans les années 90. Ce programme avait deux grands objectifs : établir une présence locale, et ouvrir la voie à la promotion de l'investissement du secteur privé dans les pays dans lesquels la SFI intervenait très peu auparavant en raison des difficultés de l'environnement local. Pour le mettre en œuvre, la SFI a créé des bureaux extérieurs, chargés d'étudier les pays concernés, de nouer des relations avec les entreprises, les établissements financiers et les juristes locaux, ainsi qu'avec les pouvoirs publics, et de faire connaître l'organisation. De tels bureaux, financés par un crédit administratif spécial de 18 millions de dollars, ont été établis dans tous les pays ou groupes de pays cibles durant les trois années qu'a duré le programme. Dans un premier temps, 16 pays ou groupes de pays ont été retenus. Les premiers résultats ont été encourageants et à la fin de 1998 la SFI a élargi la liste des pays cibles. Lorsque le programme s'est achevé, en décembre 1999, il couvrait au total 48 pays, dont 18 PMA.

Sur le plan quantitatif, on espérait, par le financement direct de projets locaux, lorsque c'était possible, ainsi que par une assistance technique visant à renforcer les institutions et les marchés, obtenir des résultats mesurables en termes de développement des marchés. Sur le plan qualitatif, il s'agissait de donner l'exemple. En montrant aux investisseurs et aux créanciers internationaux, par le succès de ses propres investissements, qu'il était possible de faire des affaires dans les pays délaissés, la SFI comptait mobiliser des capitaux privés additionnels.

Comme dans certains des pays concernés il y avait très peu d'entreprises privées locales et d'établissements financiers viables, la SFI a mis l'accent sur le développement des PME et l'assistance technique. En septembre 1997, elle a créé un fonds pour les petites entreprises, doté d'une enveloppe initiale de 40 millions de dollars qui a ensuite été portée à 100 millions de dollars, afin de financer des projets d'un coût compris entre 500 000 dollars et 2,5 millions de dollars. Pour accélérer l'approbation des petits investissements, le Conseil d'administration a donné une délégation de pouvoirs aux directeurs des départements régionaux, et a autorisé la SFI à financer jusqu'à 50% du montant des petits projets, alors que la limite normale est de 25%.

Des programmes d'assistance technique financés par des donateurs ont joué un rôle particulièrement important dans la formulation et l'exécution de l'ensemble du programme EIR. L'assistance technique consistait d'une part à appuyer directement les projets d'investissement et d'autre part à promouvoir la réforme du cadre juridico-institutionnel, à réaliser des études sectorielles, à renforcer les capacités et à faire de la formation. On a cherché à maximiser l'impact de l'assistance technique en la liant aussi étroitement que possible au règlement de problèmes commerciaux concrets, souvent à l'échelon des entreprises.

Le nombre total de projets approuvés dans les pays bénéficiaires du programme EIR entre 1996 et 1999 représentait environ 20% de l'ensemble des investissements approuvés par la SFI dans le monde, contre 4% entre 1991 et 1996. Durant les 18 premiers mois du programme, la SFI a approuvé plus d'investissements qu'elle n'en avait réalisé dans ces pays au cours des cinq années précédentes.

Le programme EIR ne visait pas que les PMA, mais 18 des 41 pays concernés étaient des PMA. Sur les 181 projets approuvés dans ce cadre, 50 (28%) concernaient des PMA, ce qui représente environ 6% du nombre total de projets approuvés par la SFI entre 1996 et 1999. Leur montant global était de 1,8 milliard de dollars, ce qui correspond à 25% du montant total des projets EIR et à 4% environ du montant total des projets approuvés dans l'ensemble du monde par la SFI durant cette période de trois ans. Les financements directs de la SFI dans les PMA se montaient à 238 millions de dollars, soit 21% du montant de ses investissements dans le cadre du programme EIR et 2,3% du total de ses investissements dans le monde.

Au total, 75 investissements du Fonds pour la petite entreprise ont été approuvés dans le cadre du programme EIR, et 25 de ces projets (33% du total), d'un montant global de 64 millions de dollars (27% du total), devaient être réalisés dans 10 PMA. Les investissements financés par le Fonds pour la petite entreprise ont représenté 50% des projets concernant des PMA approuvés dans le cadre du programme EIR. Parmi les 25 projets EIR réalisés dans des PMA qui n'ont pas été financés par le Fonds pour la petite entreprise, l'investissement de la SFI était inférieur à 10 millions de dollars dans 21 cas et supérieur dans

Comme dans certains des pays concernés il y avait très peu d'entreprises privées locales et d'établissements financiers viables, la SFI a mis l'accent sur le développement des PME et l'assistance technique.

quatre : deux au Mozambique, un en Mauritanie (marché financier) et un au Cambodge (infrastructure).

Des 18 PMA visés par le programme EIR, 13 étaient des pays d'Afrique subsaharienne (tableau 21), et 44 propositions d'investissement ont été approuvées dans neuf de ces pays : Cap-Vert (1), Erythrée (1), Ethiopie (1), Gambie (2), Guinée (4), Guinée-Bissau (3), Mali (13), Mauritanie (5) et Mozambique (14). Ces 44 projets représentaient 88% des projets EIR financés dans des PMA. En Asie, deux PMA (Cambodge et République démocratique populaire lao) ont bénéficié de ce programme. Haïti était un des PMA retenus, mais aucun investissement n'y a été approuvé.

TABLEAU 21 : RÉSULTATS DU PROGRAMME PILOTE "EXTENDING IFC'S REACH" (EIR) : PROPOSITIONS DE FINANCEMENT DE PROJETS DANS LES PMA APPROUVÉES ENTRE SEPTEMBRE 1996 ET DÉCEMBRE 1999
(en millions de dollars)

PMA	Nombre de projets	Montant des projets (millions de dollars)	Investissement de la SFI (millions de dollars)	Participants ^a
Afrique subsaharienne				
Angola	-	-	-	-
Cap-Vert	1	6,4	1,5	-
Erythrée	1	1,9	0,9	-
Ethiopie	1	36,5	8,6	-
Gambie	2	1,0	0,5	-
Guinée	4	6,4	1,9	-
Guinée équatoriale	-	-	-	-
Guinée-Bissau	3	4,5	0,8	-
Mali	13	129,2	22,8	25,0
Mauritanie	5	25,7	22,6	-
Mozambique	14	1 458,5	148,5	-
Rép. centrafricaine	-	-	-	-
Tchad	-	-	-	-
Total, Afrique subsaharienne	44	1 670,1	208,1	25,0
Asie				
Cambodge	3	125,3	28,0	47,4
Rép. dém. pop. Lao	3	6,1	2,3	-
Maldives	-	-	-	-
Népal	-	-	-	-
Total, Asie	6	131,4	30,3	47,4
Amérique Latine				
Haïti	-	-	-	-
Total, Amérique latine	-	-	-	-
PMA bénéficiant de l'EIR	50	1 801,5	238,4	72,4
Ensemble des bénéficiaires de l'EIR	181	7 268,8	1 154,7	504,6
Part des PMA dans le total de l'EIR	27,6%	24,8%	20,6%	14,4%

Source : Tourtellotte (2000), sur la base de données de la SFI.

^a Prêts du participant et fonds propres souscrits par la SFI.

2. LES LEÇONS DU PROGRAMME EIR

Le programme EIR a élargi le champ des financements de la SFI, et cela a modifié la structure de son portefeuille. Au 30 juin 1993, les projets financés dans des PMA ne représentaient encore que 3,9% du total des investissements, mais 11,5% du nombre de projets³. Toutefois, ce portefeuille reste très concentré. Les projets financés au Mozambique représentent 35% des financements réalisés en Afrique subsaharienne, et la part cumulée du Mozambique, de l'Ouganda, de la Zambie et de la République-Unie de Tanzanie (ces trois derniers pays ne faisaient pas partie du programme EIR) approximativement 60%. Aucun investissement n'a été approuvé dans 13 des 33 PMA d'Afrique subsaharienne : Burundi, Comores, Djibouti, Ethiopie⁴, Guinée équatoriale, Lesotho, Niger, République centrafricaine, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Somalie, Soudan et Tchad. Parmi les PMA de la région Asie-Pacifique, l'essentiel des investissements a été absorbé par deux pays, le Népal et le Bangladesh. La SFI n'a financé aucun projet en Afghanistan, au Bhoutan, en Haïti, au Kiribati, au Myanmar, aux Iles Salomon ou à Tuvalu.

Malgré cette répartition très inégale, l'élargissement des activités de la SFI est encourageant. Ce programme pilote a montré qu'elle peut faire des affaires dans des environnements difficiles et risqués à condition de disposer des ressources nécessaires et d'établir des bureaux locaux, que l'assistance technique est extrêmement importante dans ces environnements, et que ce travail a aidé les entrepreneurs locaux, notamment pour le montage financier et la gestion des entreprises. Toutefois, cette expérience a aussi révélé les problèmes que pose la promotion de l'investissement privé dans les PMA et les limites auxquelles un organisme de développement officiel comme la SFI se heurte.

Traditionnellement, pour stimuler les forces du marché, la SFI essaie de jouer un rôle de catalyseur, en se montrant prête à aider les entrepreneurs à survivre et à prospérer par des prises de participations minoritaires. Par le passé, ce modèle a bien fonctionné dans des pays proches, connus, accessibles, relativement grands, prospères et stables. Il n'est pas évident qu'il puisse être efficace ailleurs sans certaines adaptations.

Pour mieux comprendre le problème du développement du marché dans les PMA, il est utile de distinguer trois strates d'activité. Dans la strate supérieure (strate A), il y a des entreprises viables, des structures marchandes officielles et des liens avec le marché mondial. Les investisseurs étrangers s'intéressent essentiellement à cette strate, en particulier pour l'extraction des ressources minérales et, dans une moindre mesure, la production agricole; en outre, depuis quelque temps ils s'intéressent à la privatisation d'entreprises publiques relativement développées. Toutefois, cette strate est très mince et les ressources exploitables sont généralement déjà concédées. Pour la plupart des investisseurs internationaux, il n'y a tout simplement pas beaucoup d'affaires intéressantes dans les PMA et, même lorsqu'il y en a, l'environnement est tellement aléatoire qu'ils cherchent à limiter leur mise et évitent de prendre de gros engagements à long terme.

La strate B correspond à des activités pour lesquelles les PMA ont un avantage comparatif appréciable et qui sont relativement développées, et dans lesquelles des entrepreneurs nationaux seraient prêts à investir. Toutefois, en raison du degré de risque et de l'insuffisance des services d'appui et des infrastructures, les entreprises privées qui opèrent dans cette strate ne sont pas considérées comme solvables par les banques, c'est-à-dire qu'il leur est difficile de se financer à des conditions purement commerciales. Or c'est justement de

Pour stimuler les forces du marché, la SFI essaie de jouer un rôle de catalyseur, en se montrant prête à aider les entrepreneurs à survivre et à prospérer par des prises de participations minoritaires.

Malgré des résultats très inégaux, l'élargissement des activités de la SFI est encourageant.

financement dont elles ont besoin pour exploiter les possibilités qu'offre le marché.

La strate C correspond aux activités les moins développées, les moins structurées et souvent les moins rentables. Sauf rares exceptions, les entreprises étrangères n'ont pas grand-chose à y faire. Il y a des ressources, mais dans la plupart des cas elles ne sont pas exploitées et sont difficilement accessibles. Dans les PMA, les activités les plus prometteuses de la strate C sont généralement des productions agricoles destinées à la consommation nationale et à l'exportation.

Pour développer le marché dans les PMA, il faut donc promouvoir l'entreprise et la mise en valeur des ressources de la strate B. Mais dans un premier temps, le moyen le plus efficace d'accroître l'attrait des PMA pour les investisseurs est de renforcer la strate A. Pour cela, il faut chercher à y intégrer certaines activités de la strate B. Il faut aussi développer la strate B pour réaliser le potentiel de la strate C. En effet, la demande émanant de la strate B stimule l'activité productive de la strate C et crée des effets d'entraînement en amont sur le marché intérieur et des liens avec le marché mondial. A cet égard, le micro-financement peut contribuer à accroître la production des petits entrepreneurs locaux en réponse à la demande émanant de la strate B. En bref, tant pour approfondir la strate A que pour stimuler la demande locale et donc la strate C, il faut développer l'entreprise et valoriser les ressources dans la strate B.

Afin d'élargir son champ d'action, la SFI doit non seulement s'intéresser aux PMA, mais aussi, à l'intérieur de ces pays, promouvoir la création de PME pouvant avoir accès aux financements privés.

Afin d'élargir son champ d'action, la SFI doit non seulement s'intéresser aux PMA, mais aussi, à l'intérieur de ces pays, promouvoir la création de PME de la strate B, ce qui pourrait approfondir la strate A et attirer davantage d'investissements internationaux. Toutefois, il lui est plus naturel d'intervenir dans des environnements de la strate A, et il lui est très difficile d'obtenir des résultats significatifs dans la strate B dans les pays les plus pauvres.

A eux seuls, les services consultatifs et l'assistance technique ne suffisent pas à mettre en place des conditions propices à l'investissement et à susciter la création d'entreprises locales susceptibles d'être financées par des banques. Il est irréaliste d'espérer atteindre ces deux objectifs dans un PMA au moyen d'instruments visant seulement à faciliter le jeu des forces du marché, en particulier lorsque ces instruments sont mis en œuvre par une institution étrangère. Il faut aussi encourager les investisseurs privés locaux à jouer un rôle plus actif et plus direct afin d'améliorer l'environnement économique dans les PMA. Pour cela, il faut compléter l'assistance technique par un financement direct des entreprises de la strate B.

Toutefois, les possibilités d'action de la SFI à cet égard sont limitées, justement parce que les entreprises de la strate B ne répondent pas aux normes habituelles de viabilité. En effet, 80% des prêts de la SFI sont financés par des emprunts sur le marché des capitaux privés et, comme elle a une excellente réputation, elle peut emprunter à des conditions très intéressantes dont elle peut faire bénéficier les pays en développement auxquels elle prête. Toutefois, pour conserver cette réputation, elle ne peut pas se permettre de prendre trop de risques.

C'est pourquoi elle s'est fixé comme principal objectif à court terme dans les PMA de promouvoir le secteur financier. L'existence d'établissements financiers solides facilite la marche des affaires, mais la présence d'entreprises solides est aussi une des conditions de la santé du secteur financier, notamment dans le domaine des crédits commerciaux. Le secteur des entreprises et le

secteur financier sont complémentaires et interdépendants. Dans les PMA, ces deux secteurs sont en général très sous-développés, et on peut douter de la validité d'une stratégie qui privilégie le développement de l'un et pas de l'autre. Il faut que les deux s'épanouissent plus ou moins au même rythme.

Il est peu vraisemblable qu'on puisse créer un secteur financier solide et rentable dans une économie où les entreprises non financières sont sous-développées, à moins que ce secteur financier ne s'appuie sur des activités autres que le crédit commercial aux entreprises locales. Dans de nombreux PMA, c'est déjà ce qui se passe et c'est justement cette situation qu'il faut éviter de perpétuer, mais on ne voit pas très bien pourquoi les banques locales envisageraient de prêter aux entreprises locales à l'avenir alors qu'elles ne le font pas aujourd'hui. Une banque commerciale ne peut survivre qu'en prêtant à des entreprises solides, et les perspectives des PMA, à cet égard sont peu encourageantes. Le développement du secteur des entreprises comme celui du secteur financier sont bloqués et il sera difficile et probablement vain d'essayer de promouvoir l'un ou l'autre seulement.

L'obstacle le plus évident et le plus immédiat à la croissance et au développement des entreprises dans les PMA est l'insuffisance des capitaux disponibles⁵: les institutions officielles de développement ne peuvent pas fournir les ressources nécessaires pour l'expansion des entreprises locales de la strate B et les établissements financiers privés ne veulent pas financer ces entreprises (Tourtellotte, 2000). Comme la SFI ne peut pas combler cette lacune, il est probablement préférable qu'elle continue d'étendre son champ d'action à d'autres pays, en utilisant des ressources fournies par des donateurs pour mettre en oeuvre des programmes d'assistance technique visant à développer les marchés et, là où c'est possible, financer les quelques PME viables qu'elle pourra trouver, afin de montrer l'exemple. La réalisation d'opérations pilotes paraît être l'objectif à moyen terme le plus réaliste pour ce qui est du financement direct des PME par la SFI dans les pays pauvres, mais elle n'aura probablement pas un impact majeur. Le développement du secteur privé et l'expansion des flux de capitaux privés qui résulteraient de la mise en valeur des ressources et du développement du marché associés à l'essor d'entreprises locales nécessitent une approche plus directe du financement des entreprises et une stratégie plus globale axée sur la mise en place d'un environnement porteur.

E. Conclusions

Nous avons montré dans ce chapitre que, depuis que la plupart des pays libéralisent leur économie et éliminent les restrictions qui entravent le rapatriement des capitaux, des dividendes et des bénéfices, les principaux obstacles aux flux de capitaux privés vers les PMA sont des considérations purement commerciales ou des défaillances des marchés. Les investisseurs et créanciers internationaux sont rebutés par le coût de la mise en valeur des ressources, les risques liés à la vulnérabilité des PMA, l'insuffisance des services d'appui et des infrastructures physiques, sociales et administratives, et la modestie de la plupart des projets. En outre, le marché international des capitaux présente des imperfections qui limitent l'accès des PMA aux financements privés même pour des projets viables.

Les PMA et leurs partenaires de développement devraient donner la priorité à des mesures visant à accroître les entrées de capitaux privés susceptibles de favoriser la croissance des exportations, le transfert de technologies et la création d'emplois. Jusqu'à présent, on a surtout cherché à réduire les restrictions nationales entravant les mouvements de capitaux

Les PMA et leurs partenaires de développement devraient donner la priorité à des mesures visant à accroître les entrées de capitaux privés susceptibles de favoriser la croissance des exportations, le transfert de technologies et la création d'emplois.

internationaux et, plus récemment, à renforcer le secteur financier. Toutefois, l'expérience montre que la croissance de l'économie attire automatiquement des capitaux privés, et nécessite une mise en valeur des ressources et un développement du marché local, à l'initiative d'entreprises autochtones prospères. Les pays qui ont réussi à remédier aux défaillances du marché à l'échelle nationale et à mobiliser l'énergie du secteur privé dans l'intérêt général ont employé à cet effet des incitations liées aux résultats et limitées dans le temps, qui compensent les risques associés à la mise en valeur des ressources et encouragent les entrepreneurs. En outre, ils se sont efforcés de créer un environnement favorable, notamment en améliorant l'accès au crédit et à l'assistance technique pour renforcer les capacités des entreprises (CNUCED, 1994, deuxième partie, chapitre 1). Les mesures nécessaires pour renforcer les capacités nationales de production sont décrites dans *Les pays les moins avancés : rapport 1999* (deuxième partie, chapitre 3). Dans le présent rapport, nous avons souligné la nécessité de promouvoir les entreprises autochtones de la strate B, « chaînon manquant » de l'économie des PMA. A cet effet, il est essentiel d'attirer le genre d'investissements étrangers susceptibles de faciliter le développement de ces entreprises et de renforcer les liens entre elles et des entreprises étrangères.

L'action internationale doit compléter les efforts nationaux visant à attirer des capitaux privés. Un des grands objectifs de la coopération internationale doit être de remédier aux défaillances du marché international qui limitent l'accès au financement. Un organisme comme la SFI ne peut jouer qu'un rôle limité, contribuant à rassurer les investisseurs, en cofinçant des entreprises privées et en fournissant des conseils et une assistance technique. Il faut que l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) et les agences nationales de garantie des investissements lancent des programmes plus ciblés en direction des investisseurs susceptibles de s'intéresser aux PMA. L'élaboration de guides à l'intention des investisseurs est aussi un moyen d'améliorer l'information et de lutter contre les préjugés. Le travail de la CNUCED dans ce domaine est exemplaire⁶. De plus, un effort concerté visant à améliorer la disponibilité, la fiabilité et l'actualité des statistiques sur les PMA pourrait être utile. Enfin, les organisations internationales pourraient aider à lancer des fonds de capital risque dans les marchés pré-émergents pour faciliter le financement des entreprises de la strate B.

Il convient de prêter une attention particulière au rôle que peuvent jouer les institutions internationales de financement en tant qu'intermédiaires entre les PMA et le marché international des capitaux. Ces institutions peuvent lever des fonds dans les pays de l'OCDE à de très bonnes conditions et les prêter aux pays en développement, en prélevant une petite marge pour couvrir leurs frais administratifs. Cela est avantageux même pour les pays à revenus moyens et les grands pays pauvres comme la Chine et l'Inde, qui ont accès au marché international des capitaux, mais pour les PMA c'est indispensable. Cet aspect a été quelque peu négligé depuis qu'on a donné la priorité aux prêts à l'ajustement et aux prêts pour la lutte contre la pauvreté, et il est essentiel de revaloriser cette fonction traditionnelle des institutions multilatérales de financement.

Il convient aussi de réexaminer la stratégie de désendettement des PMA à la lumière de ses effets sur les flux de capitaux privés. A l'évidence, le surendettement a des effets négatifs sur les entrées de capitaux privés et il faut envisager le désendettement comme un moyen de rendre ces pays à nouveau intéressants pour les investisseurs privés, ce qui devrait faciliter une réduction durable de la pauvreté. La stratégie actuelle, que nous examinerons en détail au chapitre 5, est loin de répondre aux besoins.

A long terme, si les PMA parviennent à décoller, on peut espérer que les capitaux privés prendront le relais des flux officiels. Toutefois, les responsables des PMA ne doivent pas se faire trop d'illusions sur la contribution de l'IED au processus de développement et les donateurs ne devraient pas considérer l'accroissement des flux de capitaux privés dans un certain nombre de PMA comme une bonne occasion de réduire l'APD. Dans l'immédiat, vu les obstacles qui dissuadent les investisseurs privés, l'APD devra rester la principale source de financement extérieur de la plupart des PMA⁷. En outre, comme ces pays doivent faire des investissements considérables, ainsi que nous l'avons vu au chapitre premier, avant que les ressources intérieures et les flux de capitaux privés puissent prendre le relais, il faudra accroître l'APD, plutôt que la réduire.

Si les bailleurs de fonds réduisent l'aide au développement, partant du principe que désormais tous les pays en développement sont intégrés dans le marché mondial des capitaux, il est improbable que les capitaux privés à long terme, sous forme d'IED ou de crédits bancaires traditionnels, comblent le vide. Le plus probable est que le déficit sera compensé par l'émigration et par des capitaux privés, généralement non déclarés, finançant des activités plus ou moins illégales comme la contrebande de pierres précieuses, l'abattage de forêts protégées et le trafic de stupéfiants, et la communauté des donateurs devra assumer des dépenses de plus en plus considérables pour le maintien de la paix et les secours d'urgence.

Notes

1. *Transparency International* publie un indice de perception de la corruption. Sur les 99 pays concernés, il n'y a que six PMA, et la fiabilité de cet indice laisse à désirer. Quoi qu'il en soit, en termes de gravité de la corruption, le Malawi se situerait à peu près au même niveau que la Pologne et le Brésil, et le Mozambique et la Zambie à peu près au même niveau que la République de Corée et la Turquie. Les deux PMA qui sont jugés les plus gravement atteints par la corruption, l'Ouganda et la République-Unie de Tanzanie, sont en fait parmi les PMA qui réussissent à attirer le plus d'investissement étranger direct.
2. On trouvera dans OMC (1997) une description du point de vue des entreprises en ce qui concerne les principaux obstacles au développement du commerce extérieur des PMA, et il est intéressant de constater que l'obstacle le plus important est l'insuffisance du crédit commercial.
3. Tourtellotte (2000 : tableau 6). Total des engagements pour compte propre de la SFI, décaissés, échus et non décaissés. Ce montant ne comprend pas les participations d'autres créanciers ou investisseurs dans le cadre de crédits consortiaux.
4. Un investissement a été approuvé en Ethiopie durant l'exercice 1999, mais il n'apparaît pas encore dans le portefeuille. C'est le premier investissement réalisé par la SFI dans ce pays depuis 1967.
5. Pour une analyse de la stratégie appliquée par le Japon afin d'éliminer cet obstacle, qui pourrait être transposée dans les PMA, voir Okuda (1999).
6. La CNUCED a déjà rédigé un guide à l'intention des investisseurs sur l'Ethiopie et en publiera d'autres, au cours des six prochains mois, sur le Bangladesh, le Mali, le Mozambique et l'Ouganda. Le guide sur l'Ethiopie peut être consulté à l'adresse <http://www.ipanet/unctad/investmentguide/guide/ethiopia.htm>.
7. Pour une analyse économétrique d'un ensemble de données relatives à un grand nombre de pays pauvres très endettés, qui aboutit à la même conclusion, voir Lensking et White (1998).

Bibliographie

- Aybar, S., Harris, L. et Smith, G. (1997). Risk and returns on investment in sub-Saharan equity markets, document présenté au Centre d'études sur les économies des pays africains, à la Conférence "Investment, Growth and Risk in Africa", St Antony's College, Oxford.
- Bennell, P. (1995). British manufacturing investment in Sub-Saharan Africa: corporate responses during structural adjustment. *Journal of Development Studies*, 32: 673–690.
- Bhattacharya, A., Montiel, P.J. et Sharma, S. (1997). Private capital flows to sub-Saharan Africa: an overview of trends and determinants. In: Iqbal, Z. and Kanbur, R., éd., *External Finance for Low-income Countries*, IMF, Washington, DC.
- Bhinda, N. et al (1999). *Private Capital Flows to Africa: Perception and Reality*, FONDAD, La Haye.
- CNUCED (1994). *Rapport sur le commerce et le développement, 1994*, publication des Nations Unies, numéro de vente : F.94.II.D.26, Nations Unies, Genève.
- CNUCED (1997). *Foreign Investment in LDCs: Prospects and Constraints*. UNCTAD/GDS/GFSB/2, publication des Nations Unies, Genève.
- CNUCED (1998a). *Investing in Pre-emerging Markets: Opportunities for Investment of Risk Capital in the LDCs*. UNCTAD/GDS/GFSB/3, publication des Nations Unies, numéro de vente : E.98.II.D.2, New York et Genève.
- CNUCED (1998b). *World Investment Report 1998: Trends and Determinants*, publication des Nations Unies, numéro de vente : E.98.II.D.5, New York et Genève.
- CNUCED (1999a). *World Investment Report 1999: Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*, publication des Nations Unies, numéro de vente : E.99.II.D.3, New York et Genève.
- CNUCED (1999b). African transport infrastructure, trade and competitiveness. TD/B/46/10, Genève, 20 août.
- CNUCED (2000). *Capital Flows and Growth in Africa*. UNCTAD/GDS/MDPB/7, New York et Genève.
- Dornbusch, R. (1998). Cross-border payments taxes and alternative capital account regimes. Dans: Helleiner, G.K., éd., *Capital Account Regimes and the Developing Countries*, Macmillan, Londres (publié en collaboration avec la CNUCED).
- Etats-Unis, Department of Commerce (1999). US direct investment abroad: details for historical cost position and related capital and income flows, *Survey of Current Business*, septembre.
- Fitzgerald, E.V.K. (2000). International capital market failure and the least developed countries, document de base pour *Les pays les moins avancés – Rapport 2000*, miméo., Genève.
- Institutional Investor* (divers numéros).
- Lensink, R. et White, H. (1998). Does the revival of international private capital flows mean the end of aid? An analysis of developing countries' access to private capital. *World Development*, 26: 1221–1234.
- Nafziger, E.W., Stewart, F. et Vyrinen, R., éd. (2000). *Weak States and Vulnerable Economies: Humanitarian Emergency in Developing Countries*, Oxford University Press, Oxford.
- 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.
- Okuda, H. (1993). Japanese two-step loans: the Japanese approach to development finance. *Hitotsubashi Journal of Economics*, 34: 67–85.
- OMC (1997). Principal bottlenecks to international business development and the related technical cooperation needs of least developed countries: A business-sector perspective, WT/LDC/HL/3, Genève.
- Pfeffermann, G. (1997). Prospects for increasing foreign direct investment in low-income countries. Dans Iqbal, Z. et Kanbur, R., éd. *External Finance for Low-income Countries*, FMI, Washington, DC.

- Ramos, R. (1998). A development strategy founded on natural resource-based production clusters. *CEPAL Review*, 66: 105–127.
- Tourtellotte, J. (2000). Private investment promotion by official financing institutions in least developed countries, document de base pour *Les pays les moins avancés – Rapport 2000*, miméo, Genève.

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 PMA¹. 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)².

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 augmenter³, 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.

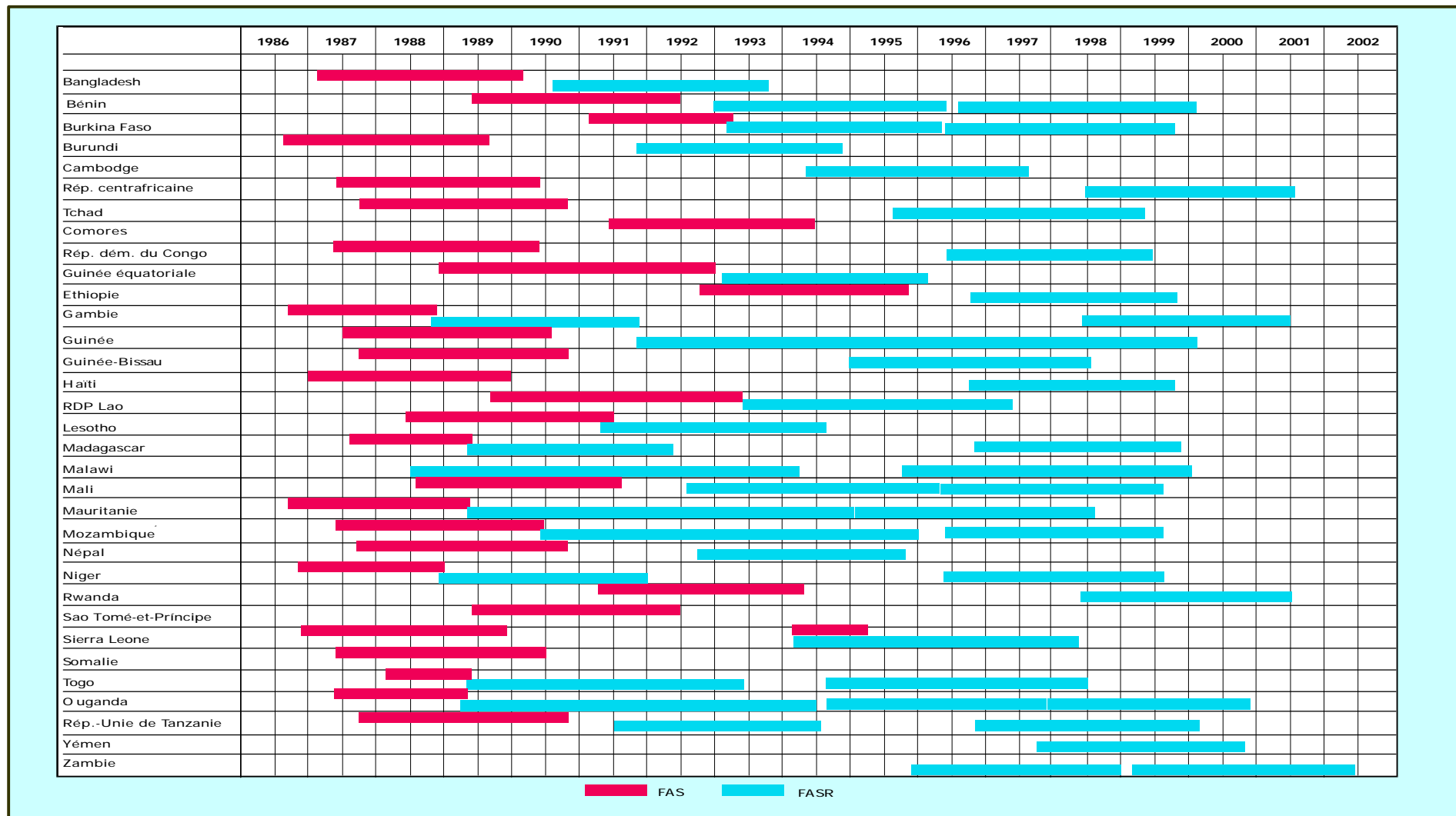
Bon nombre des programmes ont été sporadiquement suspendus (voir section E ci-après), certains pays sont allés plus loin que d'autres, et les conditions n'ont pas toujours été respectées. En outre, quatre PMA (Comores, République démocratique du Congo, Sao Tomé-et-Principe et Somalie) ne sont pas considérés 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)⁴. 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



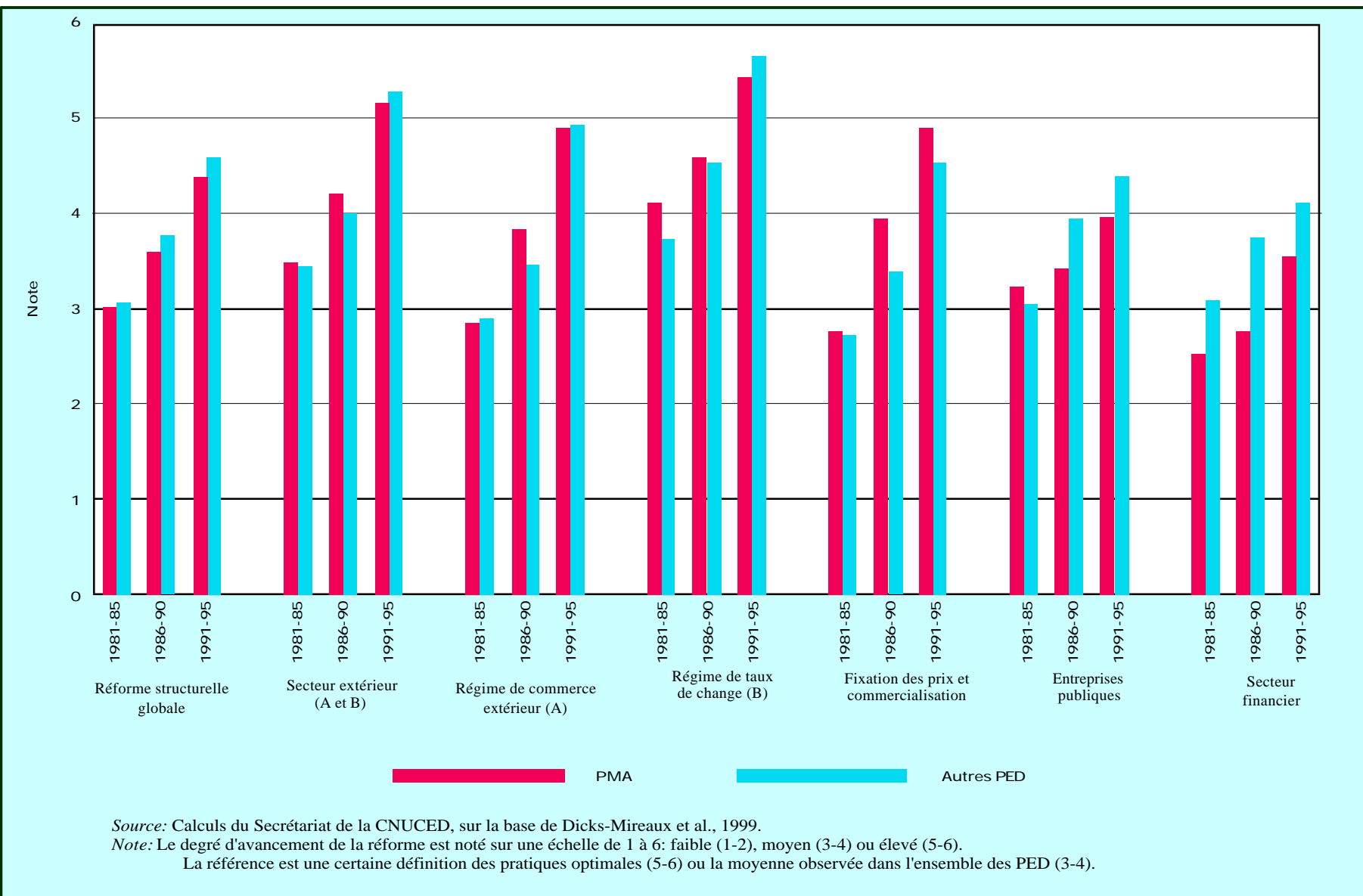
Source : FMI, Rapport annuel (diverses parutions).

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.

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

^b 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

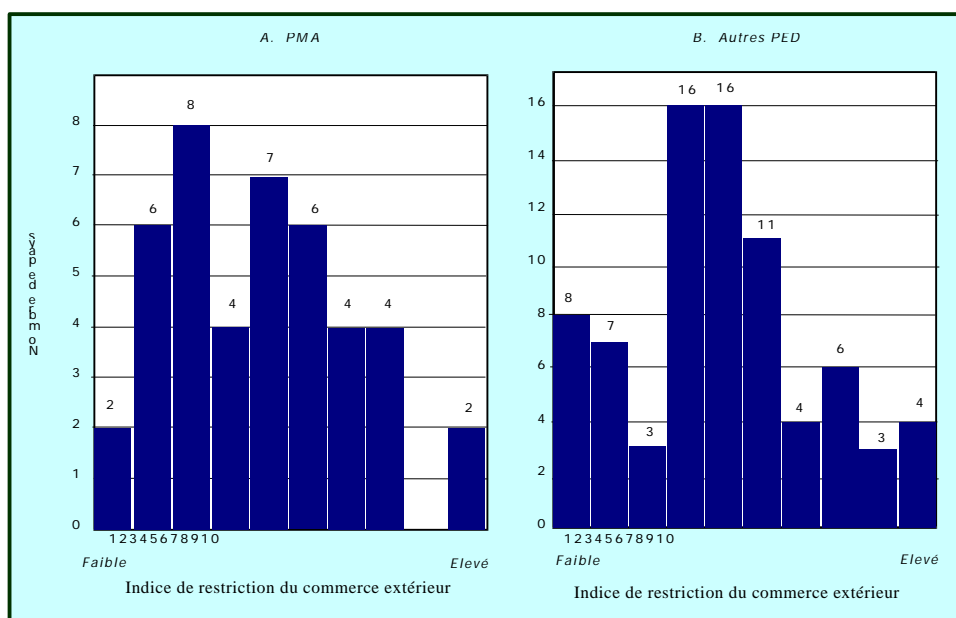


développement (3 à 4). En ce qui concerne la libération des prix et des marchés et la réforme du régime de change et du régime de commerce extérieur, plus de la moitié des PMA de l'échantillon ont une note élevée.

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)⁵.

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^a</i>				<i>Libéralisation financière^b</i>			
	1987		1997		1987		1997	
	<i>Indice^c</i>	<i>Quartile</i>	<i>Indice^c</i>	<i>Quartile</i>	<i>Indice^c</i>	<i>Quartile</i>	<i>Indice^c</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).

^a 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 ?

^b 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 ?

^c 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

pays⁶. 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 pays⁷.

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 pays⁸.

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 ^a	194,8	0,2	1,7 ^a	1,5	15,9	71,6 ^a	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
Haïti	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 ^b	8,3	2,1	0,5 ^b	-1,6	59,8	81,7 ^b	21,9
Zambie	1995	59,9	28,3 ^c	-52,8	2,0	1,1 ^c	-0,9	66,5	75,6 ^c	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.

^a Moyenne 1995-1998.

^b 1998.

^c 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)^a



Source: Calculs du Secrétariat de la CNUCED, sur la base de Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde*, 2000.
^a 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 ^a	En valeur (A)	En volume (B)	(A) > (B)
PMA dont le ratio dette/exportations diminue		17,2	14,3	
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
PMA dont le ratio dette/exportations est stable ou augmente		4,9	6,4	
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

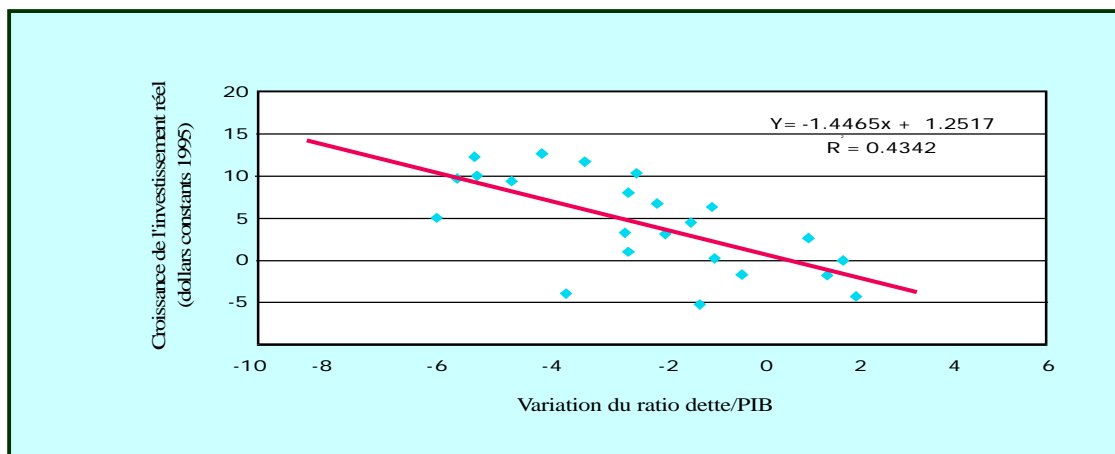
Source : Estimations du Secrétariat de la CNUCED, sur la base de Banque mondiale, *Global Development Finance 2000* et *Indicateurs du développement dans le monde 2000*.

^a 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 revenus⁹. 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						
Total			6	8	15	5	9	4	3	4	6

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 devises¹⁰.

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 flagrantes¹¹.

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^a</i>			<i>Objectifs comparés aux résultats^a</i>		
	<i>t</i>	<i>t+1</i>	<i>t+2^d</i>	<i>t</i>	<i>t+1</i>	<i>t+2</i>
Programmes suspendus dans lesquels il n'y a eu aucun progrès ou que des progrès limités en matière de viabilité extérieure						
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	-
Programmes non suspendus^b						
Bangladesh (FASR, 1990/1991) ^c	..	..	..	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) ^b	..	..	..	SO	..	..
Rép.-Unie de Tanzanie (FAS 1987/1988) ^b	..	..	..	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.

^a 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).

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

^c Le montant brut des emprunts officiels n'est pas indiqué dans le rapport du FMI.

^d 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
Taux de croissance annuelle moyen (%)				
<i>PIB réel par habitant</i>				
Endettement initial faible ^a	0,23	0,37	-0,33	2,56
Endettement initial élevé ^b	-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
Taux annuel moyen (en pourcentage du PIB)				
<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*.

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

^b 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.

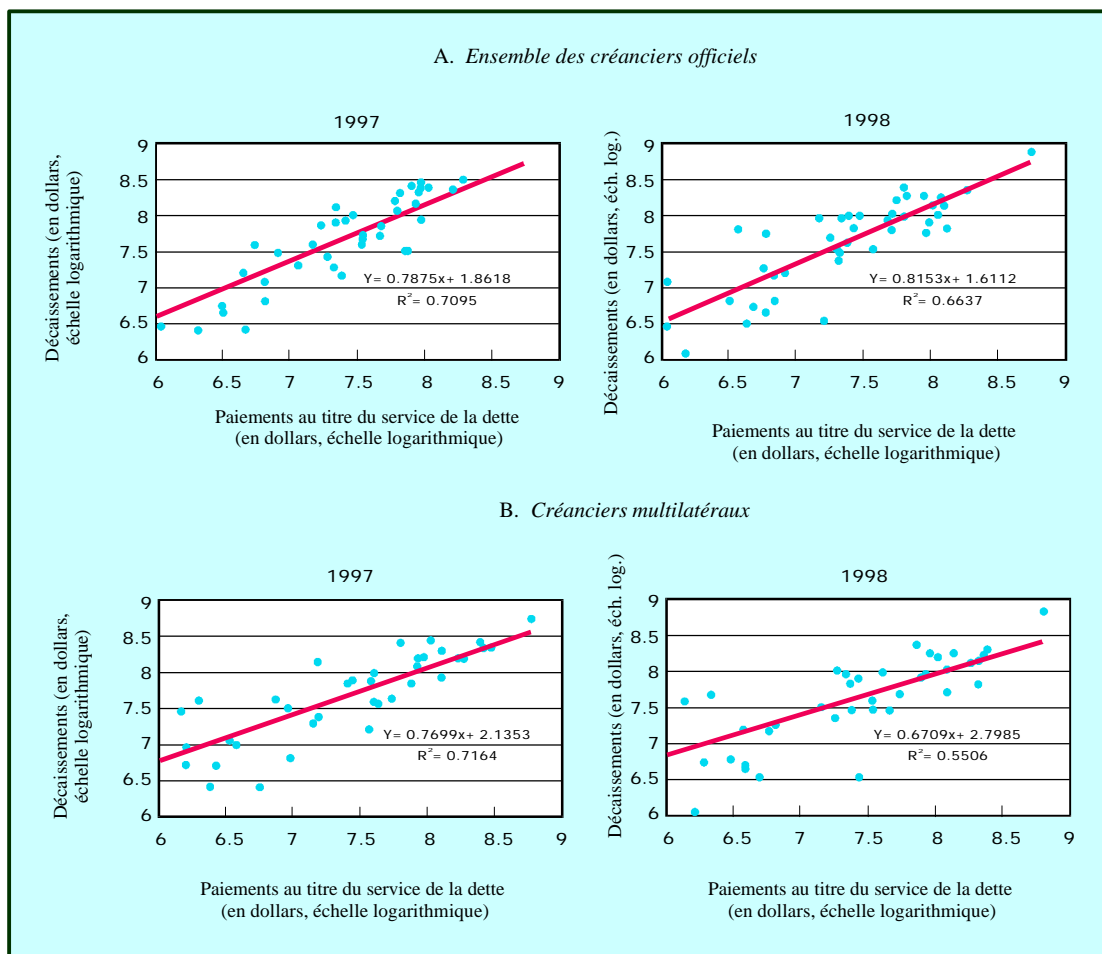
Ainsi, l'ancien responsable du *World Development Report 2000/2001* a récemment écrit qu'une grande partie de l'aide est motivée tout simplement par la volonté d'assurer des « relations normales », c'est-à-dire de faire en sorte que les pays assument régulièrement le service de leur dette. Pour des raisons 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^a



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

^a Hors FMI

TABLEAU 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 ^{2a}	Score normalisé ^b	R ^{2a}	Score normalisé ^b
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*.

^a La valeur de R² 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.

^b ** 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 développement¹².

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 1998¹³. 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 général¹⁴. 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^{er} juin 1999 et le projet est devenu opérationnel le 1^{er} 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. Quoiqu'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
- 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.

Allègement de la dette, nouvelles conditions et stratégies de lutte contre la pauvreté

A. Introduction

En dépit de réformes approfondies, le taux d'endettement extérieur de nombreux PMA s'est accru durant les années 90 et, d'après les calculs de la Banque mondiale, à l'orée du nouveau millénaire, 28 PMA, dont deux tiers ne sont pas des pays insulaires, restent surendettés même si l'on tient compte de tous les effets des mécanismes traditionnels d'allègement de la dette (c'est-à-dire des mécanismes antérieurs à l'Initiative PPTE). L'une des thèses du chapitre précédent est que l'efficacité de la réforme dans les PMA dépend de la gravité de leurs problèmes d'endettement. Dans le présent chapitre, nous analyserons, du point de vue des PMA, l'efficacité de l'Initiative PPTE, lancée en 1996 pour régler le problème de la dette des pays pauvres. Nous traiterons cinq questions :

1. En quoi l'Initiative PPTE a-t-elle modifié les mécanismes, modalités et conditions de l'allègement de la dette des PMA ? (sections B et C)
2. Quelle est l'ampleur de l'initiative PPTE et quel sera son coût financier pour les créanciers et ses retombées financières sur les PMA ? (section D)
3. L'Initiative PPTE offre-t-elle aux PMA des perspectives de viabilité à moyen et à long terme ? (section E)
4. Dans quelle mesure l'Initiative PPTE peut-elle contribuer à faire reculer la pauvreté dans les PMA ? (sections F et G)
5. Quelles sont les conclusions pratiques de l'analyse faite dans ce chapitre ? (section H)

Nous nous sommes intéressés en particulier au remplacement de la FASR par la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC), à l'introduction des documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DRSP) et aux modifications connexes des conditions imposées (sections C et G). Le rythme de la mise en œuvre de ces nouveaux mécanismes est déterminé par les pays concernés, dont un bon nombre, mais pas tous, sont des PMA. Désormais, la FRPC sera le principal mécanisme d'accès aux financements assortis de conditions de faveur ainsi qu'aux mesures d'annulation de la dette pour tous les pays pauvres et le DSRP devrait encadrer et améliorer la coordination de l'aide. Comme l'a dit de façon succincte et lucide l'OCDE (OCDE, 2000 : 21), la décision d'intégrer l'Initiative PPTE renforcée dans le cadre plus général du nouveau modèle de partenariat pour le développement a permis de transformer la décision politique d'alléger la dette en une volonté de réformer l'ensemble du système de financements à des conditions de faveur.

Il convient de souligner d'emblée que l'Initiative PPTE vise les pays pauvres et pas seulement les PMA en tant que tels, mais elle est un élément essentiel du cadre international qui déterminera les perspectives de croissance et de réduction de la pauvreté dans les 30 PMA qui sont des PPTE. De plus, son financement, s'il se traduit par une réduction des ressources disponibles pour l'aide, en particulier par le biais de l'IDA, pourrait avoir d'importantes répercussions sur les PMA qui ne sont pas des PPTE. Enfin, il importe de noter

Près des trois quarts des PPTE (30 sur 41) sont des PMA et le problème des PPTE est rapidement en train de devenir un problème qui concerne essentiellement les PMA.

que près des trois quarts des PPTE (30 sur 41) sont des PMA et que le problème des PPTE est rapidement en train de devenir un problème qui concerne essentiellement les PMA. A la fin de 2000, si le calendrier fixé par la communauté internationale est respecté, tous les PPTE qui n'auront pas encore atteint le point de décision, sauf deux, seront des PMA.

B. Les mécanismes traditionnels d'allègement de la dette et l'Initiative PPTE

Depuis le milieu des années 70, la communauté internationale (créanciers du Club de Paris, créanciers bilatéraux n'appartenant pas au Club de Paris, créanciers commerciaux et institutions multilatérales) a créé et appliqué divers instruments pour régler le problème de l'endettement des pays en développement. Dans les pays à revenus moyens, où l'essentiel de la dette était dû à des créanciers commerciaux, le Plan Brady (transformation de la dette en obligations vendues avec une décote) a permis de régler le problème de la dette des années 80. Pour ces pays, le processus a été déterminé par l'évaluation, faite par le marché, des probabilités de remboursement, complétée par un calcul de ce que la dette avait déjà rapporté aux créanciers¹.

En revanche, le processus d'allègement de la dette des pays pauvres, qui était pour l'essentiel une dette publique ou garantie par l'Etat et due à d'autres Etats, a nécessité une négociation intergouvernementale complexe. Les créanciers, dont la marge de manœuvre était limitée par les règles de comptabilité publique, ont cherché à récupérer le maximum des crédits initiaux et à se répartir équitablement le fardeau de l'allègement.

1. LES MECANISMES TRADITIONNELS D'ALLEGEMENT DE LA DETTE

Les principaux mécanismes d'allègement de la dette des PMA antérieurs à l'Initiative PPTE étaient les suivants : i) rééchelonnement du principal et des intérêts dus aux créanciers du Club de Paris, à des conditions commerciales ou de faveur, le plus souvent sans réduction du stock de la dette; ii) application de conditions comparables aux créanciers non membres du Club de Paris; iii) annulation de la dette résultant de l'APD bilatérale par transformation des crédits assortis de conditions de faveur en dons; iv) réduction de la dette commerciale par le biais du Fonds de désendettement de l'IDA; et v) programmes spéciaux appuyés par des donateurs bilatéraux pour permettre aux pays débiteurs de s'acquitter du service de leur dette multilatérale, et notamment le programme « cinquième dimension » de la Banque mondiale, créé en 1988 pour permettre aux seuls pays bénéficiaires de l'IDA de payer les intérêts échus sur des crédits antérieurs de la BIRD, et le Programme d'accumulation de droits du FMI, créé en 1991 pour permettre aux pays d'apurer leurs arriérés envers le FMI². En outre, comme nous l'avons vu au chapitre 4, il y a eu de nouveaux financements assortis de conditions de faveur.

La plupart des PMA ont tiré avantage des mécanismes traditionnels d'allègement de la dette

La plupart des PMA ont exploité ces possibilités de désendettement. Bon nombre d'entre eux ont obtenu une annulation au moins partielle de la dette qu'ils avaient accumulée au titre de l'APD. Entre 1978 et 1986, 33 PMA ont bénéficié de mesures rétroactives d'ajustement des conditions de la part de 15 pays du CAD, portant sur des dettes d'une valeur nominale totale de 4,1 milliards de dollars, dont 3 milliards de dollars sous forme d'annulation de la dette (CNUCED, 1986 : 128-134). Entre 1988 et 1998, presque tous les PMA ont bénéficié de telles mesures et, d'après les statistiques relatives aux promesses de don, le montant nominal des dettes annulées était au total de 7,2 milliards de dollars (tableau 30). Il y a eu un peu moins de rééchelonnements

TABLEAU 30 : ALLEGEMENT DE LA DETTE BILATERALE OFFICIELLE CONSENTIE AUX PMA, 1988-1998
(en millions de dollars)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Total (1988-98)
Afghanistan	-	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,7
Angola	-	-	4,3	-	2,4	-	-	63,7	13,9	13,7	11,4	109,2
Bangladesh	-	1,5	2,4	298,2	6,5	3,7	16,4	3,8	6,0	151,6	189,0	679,0
Bénin	-	2,9	5,0	20,8	51,5	3,9	5,3	6,4	6,1	15,5	10,6	127,9
Burkina Faso	-	8,1	8,5	14,3	12,1	12,7	19,2	14,0	22,9	6,2	19,7	137,8
Burundi	-	2,4	10,2	6,5	7,0	7,4	7,9	8,6	9,6	0,6	8,7	68,9
Cambodge	-	0,0	-	-	-	-	11,1	-	-	-	-	11,1
Cap-Vert	-	0,0	0,4	0,6	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	-	0,7	5,2
Comores	-	0,2	0,9	1,1	1,1	1,2	1,7	1,7	1,9	0,0	2,7	12,5
Djibouti	-	0,7	2,6	2,6	2,8	2,6	2,7	3,0	3,0	-	2,5	22,3
Erythrée	-	-	-	-	-	-	0,0	-	-	-	-	0,0
Ethiopie	0,1	0,3	0,4	0,3	68,1	0,2	42,2	13,7	1,4	10,8	34,6	172,1
Gambie	3,0	1,0	2,5	2,4	2,3	2,1	2,3	2,6	2,4	0,2	2,0	19,9
Guinée	-	40,6	6,9	11,0	13,9	17,2	15,8	26,0	22,8	4,0	50,0	208,2
Guinée équatoriale	-	-	-	-	-	-	-	0,6	0,6	-	2,4	3,5
Guinée-Bissau	-	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	1,6	12,6	7,0	4,7	5,3	31,8
Haïti	-	-	-	99,0	-	-	16,3	46,6	8,8	-	4,5	175,3
Lesotho	-	0,0	0,0	0,0	-	-	0,1	0,1	0,2	-	0,3	0,6
Libéria	-	0,7	0,8	0,8	0,9	0,8	0,6	0,6	0,5	-	0,5	6,1
Madagascar	0,0	3,9	152,4	74,2	23,6	26,4	40,8	45,7	44,1	135,1	220,6	766,8
Malawi	-	2,9	2,0	19,0	2,7	2,2	2,2	6,3	11,2	13,4	15,0	76,8
Mali	0,1	0,1	4,6	7,1	7,7	8,4	24,6	12,3	30,0	1,3	18,3	114,4
Mauritanie	-3,3	56,1	3,0	4,5	4,7	6,3	7,9	9,5	8,3	3,2	7,6	111,1
Mozambique	20,5	19,7	44,1	153,7	168,0	33,5	39,9	255,6	55,0	81,3	208,6	1 059,4
Myanmar	-	-	-	-	-	-	1,5	-	1,9	49,6	49,7	102,7
Népal	-	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	-	0,9	9,1	19,9	31,1
Niger	-	1,9	10,1	12,0	9,0	8,0	29,2	17,6	21,1	1,4	33,0	143,3
Ouganda	-10,0	0,9	13,1	17,4	3,0	0,8	1,5	35,1	30,2	21,0	16,6	139,6
Rép. centrafricaine	-	2,1	3,0	4,6	6,7	8,0	18,4	17,4	19,4	0,1	14,2	94,0
Rép. dém. du Congo	-	3,7	32,8	274,0	7,7	8,5	18,3	20,8	17,0	5,5	12,8	401,0
Rép. dém. pop. Lao	-	-	-	-	-	-	0,3	-	35,1	2,5	3,7	41,7
Rép.-Unie de Tanzanie	27,5	20,0	61,4	112,8	0,8	256,1	7,5	35,9	11,4	25,3	190,2	721,4
Rwanda	-	0,9	3,3	3,1	3,6	4,8	6,6	7,3	10,9	4,1	22,5	67,2
Samoa	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	-	0,1
Sao Tomé-et-Principe	-	-	-	-	-	-	-	1,0	1,8	3,7	2,5	9,0
Sierra Leone	-	8,3	1,3	1,2	1,1	96,4	6,4	8,2	3,3	4,1	0,2	130,6
Somalie	-	7,3	1,7	1,8	2,0	2,3	2,8	3,1	3,3	-	4,1	28,3
Soudan	0,3	24,2	1,7	1,8	0,8	0,6	3,4	3,8	3,8	0,6	5,3	45,9
Tchad	-	0,5	2,1	2,9	3,8	3,3	4,0	8,8	6,5	0,4	8,5	40,7
Togo	-13,5	9,1	5,0	12,4	5,3	5,5	16,8	40,2	24,3	3,5	24,9	146,8
Vanuatu	-	-	-	-	-	-	0,6	-	0,7	-	0,6	1,9
Yémen	2,4	-	-	0,2	0,2	0,2	7,4	4,0	14,6	26,1	29,2	81,9
Zambie	3,2	-	355,6	79,5	78,8	139,6	35,1	60,3	74,0	87,4	111,3	1 021,5
Ensemble des PMA	30,2	220,8	742,3	1 240,3	499,2	663,5	418,9	797,5	536,4	686,0	1 364,2	7 169,0

Source : Estimations du Secrétariat de la CNUCED, à partir de la base de données de l'OCDE/CAD.

dans le cadre du Club de Paris depuis 1990 (51) qu'entre 1980 et 1989 (70), mais le montant total de la dette refinancée a augmenté pour atteindre 14,11 milliards de dollars dans les années 90 (tableau 31). Durant les années 90, 22 PMA ont entrepris un rééchelonnement dans le Club de Paris et, dans la plupart des cas, ce n'était pas le premier. En 1998, 12 PMA s'étaient adressés au moins cinq fois au Club de Paris pour restructurer leur dette, et 21 des 29 PMA ayant entrepris un tel rééchelonnement l'avaient fait au moins trois fois. Dix PMA ont bénéficié d'une réduction de leur dette commerciale grâce au Fonds de désendettement de l'IDA. Le montant total de la dette commerciale de PMA annulée au moyen d'opérations de rachat financées par ce Fonds a atteint 620 millions de dollars. Cette dette a été rachetée avec une très forte décote (87 à 92%) (tableau 32).

Les créanciers ont eu tendance à sous-estimer systématiquement le minimum d'allègement de la dette qu'il fallait consentir, ce qui a contribué à alourdir l'endettement.

Ces mécanismes « traditionnels » ont bien permis d'alléger l'endettement de nombreux PMA, mais ils n'ont pas permis de régler durablement le problème. Pour déterminer l'ampleur de l'allègement de la dette, les créanciers se sont demandés quel était le minimum qu'il fallait consentir pour que le service de la dette restante puisse être assuré sans nouvelle annulation de dettes (Killick et Stevens, 1997 : 154). Ils ont eu tendance à le sous-estimer systématiquement, ce qui a contribué à alourdir l'endettement. Durant la plus grande partie des années 80, les rééchelonnements dans le cadre du Club de Paris et du Club de Londres ont été faits à des conditions ordinaires, c'est-à-dire avec un différé d'amortissement relativement court (5 ans), une échéance moyenne (10 ans) et un taux d'intérêt lié à celui du marché. Cela a inévitablement forcé les pays à répéter les opérations de rééchelonnement et entraîné une augmentation du stock de la dette³. La communauté internationale a adopté le principe du rééchelonnement à des conditions de faveur en octobre 1988 (Conditions de Toronto), puis a progressivement accru le degré de libéralité avec l'adoption des Conditions de Londres en décembre 1991, des Conditions de Naples en janvier 1995, et enfin des Conditions de Lyon en 1998.

2. LES INNOVATIONS DE L'INITIATIVE PPTE

L'Initiative PPTE élargit l'éventail des dettes pouvant faire l'objet d'un allègement, en y incluant la dette multilatérale.

L'Initiative PPTE s'inscrit dans le prolongement de ce processus et apporte trois innovations importantes. Premièrement, elle élargit l'éventail des dettes pouvant faire l'objet d'un allègement, en y incluant la dette multilatérale. Cette innovation est essentielle, puisqu'elle consiste à reconnaître la nécessité d'un mécanisme plus officiel de réduction de la dette multilatérale. Avant l'Initiative PPTE, la seule chose que la Banque mondiale et le FMI pouvaient faire lorsque certains de leurs clients avaient de plus en plus de mal à payer leurs dettes consistait à leur accorder de nouveaux crédits, c'est-à-dire à continuer de leur prêter pour qu'ils puissent assurer le service des dettes anciennes. La dette multilatérale a fini par peser très lourd dans les PMA; en 1998, elle représentait plus de 60% de la dette totale à long terme (y compris le recours au crédit du FMI) dans la moitié des PMA pour lesquels on dispose de données (voir chapitre 2, tableau 17).

Deuxièmement, l'Initiative a un objectif explicite de viabilité de la dette: si les mécanismes traditionnels d'allègement de la dette ne permettent pas de ramener l'endettement à un niveau supportable, la communauté internationale s'engage à prendre des mesures supplémentaires. On considère que l'endettement d'un pays est viable si l'on peut s'attendre à ce qu'il s'acquitte intégralement des obligations actuelles et futures de service de la dette sans devoir recourir à de nouvelles mesures d'annulation ou de rééchelonnement des dettes ou à l'accumulation d'arriérés, et sans que cela compromette trop sa croissance (Boote et al., 1997 : 126). Toutefois, le choix des critères employés pour déterminer si la dette est viable est essentiel. Plus le seuil de viabilité est

TABLEAU 31 : REECHELONNEMENT DE LA DETTE OFFICIELLE DANS LE CADRE DU CLUB DE PARIS, 1980-1998 : PMA

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Montant rééchelonné (millions de dollars)			Nombre total de rééchelonnements			
																				80-89	90-98	80-98	80-89	90-98	80-98	
Angola										365											365	-	365	1	-	1
Bénin										199		116		37			20				199	173	372	1	3	4
Burkina Faso												53		36			64				-	153	153	-	3	3
Cambodge																	258				-	258	258	-	1	1
Ethiopie													371						184		-	555	555	-	2	2
Gambie							19														19	-	19	1	-	1
Guinée							232			161			169			163			123		393	455	848	2	3	5
Guinée équatoriale						44				12			32		51						56	83	139	2	2	4
Guinée-Bissau								24		40							150				64	150	214	2	1	3
Haïti																	117				-	117	117	-	1	1
Libéria	21	24		18	13																76	-	76	4	-	4
Madagascar		172	107		389	141	181		236		111								1247		1226	1 358	2 584	6	2	8
Malawi			26	15					43												84	-	84	3	-	3
Mali									48	33			107				33				81	140	221	2	2	4
Mauritanie						40	36	39		66			211			72					181	283	464	4	2	6
Mozambique					317			429			739			343			664				746	1 746	2 492	2	3	5
Niger				37	44	48	34		34+57		151				194		128				254	473	727	6	3	9
Ouganda		63	16					102		86			172			110			148		267	430	697	4	3	7
R.U. de Tanzanie							676		236		245		779						1 608		912	2 632	3 544	2	3	5
Rép. centrafricaine		28		15		17				39		11			30					23	99	64	163	4	3	7
Rép. dém. du Congo		276		1417		385	425	740		1602											4845	-	4845	6	-	6
Rwanda																			54		-	54	54	-	1	1
Sierra Leone	39				88		65						276		47		39				192	362	554	3	3	6
Somalie						126		95													221	-	221	2	-	2
Soudan			211	546	231																988	-	988	3	-	3
Tchad										33						24	n,a				33	24	57	1	2	3
Togo		120		125	67	25				118	82	101	50				246				537	397	934	6	3	9
Yémen																	113	1 444			-	1557	1 557	-	2	2
Zambie				302	263		355				1 174		874				566				920	2 614	3 534	3	3	6
Total en millions de dollars	60	683	360	2 475	1 412	826	2 023	1 429	811	2 679	2 532	169	2 830	627	322	1 140	1 627	4 606	225	12 758	14 078	26 836				
Nombre total de PMA	2	6	4	8	8	8	9	6	7	11	7	2	9	4	4	8	9	5	3							

Source : Banque mondiale, *Global Development Finance 2000* ; procès-verbaux du Club de Paris.

TABLEAU 32 : FONDS DE DESENDETTEMMENT DE L'IDA : RECAPITULATION DES OPERATIONS MENEES A TERME
DANS LES PMA
(en millions de dollars)

<i>Date d'achèvement</i>	<i>Pays</i>	<i>Principal annulé (millions de dollars)</i>	<i>Prix (cents par dollars)^a</i>	<i>Intérêts annulés (estimations) (millions de dollars)</i>	<i>Total de la dette annulée (intérêts compris)/PIB (%)</i>
Mars 1991	Niger	107	18	100	9
Décembre 1991	Mozambique	124	10	74	14
Février 1993	Ouganda	153	12	24	5
Août 1994	Sao Tomé-et-Principe	10	10	..	20
Septembre 1994	Zambie	200	11	208	13
Septembre 1995	Sierra Leone	235	13	51	30
Janvier 1996	Ethiopie	226	8	58	5
Août 1996	Mauritanie	53	10	36	8
Décembre 1997	Togo	46	13	29	5
Total		1 154	12^b	580	9^c

Source : Banque mondiale, www.worldbank.org/hipc/progress-to-date/progress-to-date.html.

Notes : Jusqu'à fin décembre 1998.

^a Sur la valeur nominale du principal.

^b Pondération en fonction du principal annulé.

^c Pondération en fonction du PIB.

bas, plus le pays endetté a des chances d'échapper durablement au cercle vicieux de l'endettement, mais plus le désendettement sera coûteux pour les créanciers.

Dans le cadre de l'Initiative, le seuil de viabilité de la dette est déterminé par un ratio valeur actuelle de la dette/exportations ou recettes publiques⁴. La valeur actuelle est égale à la somme des obligations futures actualisées par application d'un taux d'intérêt commercial de référence. Le calcul est fait pour chaque pays à un moment précis et, ensuite, on estime de combien il faudrait réduire les obligations futures pour que l'endettement soit viable. Au départ, le seuil valeur actuelle de la dette/exportations considéré comme viable était fixé à 200-250%, mais, à la suite du renforcement de l'Initiative annoncé au Sommet du G-8 tenu à Cologne en juin 1999, il a été ramené à 150%. En ce qui concerne le ratio valeur actuelle de la dette/recettes budgétaires, le seuil a aussi été abaissé de 280 à 250%, et les critères secondaires qui déterminent si un pays peut bénéficier de l'Initiative ont été ramenés de 40 à 30% pour ce qui est du ratio exportations/PIB et de 20 à 15% pour ce qui est du ratio recettes/PIB. La charge de la réduction des obligations futures nécessaire pour ramener les ratios dette/exportations et dette/recettes à un niveau supportable est répartie entre les créanciers au prorata de leur part de la valeur actuelle de la dette au point de décision, mais les créanciers sont libres de choisir les modalités de cette réduction. L'allègement est réparti sur toutes les échéances futures et le délai nécessaire pour que l'intégralité de la réduction de la dette soit réalisée peut atteindre 20 ans.

*L'Initiative PPTE a
introduit de nouvelles
sources et de nouveaux
mécanismes de
financement de
l'allègement de la dette*

Troisièmement, l'Initiative PPTE a introduit de nouvelles sources et de nouveaux mécanismes de financement de l'allègement de la dette, notamment des ventes d'or du FMI, qui permettent à la Banque mondiale et aux autres institutions multilatérales d'employer certaines de leurs ressources propres, et la

création d'un fonds d'affectation spéciale auquel les donateurs bilatéraux peuvent verser des contributions pour aider les institutions multilatérales à réduire les dettes.

C. Les nouvelles conditions

1. NATURE ET PORTEE DE LA CONDITIONNALITE

L'Initiative PPTE a été prise en 1996 mais, comme nous l'avons indiqué plus haut, elle a été renforcée en 1999, car les créanciers ont continué de prendre conscience de l'insuffisance des mécanismes antérieurs d'allègement de la dette, comme ils l'avaient fait tout au long des années 80 et des années 90. Les innovations introduites par le renforcement de l'Initiative sont décrites dans *Les pays les moins avancés: rapport 1999*. En bref, elles consistaient à abaisser les critères de viabilité de la dette (voir ci-dessus), à arrêter l'ampleur de l'allègement de la dette future au moment du point de décision, à fournir une aide intérimaire entre le point de décision et le point d'achèvement (c'est-à-dire le point auquel l'allègement de la dette fait l'objet d'un engagement irrévocable), et à fixer de façon plus souple la date du point d'achèvement. En outre, le Club de Paris a accepté d'offrir des conditions d'allègement plus favorables pour certaines dettes (Conditions de Cologne)⁵.

Le renforcement de l'Initiative PPTE améliore le désendettement mais il a aussi été accompagné d'une modification importante de la nature et de l'ampleur des conditions attachées à l'allègement de la dette. Dans le cadre de la première initiative, les pays candidats devaient établir trois années d'antécédents satisfaisants dans la mise en œuvre d'un programme FASR avant d'atteindre le point de décision et devaient encore mettre en œuvre des réformes économiques fondées sur la FASR pendant trois années supplémentaires avant d'atteindre le point d'achèvement, après quoi l'allègement de la dette devait être accordé sans condition et de façon irrévocable. Dans le cadre de l'Initiative renforcée, le pays candidat doit toujours établir trois années de bons antécédents en matière d'application de programmes d'ajustement appuyés par le FMI et la Banque mondiale avant d'atteindre le point de décision (graphique 43), mais le point de d'achèvement est « flottant », c'est-à-dire que si le pays parvient à mettre en œuvre les réformes prévues pour trois ans en moins de temps, le point d'achèvement est avancé et vice-versa. De plus, pour arriver au point d'achèvement, le pays doit présenter des résultats satisfaisants: premièrement, avoir mis en place une politique macroéconomique appropriée et les conditions macroéconomiques d'une croissance et d'une réduction de la pauvreté durables, c'est-à-dire faible inflation, déficit budgétaire compatible avec un financement bancaire modéré et supportable et réserves suffisantes; deuxièmement, avoir mis en œuvre, comme dans le cadre de la FASR, des réformes structurelles convenues et contrôlables; troisièmement, appliquer des politiques sociales convenues et contrôlables⁶.

Il est donc possible aux pays qui obtiennent des résultats exceptionnels d'avancer le moment auquel ils peuvent bénéficier d'un allègement inconditionnel et irrévocable de leur dette, mais en contre-partie, le point d'achèvement peut aussi être reporté indéfiniment si les pays sont incapables de respecter leurs engagements. Toutefois, le plus important n'est pas la durée pendant laquelle les résultats sont contrôlés que la modification qui a été apportée à la teneur et à l'ampleur des conditions imposées et aux mécanismes mis en place pour les faire respecter.

Le renforcement de l'Initiative PPTE améliore le désendettement mais il a aussi été accompagné d'une modification importante de la nature et de l'ampleur des conditions attachées à l'allègement de la dette.

GRAPHIQUE 43 : INITIATIVE PPTE RENFORCEE : DIAGRAMME DU PROCESSUS D'ALLEGEMENT DE LA DETTE

PREMIÈRE ÉTAPE

Le pays doit démontrer trois ans de bons antécédents et élaborer en concertation avec la société civile un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP); pour les premiers pays, un DSRP intérimaire peut être suffisant pour atteindre le point de décision.

- Le Club de Paris accorde un rééchelonnement des flux aux conditions actuelles de Naples, c'est-à-dire un rééchelonnement des obligations de service des dettes répondant à certaines conditions venant à échéance durant la période de consolidation triennale (jusqu'à 67% de réduction sur la base de la valeur actuelle nette).
- Les autres créanciers bilatéraux et commerciaux accordent des conditions au moins comparables.
- Les institutions multilatérales continuent de fournir un appui dans le cadre d'une stratégie globale de réduction de la pauvreté élaborée par le gouvernement, avec une large participation de la société civile et des donateurs.

SOIT

SOIT

La réduction du stock de la dette aux conditions de Naples dans le cadre du Club de Paris et les allègements comparables consentis par les autres créanciers bilatéraux et commerciaux **sont suffisants** pour que la dette devienne supportable au moment du point de décision.

➔ **Sortie**

(Le pays n'a pas droit à bénéficier de l'Initiative PPTE.)

La réduction du stock de la dette aux conditions de Naples dans le cadre du Club de Paris et les allègements comparables consentis par les autres créanciers bilatéraux et commerciaux **ne sont pas suffisants** pour que la dette devienne supportable au moment du point de décision.

➔ **Point de décision**

(Les Conseils de la Banque mondiale et du FMI déterminent si le pays peut bénéficier de l'Initiative.)

Tous les créanciers (multilatéraux, bilatéraux et commerciaux) s'engagent à accorder un allègement de la dette au moment du point d'achèvement (glissant). Le montant de l'allègement dépend de ce qui est nécessaire pour ramener la dette à un niveau supportable au moment du point de décision. Il est calculé sur la base des données les plus récentes disponibles au moment du point de décision.

DEUXIÈME ÉTAPE

Le pays établit une deuxième période d'antécédents satisfaisants en appliquant les mesures arrêtées au point de décision (qui sont un passage obligatoire pour atteindre le point d'achèvement glissant et sont liées au DSRP (intérimaire)).

- La Banque mondiale et le FMI accordent une aide intérimaire.
- Les autres créanciers et donateurs multilatéraux et bilatéraux accordent un allègement intérimaire à leur discrétion.
- Tous les créanciers continuent de fournir un appui dans le cadre de la stratégie globale de réduction de la pauvreté conçue par le gouvernement avec une large participation de la société civile et des donateurs.

Point d'achèvement "glissant"

- La date du point d'achèvement dépend de la mise en œuvre des mesures arrêtées au point de décision.
- Tous les créanciers fournissent l'aide déterminée au point de décision; les allègements de dette intérimaires accordés entre le point de décision et le point d'achèvement font partie de cette aide :
 - Les membres du Club de Paris vont au-delà des conditions de Naples pour accorder un allègement de la dette pouvant atteindre 90% de la valeur actuelle nette (voire plus si nécessaire) des dettes répondant aux critères de façon à ramener l'endettement à un niveau supportable.
 - Les autres créanciers bilatéraux et commerciaux accordent un traitement au moins comparables du stock de dettes.
 - Les institutions multilatérales prennent, si nécessaire, des mesures supplémentaires pour ramener la dette à un niveau supportable, en choisissant parmi plusieurs options et en veillant à ce que tous les créanciers participent équitablement à l'effort.

La modification essentielle en matière de conditionnalité est qu'un objectif de réduction de la pauvreté a été ajouté aux conditions antérieures. Aujourd'hui, les réformes sont beaucoup plus axées sur la réduction de la pauvreté et les pays doivent chercher à mener des politiques macroéconomiques, structurelles et sociales complémentaires. Cela représente non seulement une réorientation importante, mais aussi un élargissement notable de la conditionnalité. Comme aucune des conditions antérieures n'a été supprimée, les pays qui veulent bénéficier de l'Initiative PPTTE doivent assumer des conditions encore plus rigoureuses qu'auparavant (Killick, 2000 : 3).

Cette réorientation au profit de la lutte contre la pauvreté est illustrée de façon particulièrement frappante par le fait que la FASR a cédé la place à un nouveau mécanisme, appelé Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC), entré en vigueur en novembre 1999. Son objectif est d'appuyer des programmes visant à renforcer durablement la balance des paiements des pays pauvres et de promouvoir une croissance soutenue conduisant à une élévation du niveau de vie et à un recul de la pauvreté. Les programmes en question seront définis dans des documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), qui remplaceront les documents-cadres de politique économique (DCPE) sur lesquels s'appuyaient les programmes FASR⁷.

En principe, chaque pays devrait élaborer un DSRP tous les trois ans et établir un rapport intérimaire tous les ans pour actualiser sa stratégie. Ces documents sont censés refléter la situation de chaque pays, mais ils devraient probablement tous contenir une description de la nature et de la répartition géographique de la pauvreté, une analyse des obstacles macroéconomiques, structurels, sociaux et institutionnels qui s'opposent à une accélération de la croissance et de la réduction de la pauvreté, des objectifs à long terme en matière de réduction de la pauvreté, avec des points de repère annuels ou semestriels sur trois ans pour différents indicateurs, un plan d'action définissant les mesures prioritaires à prendre pour accélérer la croissance et lutter contre la pauvreté, en tenant compte de ce qu'on sait des liens entre les différentes politiques, de l'ordre dans lequel il convient de les mettre en œuvre et de la contribution que devrait apporter chaque mesure à la réalisation des objectifs intermédiaires, et un cadre macroéconomique intégrant les priorités énoncées dans le plan d'action pour accélérer la croissance et réduire durablement la pauvreté. Les DSRP devraient être expressément liés aux objectifs internationaux de réduction de la pauvreté, d'éducation, de santé et d'égalité des sexes.

Les conditions prévues dans les arrangements conclus dans le cadre de la FRPC serviront à évaluer la réalisation des objectifs prévus par le DSRP, qui devrait comporter un cadre macroéconomique quantitatif à moyen terme; des repères trimestriels précis, découlant de ce cadre, seraient intégrés dans le programme appuyé par la FRPC. Le suivi macroéconomique devrait se faire comme à l'accoutumée, avec des objectifs intermédiaires concernant la situation budgétaire et monétaire et les comptes extérieurs. Les conditions relatives aux réformes structurelles seraient inspirées des mesures contenues dans le DSRP. On pourrait prévoir un échéancier des principales mesures devant être prises par le gouvernement sur une période de trois ans qui, s'il est suffisamment détaillé, fournirait une base pour contrôler les prêts et permettrait d'accélérer les négociations visant à préciser les conditions des décaissements de la FRPC et de l'IDA. On pourrait aussi améliorer le ciblage et l'efficacité des conditions en réduisant les chevauchements entre les conditions imposées par le Fonds et celles imposées par la Banque et en précisant, pour chaque condition, si c'est la

Banque ou le Fonds qui sera chargé d'aider le gouvernement à formuler sa politique et d'en contrôler la mise en œuvre.

Le DSRP est conçu comme un document «appartenant» aux pays bénéficiaires, qui doit être élaboré au moyen d'un processus participatif ouvert à la société civile, aux autres parties prenantes nationales et aux organes élus.

La modification de la teneur des conditions est complétée par une modification des modalités de négociation de ces conditions. Le DSRP est conçu comme un document «appartenant» aux pays bénéficiaires, qui doit être élaboré au moyen d'un processus participatif ouvert à la société civile, aux autres parties prenantes nationales et aux organes élus. On entend dans ce contexte par « appropriation » le fait que c'est le gouvernement qui doit prendre l'initiative d'élaborer le DSRP et animer le processus participatif (lequel est censé améliorer le respect des obligations redditionnelles) et la rédaction du plan d'action. Comme le montre la comparaison entre les documents requis pour les programmes FASR et pour les programmes FRPC, la modification essentielle a consisté à confier aux autorités du pays la responsabilité d'élaborer le DSRP, alors que le DCPE était établi par les institutions internationales (tableau 33), mais les autorités peuvent toujours faire appel à des experts extérieurs, notamment ceux du Fonds et de la Banque, s'il y a lieu.

Une fois arrêté, le DSRP est soumis aux Conseils du Fonds et de la Banque, qui doivent l'entériner pour que le Fonds puisse approuver un arrangement FRPC ou un examen au titre de cet arrangement. Le DSRP est accompagné d'une brève évaluation faite par les services du Fonds et de la Banque qui recommandent son approbation ou son rejet, en tant que base pour

TABLEAU 33: MODIFICATIONS DES DOCUMENTS REQUIS DU FAIT DU REMPLACEMENT DE LA FASR PAR LA FRPC

<i>Document</i>	<i>Périodicité</i>	<i>Auteur</i>	<i>Destinataire</i>
A. Documents requis pour un arrangement FASR			
Document-cadre de politique économique	Annuelle	Etabli conjointement par le Fonds et la Banque; document du pays	Conseils du Fonds et de la Banque; publié dans la plupart des pays
Lettre d'intention (peut comprendre un exposé de politique commerciale)	A chaque demande d'arrangement ou de réexamen	Etablie conjointement par le Fonds et le pays; document du pays	Conseil du Fonds; publié par la plupart des pays
Mémoire des services du Fonds	A chaque demande d'arrangement ou de réexamen	Est rédigé par les services du Fonds	Conseil du Fonds
B. Documents envisagés pour les arrangements FRPC			
Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP)	DSRP tous les trois ans; rapport intérimaire chaque année	Document du pays, établi en consultation avec la société civile et les bailleurs de fonds, avec l'aide des services du Fonds et de la Banque	Document public; doit être approuvé par le Fonds et la Banque; peut être employé par les donateurs pour mobiliser de l'aide
Evaluation du DSRP par les services du Fonds et de la Banque	Pour chaque rapport intérimaire et pour les DSRP intérimaires	Etabli conjointement par les services du Fonds et de la Banque	Conseils du Fonds et de la Banque; doit être publié
Lettre d'intention (peut comprendre un exposé de politique commerciale)	A chaque demande d'arrangement ou de réexamen	Etablie conjointement par le pays et le Fonds; document du pays	Conseil du Fonds; publiée dans la plupart des pays
Rapport des services du Fonds	A chaque demande d'arrangement ou de réexamen	Etabli par les services du Fonds	Conseil du Fonds

l'octroi par le Fonds et la Banque de crédits assortis de conditions de faveur aux pays concernés. Cette évaluation devrait comprendre une description du processus participatif appliqué pour élaborer la stratégie, mais la recommandation de rejeter ou d'accepter le DSRP ne dépend pas de ce processus.

Désormais la possibilité d'obtenir un allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE et des crédits assortis de conditions de faveur de la Banque et du Fonds est liée à l'élaboration d'une stratégie de réduction de la pauvreté. A titre transitoire, pour parvenir au point de décision dans le cadre de l'Initiative PPTE, un pays pourra se contenter de présenter un DSRP intérimaire, dans lequel le gouvernement s'engage d'élaborer un DSRP complet et donne un plan à cet effet, de façon que l'allègement de la dette ne soit pas trop retardé par le temps nécessaire pour l'élaboration d'une stratégie appartenant vraiment au pays et résultant d'un véritable processus participatif. On a aussi prévu des dispositions spéciales pour une application rétroactive aux pays qui ont déjà atteint le point de décision dans le cadre de la première Initiative PPTE. Toutefois, en règle générale, pour obtenir l'approbation d'un nouvel arrangement FRPC ou le réexamen d'un arrangement existant, et pour atteindre le point de décision ou d'achèvement dans le cadre de l'Initiative PPTE, il faudra que le pays ait présenté un DSRP, un DSRP intérimaire ou un rapport annuel sur l'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté, qui ait été appuyé par l'évaluation conjointe des services du Fonds et de la Banque et entériné dans ses grandes lignes par les Conseils des deux institutions au cours des 12 mois précédents. En outre, tous les pays qui voudront emprunter des sommes importantes ou obtenir un crédit à l'ajustement de l'IDA devront aussi présenter un tel document, à une date qui sera déterminée au plus tard le 1^{er} janvier 2001 à la lumière de l'expérience acquise durant la première année. Comme le montre le tableau 34, en 2000 27 PMA avaient entrepris de produire un DSRP.

Désormais la possibilité d'obtenir un allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE et des crédits assortis de conditions de faveur de la Banque et du Fonds est liée à l'élaboration d'une stratégie de réduction de la pauvreté.

2. INCONVENIENTS DE LA CONDITIONNALITE

Du point de vue des créanciers, il est essentiel d'imposer des conditions et de contrôler leur respect pour éviter de récompenser des politiques mal conçues, limiter le risque moral et faire en sorte que les bénéficiaires mettent en place le cadre nécessaire pour que l'allègement de la dette serve avant tout à promouvoir la croissance et la réduction de la pauvreté. Les pays débiteurs acceptent généralement le principe de la conditionnalité, mais la teneur exacte des conditions et les modalités de leur mise en œuvre peuvent être coûteuses, tant pour les créanciers que pour les débiteurs, et le mécanisme d'administration internationale d'un processus de réduction de la pauvreté peut avoir des effets pervers⁸.

Le risque d'effets pervers est particulièrement grand lorsque les conditions imposées aux pays divergent de ce qui serait nécessaire pour promouvoir l'accumulation de capital, l'efficacité économique, un développement durable et une intégration profitable dans l'économie mondiale. La nouvelle approche préconisée pour l'élaboration du DSRP réduit considérablement le risque de voir imposées des conditions types inadaptées à la situation du pays, en particulier si on lui laisse une marge de manœuvre suffisante pour élaborer une stratégie novatrice, mais quelques autres risques subsistent.

Premièrement, même si les conditions sont véritablement le fruit d'un processus participatif piloté par le pays bénéficiaire, ce dernier sera tenu en laisse pendant quatre à six ans, voire plus, avant que l'allègement de la dette soit

TABLEAU 34 : PMA : AVANCEMENT PREVU DU PROCESSUS DSRP, DES ARRANGEMENTS ET REEXAMENS FRPC ET DE L'INITIATIVE PPTE EN 2000

	I	P	F	R	D	C	S
Bénin	X		x		x		x
Burkina Faso		x		x	x	x	x
Cambodge	x			x			x
Djibouti	x			x			
Ethiopie	x		x				
Gambie	x			x			
Guinée	x			x	x		
Guinée-Bissau	x		x	x	x		
Haïti	x		x				
Lesotho	x		x				
Madagascar	x			x			
Malawi	x		x	x	x		x
Mali	x			x	x	x	x
Mauritanie		x		x	x		
Mozambique	x			x	x		x
Népal	x		x				
Niger	x		x	x			
Ouganda		x		x	x	x	x
Rép. centrafricaine	x			x			
Rép. dém. pop. Lao	x		x				
Rép.-Unie de Tanzanie	x	x	x	x	x		
Rwanda	x			x	x		
Sao Tomé-et-Principe	x		x	x			
Sierra Leone	x		x				
Tchad	x	x		x	x		x
Yémen	x			x			
Zambie	x			x	x		

Source : FMI, www.imf.org/external/np/hipc/doc.htm#1999.

Notes : **I** – DSRP intérimaire ; **P** – DSRP ; **F** – nouvel arrangement triennal FRPC ; **R** – réexamen de l'arrangement FRPC ou nouvel arrangement annuel ; **D** – point de décision dans le cadre de l'Initiative PPTE renforcée ; **C** – point d'achèvement de l'Initiative PPTE initiale ou renforcée ; **S** – stratégie d'assistance au pays

irrévocable et inconditionnel. Durant cette période, les politiques mises en œuvre et les résultats obtenus seront fréquemment contrôlés. Le gros inconvénient de cette approche est qu'elle accroît l'incertitude et l'imprévisibilité. Du fait que l'allègement de la dette est subordonné au résultat de la lutte contre la pauvreté, le volume de l'aide risque de diminuer, ou les décaissements d'être différés, et la crise de financement qui en résulterait peut faire dérailler tout le processus (Deusy-Fournier, 1999). Cette conditionnalité assortie d'une longue période de surveillance étroite ne permet pas d'appliquer le genre de thérapie de choc que permettrait une réduction massive et immédiate de la dette et qui aurait des effets stimulants sur la croissance en amenant le secteur privé à modifier ses anticipations.

Deuxièmement, comme nous l'avons mentionné au chapitre 4, le respect des conditions associées à la réforme et auxquelles l'allègement de la dette est subordonné implique un coût de transaction élevé. Si les conditions imposées sont judicieuses, ce coût peut être considéré comme un investissement mais, comme la communauté internationale a décidé de donner la priorité à la lutte contre la pauvreté, les PMA doivent faire un nouvel apprentissage. La production d'un DSRP est un processus extrêmement exigeant (voir graphique 44) et, pour arriver au point de décision, les pays devront mener une concertation très longue et complexe, tant sur le plan intérieur (avec la société civile) que sur le plan extérieur (avec les institutions de Bretton Woods, les banques régionales et les donateurs), afin de forger un consensus au sujet des priorités, des politiques optimales et des instruments propres à réduire la pauvreté, ainsi qu'au sujet des indicateurs et objectifs à employer pour évaluer les efforts faits par le pays (Debt Relief International, 2000a : 5). La Banque mondiale et le FMI estiment qu'on peut élaborer une stratégie complète de réduction de la pauvreté en deux ans, mais l'Ouganda, qui est un pionnier en la matière (voir encadré 7), travaille à sa stratégie depuis cinq ans. Malgré cela, la

Le respect des conditions associées à la réforme et auxquelles l'allègement de la dette est subordonné implique un coût de transaction élevé.

ENCADRE 7 : L'ÉLABORATION DE LA STRATÉGIE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE EN OUGANDA

Le Plan d'action pour la lutte contre la pauvreté de l'Ouganda est souvent cité en exemple. Depuis son lancement, en 1997, il encadre la formulation des politiques publiques. Il définit des priorités nationales en matière de réduction de la pauvreté et oriente les politiques sectorielles, et il comporte quatre grands volets : i) mise en place des conditions propices à la croissance et à la transformation de l'économie; ii) promotion de la bonne gestion des affaires publiques et de la sécurité; iii) mesures visant directement à aider les pauvres à accroître leurs revenus; et iv) mesures directes d'amélioration de la qualité de la vie des pauvres.

L'élaboration de ce plan a été le fruit d'un processus participatif très ouvert, auquel les communautés pauvres ont été associées dans le cadre d'un programme d'évaluation de la pauvreté, dont le but était de déterminer leurs besoins et priorités et de connaître leur avis sur la qualité des services et des politiques publics. Ce programme vise à institutionnaliser une approche participative de la planification et du suivi de la lutte contre la pauvreté, jusqu'à l'échelon du district.

En 1998/99, le gouvernement a adopté un cadre budgétaire à moyen terme, dont les priorités sont conformes au Plan d'action pour la lutte contre la pauvreté et aux objectifs de stabilité financière à moyen terme. En outre, les collectivités locales ont élaboré des plans de dépenses à moyen terme adaptés aux besoins des districts en matière de lutte contre la pauvreté, et la société civile est consultée au sujet de la définition des priorités et des engagements de dépenses. Ce processus oriente l'élaboration du cadre budgétaire et du budget annuel.

Un grand nombre d'institutions participent au suivi de la pauvreté, notamment l'Observatoire de la pauvreté du Ministère des finances, de la planification et du développement, l'Office de statistique et le Programme participatif d'évaluation de la pauvreté. L'Observatoire de la pauvreté intègre les enquêtes annuelles sur les ménages et d'autres données, provenant par exemple d'analyses participatives, d'enquêtes sectorielles ou des ministères opérationnels, pour faire en sorte que les politiques soient constamment adaptées à la situation de la pauvreté et à la perception qu'en ont les pauvres.

La mise en œuvre du Plan d'action pour la lutte contre la pauvreté est contrôlée au moyen de rapports sur la pauvreté, dont le premier a été établi en 1999 et qu'il est prévu d'établir à nouveau tous les deux ans. Ce rapport fait la synthèse des données relatives à l'évolution récente de la pauvreté et contient des recommandations qui doivent être intégrées dans les révisions futures du Plan.

Le Plan d'action pour la lutte contre la pauvreté de 1997 soulignait la nécessité d'accroître les dépenses consacrées aux services qui intéressent directement les pauvres. Pour le mettre en œuvre, le gouvernement a créé un organe essentiel, le Fonds d'action contre la pauvreté, dont la tâche est d'affecter les ressources libérées grâce à l'Initiative PPTTE et les ressources fournies par les donateurs en général à des mesures de lutte contre la pauvreté. Ce fonds est intégré dans le budget et il finance les dépenses publiques prioritaires de lutte contre la pauvreté, en réponse aux besoins formulés par les communautés pauvres (routes rurales, vulgarisation agricole, santé, enseignement primaire, distribution d'eau, péréquation intercommunale). Dans son budget 2000/2001, le rang de priorité accordé à la distribution d'eau a été accru et l'alphabétisation des adultes a été ajoutée à la liste des priorités. Par souci de transparence, tous ses décaissements sont publiés et font l'objet d'un débat à l'occasion de réunions trimestrielles des donateurs, auxquelles participent les fonctionnaires compétents ainsi que des représentants des ONG et de la presse. Ses priorités doivent évoluer en fonction de la mise en œuvre du Plan d'action pour la lutte contre la pauvreté et du développement socio-économique du pays.

Le Plan d'action est en cours de révision et, afin de préserver sa pertinence, on prévoit de le revoir tous les deux ans.

Banque et le Fonds considèrent qu'il doit fournir de nouvelles estimations du coût des programmes de réduction de la pauvreté et renforcer les liens entre les dépenses de lutte contre la pauvreté et les indicateurs de pauvreté (GAO, 2000 : 57).

Troisièmement, les conditions associées à l'Initiative PPTE ont un effet paradoxal, à savoir que plus les réformes conduites durant les trois premières années qui précèdent le point de décision permettent d'accroître les exportations, plus l'allègement de la dette auquel le pays a droit diminue. Cela est dû au fait que les pays doivent avoir obtenu de bons résultats pendant trois ans dans le cadre d'un programme appuyé par le FMI et la Banque et que le niveau de l'allègement de la dette est déterminé par le ratio valeur actuelle de la dette/exportations, sur la base des exportations de ces trois années. Par conséquent, plus le pays exporte, moins la dette sera réduite. En outre, si l'amélioration des résultats à l'exportation est telle que le ratio tombe à un niveau auquel on considère que la dette est viable après mise en œuvre intégrale des mécanismes traditionnels d'allègement de la dette, le pays perd le droit de bénéficier de l'Initiative PPTE, ce qui est arrivé au Bénin dans le cadre de la première Initiative PPTE⁹.

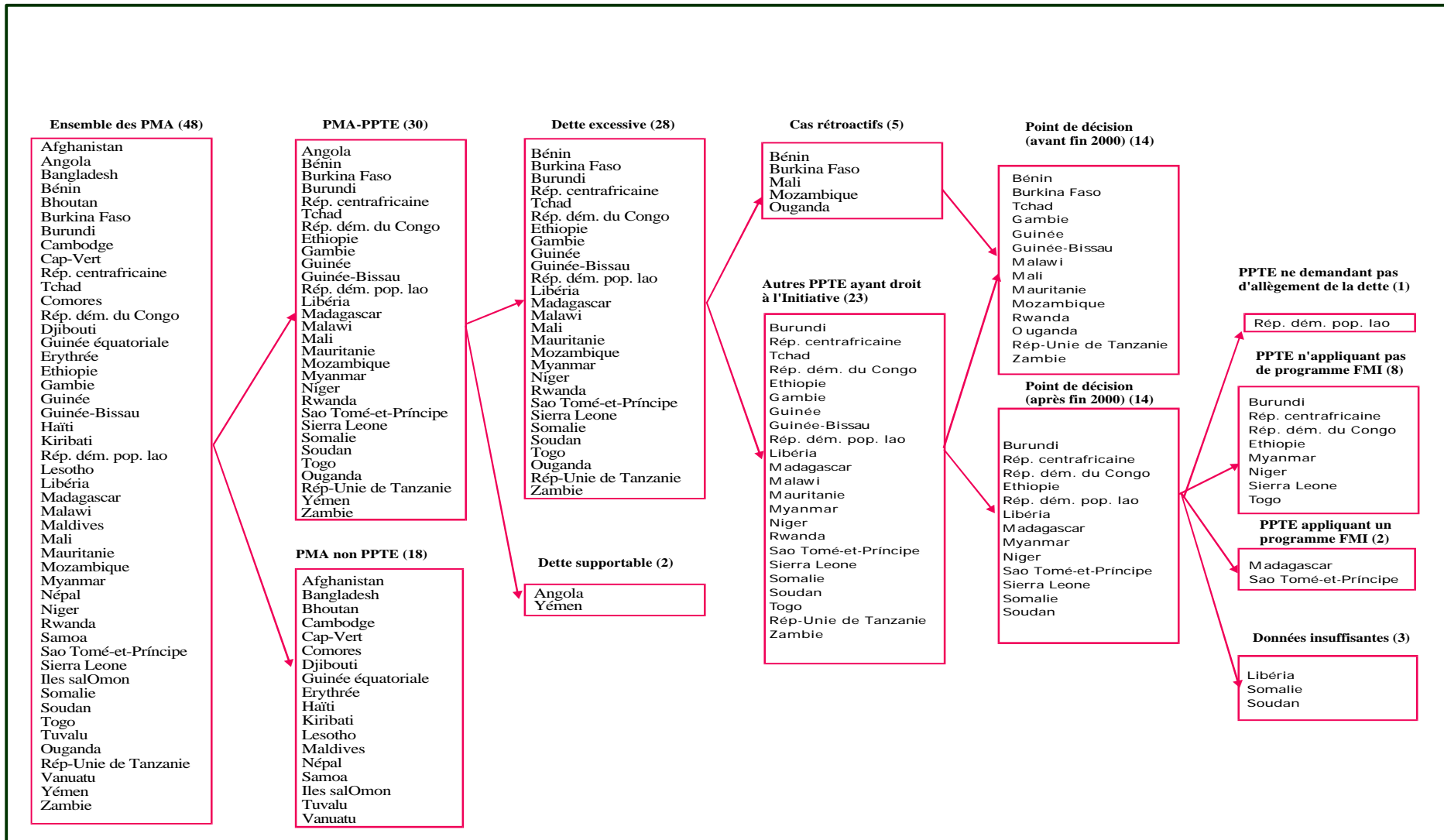
D. Coût et retombées de l'Initiative PPTE

1. LA PORTEE DE L'ALLEGEMENT DE LA DETTE

Le graphique 45 indique quels sont les PMA susceptibles de bénéficier de l'Initiative PPTE et la date probable du point de décision. Actuellement, 18 PMA sont exclus de l'Initiative, mais les motifs avancés pour justifier l'exclusion de ceux d'entre eux qui sont surendettés sont peu convaincants. Un des principes fondamentaux de l'Initiative était que l'allègement de la dette devait bénéficier en priorité aux pays les plus pauvres dans lesquels le surendettement peut être un obstacle considérable au développement. Dans l'application de ce principe, on aurait dû logiquement tenir compte des problèmes spécifiques des PMA et, comme nous l'avons soutenu dans *Les pays les moins avancés: rapport 1999*, il conviendrait de faire une analyse de la viabilité de la dette de tous les PMA pour déterminer leurs besoins. Ainsi, le Malawi, qui à l'origine était considéré comme un pays surendetté mais ne pouvant pas bénéficier de l'Initiative PPTE, a récemment été admis à en bénéficier, de même que la Gambie. Des pays comme le Cambodge et les Comores ont un ratio dette/exportations qui dépasse le seuil retenu pour l'application de l'Initiative. En outre, si l'on ne tient pas compte des envois de fonds des travailleurs émigrés ni des réexportations pour calculer ce ratio, il se peut que plusieurs autres PMA dépassent ce seuil.

Pour la plupart des PMA considérés comme PPTE, le temps nécessaire pour atteindre le point de décision pose un problème majeur. Seuls quatre des 28 pays considérés comme surendettés (Mauritanie, Mozambique, Ouganda et République-Unie de Tanzanie) avaient atteint le point de décision en juillet 2000 et un seul (Ouganda) avait atteint le point d'achèvement. Les trois autres peuvent maintenant bénéficier d'une aide intérimaire et devraient atteindre le point d'achèvement en 2000 (Mozambique et République-Unie de Tanzanie) ou en 2002 (Mauritanie). En outre, trois autres PMA (Bénin, Burkina Faso et Mali) avaient déjà atteint le point de décision dans le cadre de la première Initiative PPTE et la deuxième Initiative s'appliquera à eux rétroactivement; ils devraient atteindre le nouveau point de décision dans la deuxième moitié de 2000. Les services de la Banque et du Fonds sont déterminés à faire tout leur possible pour que dix autres PPTE, dont sept PMA, atteignent le point de décision avant la fin de 2000.

GRAPHIQUE 45 : CRITERES DE PARTICIPATION DES PMA A L'INITIATIVE PPTE



Source : Secrétariat de la CNUCED, sur la base de www.imf.org/external/np/prsp/pdf/diagram.pdf

Il y a 14 PMA dont la dette extérieure est considérée comme excessive même après l'application des mécanismes traditionnels de désendettement mais qui n'atteindront pas le point de décision avant la fin de 2000. Treize d'entre eux demandent à bénéficier de l'Initiative PPTE, mais seuls deux de ces 13 étaient considérés comme répondant aux conditions requises en juin 2000. Huit de ces pays n'appliquent pas actuellement un programme appuyé par le Fonds et la Banque (bien qu'ils aient déjà mis en œuvre par le passé des programmes FASR), ce qui est une des conditions. En principe, ils perdront tout droit de bénéficier d'une annulation de leur dette s'ils ne lancent pas un tel programme avant la fin de 2000, mais il se pourrait que cette date-couperet soit repoussée, comme elle l'a déjà été en 1998. Enfin, trois pays (Libéria, Somalie et Soudan) sont considérés comme des cas à part en raison des difficultés que pose le traitement des arriérés considérables qu'ils ont accumulés et de l'insuffisance des données.

2. LE COUT FINANCIER DE L'ALLEGEMENT DE LA DETTE POUR LES CREANCIERS

Du point de vue des créanciers, le Fonds et la Banque calculent le coût financier du désendettement en déduisant des paiements futurs normalement prévus (principal et intérêts) le service de la dette qui subsistera après l'application de l'Initiative PPTE. D'après une estimation récente, le coût total du désendettement de 36 des 40 PPTE serait de 28,2 milliards de dollars (valeur actuelle nette en 1999)¹⁰. Les pays non comptés sont le Ghana, qui n'a pas encore décidé s'il voulait demander à bénéficier de l'Initiative, et trois PMA (Libéria, Somalie et Soudan). Si l'on inclut ces trois pays dans le calcul, il faudra ajouter 6,3 milliards de dollars au total. Ces estimations sont purement indicatives, car elles dépendent beaucoup de la date du point de décision et des projections relatives à l'évolution des exportations, des recettes et de la dette jusqu'à cette date, et elles n'intègrent pas les autres opérations de désendettement : outre l'Initiative PPTE, les pays concernés devraient bénéficier d'une opération de réduction du stock de la dette envers les créanciers du Club de Paris aux Conditions de Naples et d'un traitement comparable des autres créanciers, ce qui entraînerait une réduction totale des obligations futures équivalant à quelque 45 milliards de dollars en valeur actuelle (soit 17 milliards de dollars de plus)¹¹.

Il est impossible d'estimer avec précision, à partir des données publiées, la part des PMA dans le coût total de l'Initiative PPTE. Toutefois, deux PPTE qui ne sont pas des PMA sont considérés comme des pays dont l'endettement est viable et le coût total de l'aide fournie aux six PPTE qui ne sont pas des PMA et qui ont atteint le point de décision est de 5 milliards de dollars. Par conséquent, on peut estimer que le coût du désendettement des PMA dans le cadre de l'Initiative PPTE, y compris en ce qui concerne le Libéria, la Somalie et le Soudan, serait de 29,5 milliards de dollars, montant dont il faudrait déduire le coût du désendettement des trois PPTE qui ne sont pas des PMA et qui n'ont pas encore atteint le point de décision (Cameroun, Congo et Sénégal).

A titre de comparaison, rappelons que le montant des dettes auxquelles les banques privées ont renoncé dans le cadre du Plan Brady a été estimé à plus de 60 milliards de dollars en termes nominaux (Cline, 1997 : 143). Pour déterminer le coût réel de l'annulation des dettes prévue dans l'Initiative PPTE, il faut aussi voir dans quelle mesure les créances peuvent être considérées comme recouvrables (Cohen, 2000). Certains pays ont déjà déprécié leurs créances, considérant qu'elles risquent de ne jamais être remboursées. Ainsi, d'après le Trésor des Etats-Unis, le coût budgétaire effectif de l'annulation des quelque 3,8 milliards de dollars (en termes nominaux) dus aux Etats-Unis par

22 pays susceptibles de bénéficier de l'Initiative PPTE renforcée serait d'environ 346 millions de dollars (en valeur actuelle) (GAO, 2000 : 19).

3. L'INTERET FINANCIER DU DESENETTEMENT POUR LES DEBITEURS

Du point de vue du débiteur, l'important est de savoir si le désendettement suffira à desserrer l'étai qui entrave l'investissement et à éviter que le service de la dette n'absorbe une trop forte proportion des recettes de change et des dépenses publiques.

Du point de vue du débiteur, l'important est de savoir si le désendettement suffira à desserrer l'étai qui entrave l'investissement et à éviter que le service de la dette n'absorbe une trop forte proportion des recettes de change et des dépenses publiques. En outre, il est essentiel qu'une proportion suffisante de l'allègement de la dette soit concentrée en début de période et que le désendettement ait des effets positifs sur les anticipations du secteur privé, et ait un impact immédiat sur le niveau effectif du service de la dette, de façon à donner un bol d'oxygène au secteur public, dont l'asphyxie limite les investissements productifs et les efforts de réduction de la pauvreté.

On trouvera au tableau 35 une estimation du montant total de l'allègement de la dette, en valeur actuelle et en termes nominaux, ainsi que de la réduction annuelle moyenne du service de la dette entre 2000 et 2005 pour les quatre PMA qui avaient atteint le point de décision dans le cadre de l'Initiative PPTE renforcée en juillet 2000. Le Mozambique est le pays qui a bénéficié de l'allègement le plus important : les créances annulées représentent 1,97 milliard de dollars en valeur actuelle et 4,3 milliards de dollars en valeur nominale, ce qui devrait réduire de 116 millions de dollars par an le service annuel moyen de sa dette sur la période 2000-2005. Dans le cas de l'Ouganda, qui a atteint le point d'achèvement, la réduction du service annuel de la dette sur la même période devrait atteindre 102 millions de dollars (les créances annulées représentent au total 1 milliard de dollars en valeur actuelle). Dans le cas de la République-Unie de Tanzanie, qui devrait atteindre le point d'achèvement en 2001, la réduction du service annuel de la dette devrait être de 94 millions de dollars et la valeur actuelle des créances annulées de 2 milliards de dollars. Enfin, dans le cas de la Mauritanie, qui devrait atteindre le point d'achèvement en 2002, la réduction du service annuel de la dette devrait être de 25 millions de dollars par an entre 2000 et 2002 et de 49 millions de dollars par an entre 2003 et 2005, la valeur actuelle des créances annulées étant de 622 millions de dollars.

Ces chiffres relatifs à l'allègement du service de la dette annuelle sur la période 2000-2005 sont des estimations qui dépendent des hypothèses retenues en ce qui concerne la date du point d'achèvement et la façon dont les créanciers réduisent leur part de la valeur actuelle de la dette¹². Par convention, la Banque mondiale et le FMI ne tiennent pas compte, pour estimer le coût de l'Initiative PPTE pour les créanciers, de l'allègement de la dette résultant des mécanismes traditionnels (Conditions de Naples) qui serait accordé en même temps afin de ramener les obligations futures à un niveau supportable. Cet allègement aurait certainement pour effet d'accroître le montant total de la réduction de la dette. Toutefois, pour ce qui est de l'Initiative PPTE elle-même, les chiffres ci-dessus sont probablement plus optimistes que pessimistes.

En effet, ces estimations postulent que l'Initiative sera suffisamment financée et que l'allègement de la dette qui devrait en résulter sera bien réel. Toutefois, cela soulève deux problèmes. Premièrement, le renforcement de l'Initiative PPTE suppose que tous les financements nécessaires pour alléger la dette multilatérale, que les institutions internationales de financement ne peuvent pas annuler directement, seront obtenus. Si l'on se fonde sur le calendrier actuel, 85% des engagements irrévocables d'allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE devront être consentis avant la fin de l'année 2000, mais les

TABLEAU 35 : ESTIMATION DU COUT FINANCIER DE L'INITIATIVE PPTE ET DE SES EFFETS SUR LA TRESORERIE^a

PMA ayant atteint le point de décision dans le cadre de l'Initiative renforcée	Point d'achèvement ^b dans le cadre de l'Initiative renforcée	Valeur estimative totale de l'allègement ^b (en millions de dollars, valeur actuelle)	Valeur totale estimative ^b de l'allègement nominal de la dette (en millions de dollars)	Réduction du service annuel moyen de la dette (en millions de dollars)	
				2000-2002	2003-2005
Mauritanie	Non fixé	622	1 100	25,1 ^c	49,1 ^c
Mozambique	Non fixé	1 970	4 300	117 ^d	115 ^d
Ouganda	Mai 2000	1 003	1 950	111,0 ^f	92,3 ^f
Rép.-Unie de Tanzanie	Non fixé	2 026	3 000	94,5 ^e	93,8 ^e

^a Les coûts et les avantages financiers sont estimés sur la base de l'utilisation intégrale des mécanismes traditionnels d'allègement de la dette.

^b FMI/Banque mondiale (2000); selon le cas, niveau de l'allègement au point de décision ou d'achèvement pour le pays concerné.

^c D'après IDA/FMI (2000a), encadré 4, tableaux 9 et 13. Sur la base de l'encours de la dette devant résulter théoriquement de l'application des Conditions de Naples à la fin de 1998 et d'un traitement au moins comparable des autres créanciers bilatéraux officiels. Point d'achèvement dans le cadre de l'Initiative PPTE fixé à juillet 2002.

^d D'après FMI/IDA (2000a), tableaux 9 et 10; sur la base d'une réduction de l'encours de la dette aux conditions de Naples à la fin de 1998 et de l'octroi de l'intégralité de l'allègement prévu par l'Initiative de juillet 1999.

^e D'après IDA/FMI (2000b), tableaux 11 et 12. Sur la base d'une opération de réduction de l'encours de la dette aux conditions de Naples à la fin de 1999 et d'un traitement au moins comparable des autres créanciers bilatéraux officiels. Données par exercice budgétaire; point d'achèvement en 2001/02.

^f D'après FMI/IDA (2000a), tableaux 9 et 10. Tient compte des effets de la réduction de l'encours de la dette dans le cadre du Club de Paris avant le premier point de décision en 1997. Données relatives aux exercices budgétaires

institutions internationales de financement ne peuvent prendre des engagements irrévocables que si le financement est garanti. Or, de nombreux créanciers, et en particulier les créanciers multilatéraux et les petits créanciers bilatéraux, auraient du mal à déterminer quelle sera leur part du financement, en raison de contraintes budgétaires et autres (GAO, 2000 : 18).

Deuxièmement, l'allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE est subordonné à l'octroi, par les autres créanciers, d'un traitement comparable à celui accordé par les créanciers du Club de Paris. En juin 2000, aucun des pays ayant atteint le point de décision dans le cadre de l'Initiative renforcée n'avait obtenu l'assurance qu'il recevrait cette aide additionnelle. Dans le cas du pays le plus avancé dans le processus, le Rwanda, les créanciers non membres de l'OCDE ont obstinément refusé d'accorder des conditions comparables à celles du Club de Paris (Tumusiime-Mutebile, 1999 : 7). Cela aura les conséquences ci-après, résumées par le principal architecte de la stratégie de réforme économique de l'Ouganda :

1. L'Initiative PPTE renforcée ne sera pas considérée comme une première étape de la mise en oeuvre d'une stratégie globale d'allègement de la dette et de réduction de la pauvreté, ce qui suscitera de plus en plus de critiques des groupes de pression.
2. Les pays bénéficiaires de l'Initiative n'obtiendront pas un allègement suffisant au point d'achèvement. En conséquence, leur endettement ne pourra pas retomber à un niveau viable et le financement de leurs programmes de réduction de la pauvreté sera compromis, ce qui les empêchera d'atteindre les deux objectifs essentiels de l'Initiative.
3. La dette due à des créanciers autres que les membres de l'OCDE ne disparaîtra pas des compte du pays débiteur, ce qui pourrait dissuader le secteur privé d'accroître ses investissements, condition essentielle de

la réussite du programme de lutte contre la pauvreté (Tumusiime-Mutebile, 1999 : 8).

D'après des données récentes relatives aux différents pays concernés, il semble que les PMA qui ont déjà atteint le point de décision ont maintenant reçu des assurances suffisantes des créanciers autres que ceux du Club de Paris, mais il pourrait encore être difficile d'associer tous les créanciers à l'effort de désendettement pour les autres pays.

Dans toutes les estimations ci-dessus des effets de l'Initiative PPTE, on a estimé le coût (pour les financiers) et le gain (pour les débiteurs) en faisant la différence entre ce que les pays auraient dû payer après la mise en œuvre des mesures traditionnelles d'allègement de la dette et ce qu'ils devront payer après l'application de l'Initiative PPTE. Toutefois, comme nous l'avons vu, bon nombre des pays concernés n'ont pas pu s'acquitter de toutes leurs obligations contractuelles et ont donc accumulé des arriérés. Dans certains cas il se pourraient donc que ce que les pays seront censés verser après l'application de l'Initiative PPTE dépasse ce qu'ils versaient effectivement avant.

Dans le tableau 36, nous comparons, pour quatre PMA, le service de la dette après application des mécanismes traditionnels d'allègement et de l'Initiative PPTE à ce que ces pays payaient effectivement avant le lancement de l'Initiative, sur la base des estimations du FMI/IDA. Pour deux de ces quatre pays, le service de la dette après le point d'achèvement dans le cadre de la première Initiative PPTE dépasse ce qu'ils ont effectivement payé entre 1993 et 1998. Avec l'Initiative renforcée, le service ultérieur de la dette est inférieur à ce qui a été effectivement payé pour trois de ces quatre pays, la différence atteignant 40% si les annulations de dette envers la Banque mondiale et le FMI sont concentrées sur les cinq premières années. Toutefois, dans le cas du Mali, les paiements dus après le point d'achèvement dans le cadre de l'Initiative renforcée dépasseraient de 20% ce qui a été effectivement payé entre 1993 et 1998 s'il n'y a pas de concentration de l'allègement de la dette multilatérale dans les premières années, et de 7% s'il y a concentration.

TABLEAU 36 : DIFFERENCE ENTRE LE SERVICE ANNUEL MOYEN DE LA DETTE AVANT ET APRES APPLICATION DE L'INITIATIVE PPTE^a
(en millions de dollars)

	Initiative initiale	Initiative renforcée ^b		Pour mémoire : APD nette en 1997 ^e
		Sans concentration initiale de l'allègement de la dette multilatérale ^c	Avec concentration de l'allègement de la dette multilatérale ^d	
Burkina Faso	6	-11	-27	370
Mali	32	15	5	455
Mozambique	-41	-50	-64	963
Ouganda	-13	-52	-69	840

Source : FMI/IDA (1999a : tableau 6) et OCDE, 2000 (tableaux 1 et 2).

^a Différence entre le service annuel moyen de la dette en 1993-1998 et le service estimatif entre le point d'achèvement et 2005.

^b Chiffres très approximatifs.

^c Hypothèse : 70% de l'allègement consenti par le FMI et 25% de l'allègement consenti par la Banque mondiale et les autres banques de développement multilatérales concentrés sur les années 1 à 5.

^d Hypothèse : 100% de l'allègement consenti par le FMI et 45% de l'allègement consenti par la Banque mondiale et les autres banques multilatérales de développement dans les années 1 à 5.

^e OCDE 2000 (tableaux 1 et 2).

Le Mali n'est qu'un exemple, mais il ne faut pas oublier que de nombreux PMA susceptibles de bénéficier de l'Initiative PPTE avaient accumulé des arriérés entre 1994 et 1998. Pour ces pays, les avantages résultant de l'Initiative, c'est-à-dire la différence entre les paiements contractuels après mise en œuvre des différents mécanismes d'allègement et les paiements effectifs, pourraient bien être illusoire. S'ils s'acquittent de leurs obligations après l'Initiative, ils n'obtiendront aucune ressource additionnelle pour accroître leur capacité de production et lutter contre la pauvreté. Au contraire, ils paieront en fait plus qu'avant.

Même dans le cas des pays dont le service de la dette après mise en œuvre de l'Initiative PPTE sera moins élevé que ce qu'ils payaient effectivement auparavant, les ressources libérées sont modestes comparées au montant total de l'aide. Comme le montre le tableau 36, la réduction moyenne du service annuel de la dette jusqu'en 2005, par rapport à ce qui a été effectivement payé entre 1993 et 1998, ne représente que 6 à 8% de l'APD nette reçue en 1997 dans le cas du Burkina Faso, du Mozambique et de l'Ouganda (voir aussi OCDE, 2000 : tableaux 1 et 2). D'après de récentes estimations portant sur l'ensemble des pays bénéficiaires de l'Initiative PPTE, l'économie résultant de la mise en œuvre de l'allègement ne représente qu'environ un dixième du total des flux de ressources nettes (Martin, 2000 : tableau 1).

*Les ressources libérées
sont modestes comparées
au montant total de
l'aide.*

E. Perspectives de viabilité de la dette à moyen terme

Dans le cadre de l'Initiative PPTE, les créanciers déterminent le montant de l'allègement jugé nécessaire pour assurer la viabilité de la dette à un moment précis, appelé point de décision. Les ratios valeur actuelle de la dette/exportations et dette/recettes sont des indicateurs grossiers mais utiles pour apprécier le risque de défaillance à court terme dû à une crise de liquidités¹³. Toutefois, le fait de réduire ces ratios à un moment donné ne garantit pas que la dette sera viable à moyen et à long terme, en particulier si le pays subit un choc externe. L'Initiative PPTE renforcée prévoit la possibilité de réexaminer les besoins d'allègement de la dette au moment du point d'achèvement si la situation a évolué, mais même ainsi il est essentiel que les créanciers et les débiteurs s'interrogent sur les perspectives de la viabilité de la dette à moyen terme.

1. L'IMPACT DES CHOCS EXTERIEURS : LES ENSEIGNEMENTS DE LA PREMIERE INITIATIVE PPTE

La situation des pays qui ont obtenu un allègement de leur dette dans le cadre de la première Initiative PPTE (y compris les pays autres que des PMA) est instructive à cet égard. Avec la première Initiative, le montant de l'aide était calculé au point de décision, mais se fondait sur des projections jusqu'au point d'achèvement, situé trois ans plus tard. Pour les quatre premiers pays qui en ont bénéficié, parmi lesquels se trouvent deux PMA (Mozambique et Ouganda), le montant total de l'allègement consenti au point de décision s'est révélé, soit au point d'achèvement soit durant l'année suivante, insuffisant pour atteindre le seuil de viabilité de l'endettement, d'après les projections de la balance des paiements. Dans chacun de ces cas, les projections sur lesquelles on s'était fondé pour déterminer la viabilité de la dette se sont révélées trop optimistes.

Dans le cas du Mozambique, l'économie est restée dynamique mais en 1998 les exportations de marchandises et de services non facteurs ont été sensiblement inférieures aux projections faites au point de décision, en raison notamment d'une forte chute des prix des produits primaires. Dans le cas de

l'Ouganda, l'allègement a suffi à ramener le ratio valeur actuelle de la dette/exportations en dessous du seuil de viabilité au point d'achèvement, mais l'année suivante ce ratio est remonté au-dessus du seuil en raison d'une baisse des exportations de biens et de services due au fléchissement des prix des produits primaires (principalement le café) et aux mauvaises conditions climatiques résultant du phénomène El Niño, d'une augmentation des nouveaux emprunts contractés principalement auprès d'institutions multilatérales pour financer le déficit de la balance des paiements, d'une chute généralisée des taux d'intérêt qui a accru la valeur actuelle nette du stock de la dette bien que le gouvernement ait scrupuleusement respecté sa stratégie d'endettement, et du fait que les créanciers autres que les membres de l'OCDE ont refusé d'accorder un allègement à des conditions comparables à celles offertes par le Club de Paris.

2. PREVISIONS D'ENDETTEMENT ET DE RATIO DE SERVICE DE LA DETTE DANS LE CADRE DE L'INITIATIVE PPTE RENFORCEE

Le renforcement de l'Initiative, c'est-à-dire l'abaissement des seuils pour les ratios valeur actuelle de la dette/exportations et dette/recettes, était conçu pour protéger les pays contre le genre de choc exogène qui a empêché la première Initiative PPTE de garantir la viabilité de la dette. Cependant, la marge de sécurité et l'évolution de la dette extérieure à moyen terme dépendent du taux de croissance de l'économie, des exportations, des importations et des recettes publiques, et des conditions de financement des éventuels déficits.

Dans le cas des pays qui ont atteint le point de décision, on a fait des projections des indicateurs d'endettement à moyen et à long terme.

Dans le cas des pays qui ont atteint le point de décision, on a fait des projections des indicateurs d'endettement à moyen et à long terme. Ces scénarios se fondent sur un certain profil temporel de l'allègement de la dette qui, tout en tenant compte des contraintes que doivent respecter les créanciers ainsi que des limites de la capacité d'absorption et des autres obstacles qui pourraient empêcher le pays bénéficiaire d'accroître ses dépenses sociales, devrait entraîner un déclin régulier des ratios valeur actuelle de la dette/exportations, valeur actuelle de la dette/recettes, service de la dette/exportations et service de la dette/recettes, de façon qu'on puisse avoir une assurance raisonnable que le pays ne retombera pas dans le surendettement à moyen terme (FMI/IDA, 1999a : 14).

D'après les scénarios à moyen terme contenus dans les documents préparés pour le point de décision des PMA bénéficiaires de l'Initiative PPTE, les principaux indicateurs d'endettement ont bien tendance à diminuer régulièrement. L'allègement de la dette prévu par l'Initiative renforcée, s'ajoutant aux mécanismes traditionnels de désendettement, devrait entraîner une réduction sensible des ratios de service de la dette, conforme au profil souhaité. Toutefois, dans deux des quatre pays concernés (Mauritanie et République-Unie de Tanzanie), l'application du coefficient de réduction de l'encours de la dette jugé nécessaire pour ramener les ratios valeur actuelle de la dette/exportations et valeur actuelle de la dette/recettes à un niveau jugé viable ne permettra pas de supprimer le surendettement ni d'avoir une marge de sécurité suffisante en cas de choc.

Cela est dû essentiellement au fait que ces pays doivent contracter de nouveaux emprunts (essentiellement des crédits multilatéraux aux conditions de l'IDA) pour financer d'importants investissements d'infrastructure physique et sociale. Ainsi, dans le cas de la République-Unie de Tanzanie, sans nouveaux emprunts, le ratio valeur actuelle de la dette/exportations devrait tomber à 125,5% en 2001/02, mais si l'on tient compte des nouveaux emprunts, il atteindra 177,9% en 2002, année qui devrait être le point d'achèvement. Si en outre la dette au titre de l'APD envers les créanciers du Club de Paris était

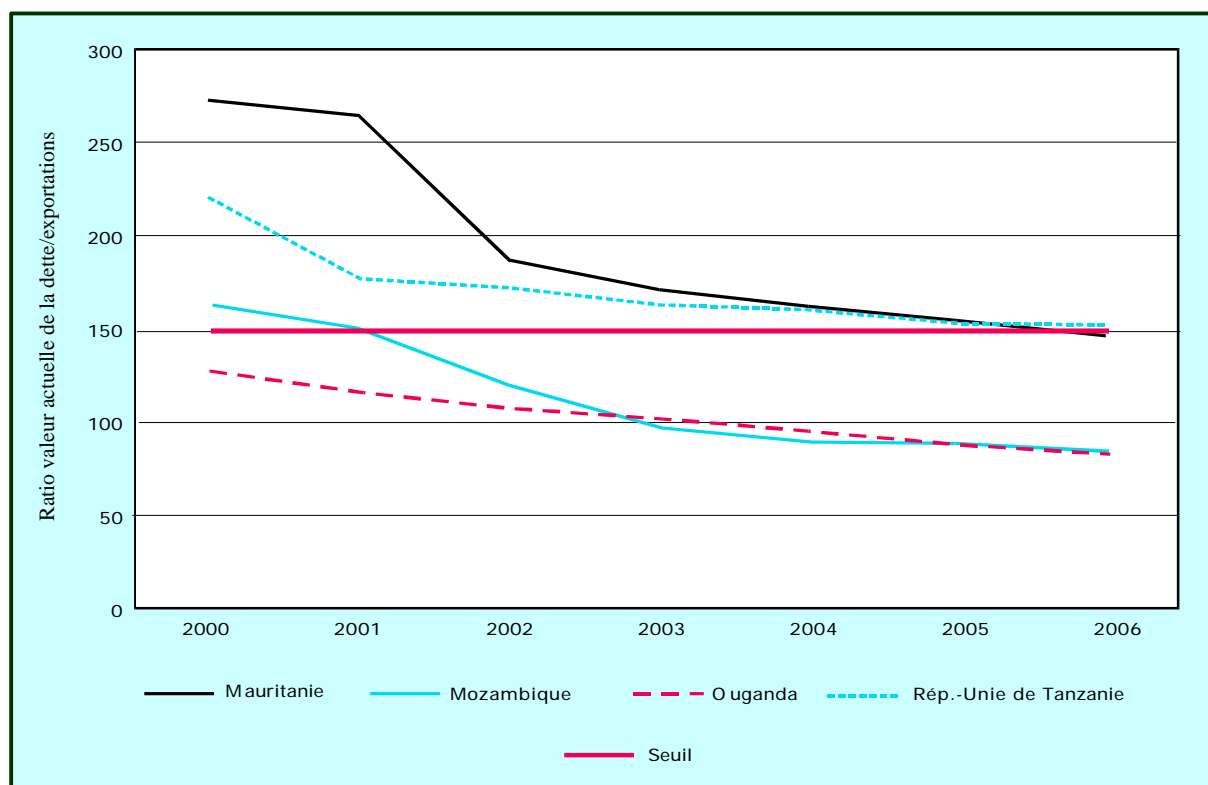
réduite au point d'achèvement prévu, le ratio valeur actuelle de la dette/exportations diminuerait encore de 17,6 points de pourcentage pour tomber à quelque 160% à la fin de 2002, mais en l'absence de cette aide additionnelle, il n'atteindrait le seuil de 150% qu'en 2007/2008 (graphique 46).

Des analyses de sensibilité montrent que le surendettement pourrait être considérablement aggravé si les recettes s'écartent même modérément des projections. En Mauritanie, si le volume des exportations de poisson diminue de 5%, le ratio moyen valeur actuelle de la dette/exportations augmentera de 29 points de pourcentage par rapport à la projection de base, pour s'établir à 195% sur l'ensemble de la période considérée (1998-2017) et à plus de 251% sur la période 1998-2007. Dans le cas de la République-Unie de Tanzanie, si les exportations traditionnelles progressent moins que prévu, le ratio ne tombera pas à 150% avant 2013/14, et si le marché de l'or est moins dynamique que prévu, il restera supérieur au seuil pour chaque année entre 1999/2000 et 2017/18. Il sera en moyenne d'environ 184% entre 1999/2000 et 2008/09.

3. VRAISEMBLANCE DES PREVISIONS

Les scénarios à moyen terme concernant la viabilité de la dette se fondent sur des prévisions macroéconomiques et des projections de la balance des paiements. Afin d'établir ces scénarios, il faut projeter l'évolution de plusieurs variables clés : croissance réelle du PIB; élasticité-revenu des importations; évolution du volume et du prix des produits et services d'exportation traditionnels et autres; flux futurs de dons et d'IED et flux créateurs de dette; et conditions des prêts. Pour que la dette soit viable à moyen

GRAPHIQUE 46 : RATIO VALEUR ACTUELLE DE LA DETTE/EXPORTATIONS APRES ALLEGEMENT AU TITRE DE L'INITIATIVE PPTE RENFORCEE, 2000-2006 : PMA AYANT ATTEINT LE POINT DE DECISION AVANT LE MILIEU DE 2000



Source : Voir tableau 37.

terme, il faut que le déficit du compte courant soit couvert par des entrées de capitaux qui ne créent pas de nouvelle dette, ou qui créent des dettes dont les conditions soient assez libérales pour que le pays ne redevienne pas surendetté. Avec le temps, si l'évolution des différents éléments de la balance des paiements (exportations, dons et IED par exemple) s'écarte un tant soit peu des projections, cela peut avoir des effets considérables sur le déficit de financement extérieur, c'est-à-dire sur le surcroît de dépenses courantes qui doit être couvert par des flux de capitaux (voir encadré 8). L'apparition d'un déficit de financement extérieur n'est pas nécessairement un problème dans la mesure où il peut être couvert par des flux de capitaux non créateurs de dette venant s'ajouter à ceux intégrés dans les projections de base (par exemple des dons additionnels). Toutefois, s'il est impossible de trouver de telles ressources supplémentaires, la dette extérieure risque de recommencer à faire boule de neige, à moins que le déficit ne soit compensé par une réduction des importations, ce qui entraînerait inévitablement un ralentissement de la croissance, ou que le pays ne recommence à accumuler des arriérés et à rééchelonner sa dette.

ENCADRE 8 : PREVISIONS DU DEFICIT DE FINANCEMENT EXTERIEUR APRES MISE EN ŒUVRE DE L'INITIATIVE PPTE : ANALYSE DE SENSIBILITE DANS LE CAS DE LA REPUBLIQUE-UNIE DE TANZANIE

Pour déterminer si l'allègement de la dette résultant de l'Initiative PPTE suffit à garantir la viabilité de l'endettement à moyen terme, il convient d'analyser les effets d'une modification des postulats sur les projections de la balance des paiements. Nous avons fait une telle analyse pour tester les effets de petites modifications de certains des postulats essentiels sur lesquels se fondent les prévisions établies par les autorités tanzaniennes et les services du FMI.

Le scénario de base se fonde sur les postulats suivants (en prix courants) : i) les exportations de biens et de services non facteurs augmenteront de 9,9% par an entre 2000 et 2018; ii) les dons augmenteront en moyenne de 2,1% par an entre 2000 et 2018, de 2,4% par an entre 2002 et 2004 et de 2,5% par an entre 2005 et 2018; iii) les entrées nettes d'IED augmenteront de 8,3% par an entre 2000 et 2018. L'analyse de sensibilité a consisté à examiner ce qui se passerait si i) le taux de croissance des exportations de biens et de services non facteurs était de 10% moins élevé que le postulat de base (modification qui impliquerait que, toutes choses égales par ailleurs, le ratio exportations/PIB atteindrait 16,3% en 2010, au lieu des 18,1% prévus dans le scénario de base); ii) les dons officiels restaient stables au niveau projeté pour l'an 2000 par le FMI et les autorités tanzaniennes; et iii) le taux de croissance de l'investissement étranger direct diminuait de 20%.

Toutes ces modifications auraient probablement des répercussions sur le reste de l'économie. Toutefois, l'analyse a porté uniquement sur les effets qu'elles auraient sur le déficit de financement résiduel (c'est-à-dire le déficit subsistant une fois qu'on déduit du déficit courant et des variations des réserves de change le solde des flux de capitaux prévus). Les scénarios ont été élaborés au moyen du programme DSM+ version 2.0, créé par la Banque mondiale pour analyser la viabilité de la dette. Nous avons estimé les effets des modifications des postulats sur le déficit. L'ampleur de ce déficit dépend de la présentation retenue pour les statistiques de la balance des paiements et, pour la présente simulation, nous avons inclus dans le calcul les paiements d'intérêts du secteur privé et les variations des réserves.

Les projections sont surtout sensibles à une modification du taux de croissance des exportations. En 2005, le déficit augmenterait de 120% par rapport à la prévision de base (107,30 millions de dollars) si les exportations progressaient de 10% de moins que prévu, de 27% si les dons restaient constants, et de 66% si l'IED augmentait de 20% de moins que prévu.

Ces résultats ne sont bien entendu pas étonnants mais l'analyse vise simplement à mettre en évidence les effets qu'auraient des écarts même modestes par rapport aux prévisions de base. Dans la réalité, le déficit n'atteindrait pas ce niveau car le pays concerné peut réduire ses importations, mais cela l'empêcherait d'obtenir le taux de croissance élevé prévu pour les 20 prochaines années et le taux de réduction de la pauvreté qui en découle. Pour éviter ce ralentissement de la croissance, il faudrait que les déficits accrus soient couverts par une augmentation des dons ou de l'allègement de la dette, car si l'on recourt à de nouveaux emprunts, le problème de l'endettement risque de redevenir ingérable. Il est donc essentiel de prévoir des mesures pour accélérer la croissance des exportations.

Source : Olortegui, 2000.

Par conséquent, la vraisemblance des prévisions économiques sur lesquelles se fonde le scénario à moyen terme a une importance capitale et, à cet égard, les premiers résultats ne sont pas encourageants. Le FMI avait fini par adopter pour règle générale de faire des projections d'après lesquelles l'allègement de la dette consenti par le Club de Paris devrait faire disparaître le déficit de financement de la balance des paiements. L'Initiative PPTE l'a amené à revoir ce principe. Ainsi, dans le cas de l'Ouganda, il a refait ses projections de la balance des paiements en 1996 afin d'analyser la viabilité de la dette, car il n'était plus obligé de prétendre que l'allègement consenti par le Club de Paris permettrait d'assurer la viabilité de la dette et de la balance des paiements, et il a donc radicalement revu le scénario, prévoyant une croissance plus faible des exportations, une croissance plus forte des importations et la persistance d'un déficit considérable (Tran-Nguyen, Addison et Martin, 1996 : 35). Malgré cela, les prévisions établies dans le cadre de la première Initiative PPTE et les analyses de sensibilité péchaient encore par excès d'optimisme¹⁴. De plus, une récente analyse de la deuxième Initiative PPTE fait apparaître le même genre d'optimisme injustifié :

Dans le cas de la plupart des pays bénéficiaires que le GAO a analysés, les services de la Banque et du Fonds ont projeté une forte croissance des recettes d'exportation, et dans quatre de ces pays (Honduras, Nicaragua, Tanzanie et Ouganda), ils ont prévu qu'elles progresseraient d'au moins 9% par an sur 20 ans. Ils ont aussi fait des projections très optimistes en ce qui concerne la croissance du revenu intérieur brut et des recettes publiques pour la plupart des pays que le GAO a analysés. Dans tous les pays, ils ont postulé que le taux de croissance annuel moyen (en dollars nominaux) dépasserait 6% tant pour le PIB que pour les recettes publiques, et ils ont prévu une croissance supérieure à 9% de l'une ou l'autre de ces variables dans le cas du Honduras, du Mozambique, de la Tanzanie et de l'Ouganda (GAO, 2000 : 14).

Le tableau 37 récapitule quelques-uns des principaux postulats sur lesquels se fondent les projections de la balance des paiements à l'horizon 2005 établis pour déterminer la viabilité de la dette des PMA susceptibles de bénéficier de la deuxième Initiative PPTE. Il est difficile d'obtenir des données comparables pour le passé récent. Quoiqu'il en soit, vu l'évolution tendancielle de la demande des produits d'exportation traditionnels sur les principaux marchés, les taux de croissance des recettes d'exportation paraissent optimistes, et dépendent souvent d'événements futurs tels que l'ouverture de nouvelles mines ou le développement rapide d'activités non traditionnelles comme le tourisme. En général, on considère que l'élasticité-revenu des importations est légèrement supérieure à 1, mais dans deux des cas dans lesquels les postulats macroéconomiques sont clairement énoncés, le ratio importations/PIB est censé diminuer de 5 à 6 points de pourcentage sur la période. En d'autres termes, les services du Fonds et de la Banque postulent que les pays réussiront à obtenir une croissance et des exportations plus dynamiques sans aucune augmentation de l'intensité d'importation. Par conséquent, la réussite à moyen terme de l'Initiative PPTE, même sous sa forme renforcée, ne tient qu'à un fil : les projections sur lesquelles on s'est fondé pour déterminer l'évolution future de la viabilité de la dette reposent sur des postulats extrêmement optimistes en ce qui concerne la conjoncture nationale et internationale.

La vraisemblance des prévisions économiques sur lesquelles se fonde le scénario à moyen terme a une importance capitale

La réussite à moyen terme de l'Initiative PPTE, même sous sa forme renforcée, ne tient qu'à un fil : les projections sur lesquelles on s'est fondé pour déterminer l'évolution future de la viabilité de la dette reposent sur des postulats extrêmement optimistes

TABLEAU 37 : HYPOTHÈSES SUR LESQUELLES SE FONDENT LES PROJECTIONS À MOYEN TERME DE L'ANALYSE DE LA VIABILITÉ DE LA DETTE DANS LE CADRE DE L'INITIATIVE PPTE EN FAVEUR DES PMA

	Taux de croissance réel du PIB	Taux de croissance réel des exportations	Exportations/PIB (%)		Importations/PIB (%)		Transferts officiels/PIB (%)		Entrées de capitaux privés/PIB (%)	
	2000-2005	2000-2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005
Burkina Faso	5,7	8,4	..	..	Augmentation très lente		6,6	4,5	0,8	1,0
Guinée	5,8	5,9	26,6	27,0	27,5	27,1	2,6	1,8	0,7	0,8
Mali	5,0	..	..	..	Inchangé		5,5	4,2	0,3	0,5
Mauritanie	5,2	1,6	41,8	36,0	54,4	48,5	11,1	7,4	0,3	0,6
Mozambique	5,8	..	13,0	21,0	30,0	25,0	..	..	..	..
Ouganda	6,2	6-7	..	..	Augmentation très lente		5,1	1,9	10,1 ^a	8,7 ^a
Rép.-Unie de Tanzanie	5,8	11,8	13,8	16,7	27,4	27,6	9,1	6,1	2,3	2,3

Sources : Estimations du Secrétariat de la CNUCED sur la base de IDA/FMI (1999b), tableaux 10 et 11 ; IDA/FMI (2000a), tableaux 4 et 7 ; FMI/IDA (2000a), encadré 3 ; IDA/FAMI (2000b), tableaux 8 et 9 ; IDA/FMI (2000b), encadré 6 et tableau 9 ; FMI/IDA (1997b), encadré 1 et tableau 1 ; FMI/IDA (1998), encadré 1 et tableau 1. Les taux de croissance sont des moyennes annuelles en pourcentage.

^a Transferts privés.

F. Liens entre l'allègement de la dette et la réduction de la pauvreté

Un des objectifs essentiels de l'Initiative PPTE renforcée est de lier davantage le désendettement à la lutte contre la pauvreté. A cet effet, on peut envisager deux approches générales. La première, c'est-à-dire l'approche directe, consiste à se fonder sur des critères de bien-être pour déterminer l'ampleur et la rapidité du désendettement. La deuxième approche, indirecte, consiste à déterminer l'ampleur et la rapidité du désendettement en se fondant sur des critères de viabilité de la dette, tout en concevant le processus d'allègement de la dette de façon à ce qu'il favorise la réduction de la pauvreté. L'approche retenue dans le cadre de l'Initiative PPTE est la seconde, ce qui n'est pas nécessairement un mauvais choix. Toutefois, il est faux d'affirmer que le *seul* moyen de lier solidement l'allègement de la dette à la réduction de la pauvreté est de veiller à ce que le désendettement résultant de l'Initiative PPTE fasse partie intégrante d'un effort plus général de réduction de la pauvreté axé sur des résultats (FMI/IDA, 1999b : 19; non souligné dans le texte). En outre, une comparaison succincte de l'Initiative PPTE avec d'autres propositions fondées sur la première approche montre que la seconde se traduira probablement par un allègement de la dette moins important, plus lent et bénéficiant à un nombre réduit de pays¹⁵. C'est peut-être pour cela que l'Initiative PPTE renforcée a été accueillie avec un mélange de louanges et de scepticisme. L'encadré 9, qui contient une citation d'un document sur le Rwanda présenté par W. Nyamugasira au Séminaire d'examen de l'Initiative PPTE organisé par la CEA en 1999, illustre bien cette ambivalence.

Par cette approche indirecte, l'Initiative PPTE renforcée vise à lier davantage l'allègement de la dette à la lutte contre la pauvreté, d'une part en incitant les gouvernements à adopter des réformes économiques favorables aux pauvres (par le biais des nouvelles conditions et du processus d'élaboration du DSRP) et d'autre part en faisant en sorte que les ressources libérées grâce au désendettement soient affectées à des dépenses de santé et d'éducation ainsi qu'à des mesures de lutte contre la pauvreté. Ce deuxième aspect est important

sur le plan politique car il permet d'atténuer un des reproches les plus virulents adressés à la première Initiative PPTE, qui consistait à comparer le service de la dette et les dépenses sociales. Toutefois, c'est le premier qui aura probablement le plus d'impact sur la réduction de la pauvreté.

ENCADRE 9 : LA PARABOLE DES CHEVRES : LE POINT DE VUE D'UN PAYS DU SUD SUR LA PAUVRETE ET L'INITIATIVE PPTE

Les pays très endettés sont aussi des pays très pauvres. Cela est un fait. Lorsqu'un pays est très pauvre, il est incapable d'assumer le service d'une lourde dette. Cela est aussi un fait. L'Initiative PPTE est une tentative bienvenue de remédier à cet état de choses inacceptable. Imaginons un paysan ayant perdu ses chèvres, qui sont le seul bien négociable qu'il possède, mais aussi la source de sa dignité et de sa confiance en lui. Un voisin d'un village du Nord l'aide à rechercher les animaux égarés. Il cherche encore plus assidûment que le paysan mais en fait il ne veut pas que celui-ci retrouve son trésor perdu, et il sait très bien où se trouvent les chèvres. La recherche d'une solution au problème de la pauvreté est affaire de volonté et d'intégrité.

Source : Nyamugasira, 1999 : 1.

Il y a à cela deux raisons. Premièrement, comme nous l'avons déjà indiqué, l'ampleur des ressources additionnelles qui seront libérées grâce à l'Initiative PPTE renforcée reste très modeste, en particulier à moyen terme. Le tableau 38 montre le niveau récent et la projection du service de la dette et des dépenses sociales au Mali, en Mauritanie et en République-Unie de Tanzanie sur la période 1995-2002, d'après les données de l'IDA et du FMI. Le service contractuel de la dette représentait 112% des dépenses sociales au Mali entre 1995 et 1997, 184% en Mauritanie en 1997 et 1998 et 228% en Tanzanie entre 1995/96 et 1997/98. Ces ratios devraient chuter de façon spectaculaire dès que ces pays commenceront à recevoir une aide au titre de l'Initiative PPTE. D'après les documents de l'IDA et du FMI, ils devraient tomber à 43% au Mali en 2000-2001 et à 76% en Mauritanie entre 2000 et 2002. Toutefois, le service de la dette effectivement acquitté avant le lancement de l'Initiative ne représentait que 59% des dépenses sociales au Mali, 115% en Mauritanie et 75% en Tanzanie. Par conséquent, la différence introduite par l'Initiative PPTE, par rapport à ce qui était effectivement payé auparavant, ne représente que 13,6 millions de dollars dans le cas de la République-Unie de Tanzanie et 7,1 millions de dollars dans le cas de la Mauritanie, et dans le cas du Mali elle est négative. Il faut souligner que les chiffres relatifs au Mali sont fondés sur les données de la première Initiative PPTE et que la Tanzanie et la Mauritanie ne devraient atteindre le point d'achèvement qu'en 2001/2002 et juillet 2002 respectivement, si bien qu'on peut s'attendre à ce que le désendettement soit plus important. Néanmoins, ces chiffres indiquent l'ordre de grandeur des ressources additionnelles dont ces pays disposeront à court terme et montrent aussi que l'évolution future du ratio service effectif de la dette/dépenses sociales dépendra beaucoup de la capacité d'accroître les dépenses sociales qui, d'après ces projections, devraient augmenter de 41% entre 1997-1998 et 2000-2002 en Mauritanie et de 72% entre 1995-1997 et 2000-2001 au Mali.

Deuxièmement, il ne suffit pas d'accroître les dépenses sociales pour faire vraiment reculer la pauvreté¹⁶. Il est très difficile de faire en sorte que les dépenses sociales bénéficient vraiment aux plus pauvres et, même si l'on y parvient, une réduction durable de la pauvreté dépend de la croissance, de la création d'emplois et des gains de productivité. L'affectation des modestes ressources libérées par l'Initiative PPTE à des dépenses sociales pourra peut-être soulager temporairement la pauvreté, mais sans doute pas la réduire durablement.

Le service contractuel de la dette représentait 112% des dépenses sociales au Mali entre 1995 et 1997, 184% en Mauritanie en 1997 et 1998 et 228% en Tanzanie entre 1995/96 et 1997/98.

Il ne suffit pas d'accroître les dépenses sociales pour faire vraiment reculer la pauvreté

TABLEAU 38 : PAIEMENTS AU TITRE DU SERVICE DE LA DETTE ET DÉPENSES SOCIALES DANS QUELQUES PMA, 1995-2002

	<i>République-Unie de Tanzanie</i>		<i>Mauritanie</i>		<i>Mali^a</i>	
	<i>1995/96-1997/98</i>	<i>2000/01-2002/03</i>	<i>1997-98</i>	<i>2000-02</i>	<i>1995-97</i>	<i>2000-01</i>
Total des dépenses sociales (millions de dollars)	213,4	..	77,5	109,4	125,8	215,0
<i>Dont :</i>						
Santé	60,8	..	17,9	24,2	48,3	81,0
Education	152,5	..	53,1	60,5	77,4	135,0
Total du service de la dette acquitté	160,1	146,5	89,4	82,3	74,4	93,4
% des dépenses sociales	75	..	114	75	59	43,0
Total du service de la dette dû	480,5	146,5	142,9	82,3	139,5	93,4
% des dépenses sociales	225	..	184,4	75	111	43,0

Source : FMI/IDA (1999 e), tableau 6 ; IDA/FMI (2000a), encadré 4.3 ; IDA/FMI (2000b) ; FMI/IDA (1998), encadré 4.

^a Dans le cadre de l'Initiative PPTE.

G. Le processus d'élaboration du DSRP : évaluation préliminaire

Il résulte des considérations ci-dessus que le mécanisme par lequel l'Initiative PPTE a le plus de chances de renforcer le lien entre allègement de la dette et réduction de la pauvreté est son influence sur les politiques des PMA concernés. Toutefois, il faut se demander quelle sera l'efficacité du processus d'élaboration du document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP).

La question essentielle est que l'efficacité du processus d'élaboration des DSRP pour ce qui est de la réduction de la pauvreté dans les PMA ne dépendra pas seulement de ses effets sur la qualité de la croissance, mais aussi de ses effets sur son rythme.

Certains observateurs craignent que ce processus n'apporte guère de modifications aux politiques que les pays appliquaient déjà en vertu des documents-cadres de politique nationale. Selon eux, le remplacement de la FASR par la FRPC n'est que poudre aux yeux, et l'on continue de préconiser les mêmes vieux programmes de réforme économique en les enjolivant de quelques considérations sur la pauvreté. Comme peu de pays ont déjà établi leur DSRP, il est trop tôt pour en juger. Toutefois, il n'y a aucune raison de douter que la communauté internationale souhaite vraiment lutter contre la pauvreté et il y a toutes les raisons de croire que les nouvelles stratégies viseront à faire en sorte que la croissance bénéficie davantage aux pauvres. Mais la question essentielle est que l'efficacité du processus d'élaboration des DSRP pour ce qui est de la réduction de la pauvreté dans les PMA ne dépendra pas seulement de ses effets sur la qualité de la croissance, mais aussi de ses effets sur son rythme.

A cet égard, il convient de souligner que les scénarios édifiés pour évaluer les perspectives à moyen terme de viabilité de la dette des PMA susceptibles de bénéficier de l'Initiative PPTE partent du principe, dans la plupart des cas, qu'on obtiendra un taux de croissance plus élevé qu'avec les programmes FASR. Mais ce taux reste inférieur à ce que les économistes estiment nécessaire pour réduire de moitié l'extrême pauvreté d'ici à 2015 (tableau 39). Quoi qu'il en soit, si les pays pauvres obtiennent effectivement ces taux de croissance et si les fruits de la croissance sont mieux redistribués, cela

TABLEAU 39 : TAUX DE CROISSANCE DU PIB RÉEL DANS LES PMA VISÉS PAR L'INITIATIVE PPTE : RÉSULTATS PASSÉS, PRÉVISIONS ET CROISSANCE REQUISE POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ (en pourcentage)

	<i>Résultats 1994-98</i>	<i>Prévisions^a 2000-05</i>	<i>Croissance requise^b 2000-15</i>
Burkina Faso	4,6	5,7	6,8
Guinée	4,5	5,8	7,3
Mali	4,9	5,0	7,7
Mauritanie	4,4	5,2	7,7
Mozambique	8,1	5,8	8,9
Ouganda	7,7	6,2	8,1
Rép.-Unie de Tanzanie	3,3	5,8	8,0

Source : Estimations du Secrétariat de la CNUCED.

^a Voir tableau 39.

^b Estimations du taux de croissance requis pour que la population pauvre diminue de moitié d'ici à 2005 faites par la Commission économique pour l'Afrique (Commission économique pour l'Afrique, 1999 : tableau A11.7).

aura un impact majeur sur la pauvreté. La question demeure : comment obtenir cette croissance plus dynamique ?

Les résultats des programmes FASR ne sont pas très encourageants à cet égard, car les taux de croissance relativement élevés enregistrés entre 1996 et 1998 s'expliquent en grande partie par une évolution favorable des termes de l'échange. Par conséquent, lorsqu'on cherche à porter une appréciation sur les DSRP, ce qu'il faut se demander avant tout c'est en quoi ils peuvent permettre une croissance plus rapide et durable. Pour reprendre les termes d'Eduardo Aninat, Directeur général adjoint du FMI, pourquoi pouvons-nous espérer faire mieux cette fois-ci ? (Aninat, 2000 : 4).

1. L'APPROPRIATION, MOYEN D'ACCELERER LA CROISSANCE ?

Une des raisons qui pourraient permettre d'espérer une accélération de la croissance est que les réformes économiques seront désormais élaborées de façon participative et en partenariat entre la communauté des créanciers et des donateurs internationaux et les autorités nationales. Aujourd'hui, c'est devenu un lieu commun de dire que les programmes du passé ont échoué parce que les gouvernements ne s'approprièrent pas les réformes. Dans le prochain chapitre, nous examinerons les questions de l'appropriation et du partenariat en termes plus généraux, mais nous commencerons par traiter ici certains aspects de l'appropriation nationale des DSRP.

L'appropriation est censée résulter du fait que le gouvernement prendra l'initiative de l'élaboration du DSRP et animera un processus participatif (qui devrait améliorer le respect des obligations redditionnelles) et la mise au point du plan d'action. Cela sera certainement utile dans la mesure où les stratégies devraient être mieux adaptées au contexte national, mais le degré réel d'appropriation dépendra des relations entre les autorités nationales et les créanciers et donateurs internationaux.

Ces relations seront certainement complexes. Depuis 1996, la Banque mondiale s'efforce de promouvoir l'appropriation des stratégies d'assistance aux pays par le gouvernement et la population des pays concernés. D'après certains

auteurs qui ont évalué cette expérience, l'introduction d'un processus participatif d'élaboration des stratégies n'a pas vraiment débouché sur une appropriation nationale mais représentait plutôt une tentative de la part de la Banque, véritable propriétaire de la stratégie, d'en améliorer la pertinence et l'efficacité tout en donnant aux différents intéressés (gouvernement et société civile) l'impression de participer davantage au processus (McGee et Norton, 2000 : 21). Il en sera peut-être autrement cette fois-ci, mais l'appropriation nationale des DSRP aura certainement des limites.

Premièrement, ce que les pays s'approprièrent, c'est un modèle conçu par la Banque et le Fonds et qui vise à promouvoir la réalisation des objectifs internationaux de développement sélectionnés par l'OCDE parmi un ensemble d'objectifs adoptés aux grandes conférences mondiales des années 90. Ils ne s'approprièrent pas le programme de développement lui-même, mais plutôt les moyens de l'exécuter.

L'élaboration des DSRP demande beaucoup de travail et il se peut qu'un certain nombre de PMA n'aient pas les capacités techniques nécessaires.

Deuxièmement, il est évident que l'élaboration des DSRP demande beaucoup de travail et il se peut qu'un certain nombre de PMA n'aient pas les capacités techniques nécessaires. Il est probable que pour concevoir leurs programmes, ces pays feront appel aux experts de la Banque et du Fonds, qui d'ailleurs sont censés fournir aux autorités nationales des conseils dans leurs domaines de compétences. Toutefois, il faudra que ces conseils soient donnés dans un esprit très ouvert, faute de quoi il n'y aura pas véritablement d'appropriation. A cet égard, les premiers résultats sont décevants. Une récente enquête auprès des donateurs bilatéraux a montré que dans la plupart des cas les pays bénéficiaires avaient l'impression que les fonctionnaires des institutions de Bretton Woods pilotaient le processus, notamment en République-Unie de Tanzanie et en Zambie. Ce n'est qu'au Ghana, au Mozambique et en Ouganda que les autorités avaient l'impression de vraiment participer (SPA, 2000 : 10, cité dans Killick, 2000).

Troisièmement, les DSRP devront être présentés aux Conseils du Fonds et de la Banque pour approbation. Ce processus d'approbation aura une incidence déterminante sur le degré d'appropriation des politiques. A cet égard, il sera intéressant de voir ce qui se passe si des pays élaborent une stratégie qui ne reprend pas tous les éléments préconisés par les institutions internationales de financement. Il n'est pas certain qu'une telle stratégie serait approuvée, mais elle ne susciterait peut-être pas un désaccord frontal. En outre, l'évaluation conjointe ne se fera pas en terrain vierge, car il est prévu que la Banque et le Fonds organisent des missions communes pour préparer la présentation des DSRP aux Conseils. Cette mission examinera avec les autorités toute modification qu'il pourrait être jugé nécessaire d'apporter à la stratégie pour que les services des institutions puissent recommander aux Conseils d'approuver le DSRP (FMI/IDA, 1999d : 16). Elle est censée faire largement connaître son avis aux participants au processus, et cet avis est censé être un des éléments pris en considération par les autorités pour décider à quel moment et sous quelle forme elles souhaitent soumettre le DSRP aux Conseils (p. 16).

Cela pourrait amener les pays à modifier la stratégie qu'ils auront élaborée pour qu'elle réponde aux attentes de la Banque et du Fonds. De façon générale, on prévoit qu'avec les mécanismes mis en place, les autorités ne présenteront leur DSRP que lorsque les services de ces deux institutions seront prêts à recommander son adoption (p. 16). Au fond, cela pourrait impliquer que l'appropriation se limite à une internalisation accrue des normes de ces institutions.

2. LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETE, MOYEN D'ACCELERER LA CROISSANCE ?

La nouvelle génération de réformes économiques définies dans les DSRP est aussi censée accélérer la croissance économique du fait que les politiques favorables aux pauvres seraient bonnes pour la croissance. Cette idée est séduisante, mais ne va pas de soi. Les auteurs de la plupart des travaux récents concernant la pauvreté se sont demandés si la croissance entraînait une réduction de la pauvreté et quels seraient les moyens de maximiser ses effets sur la pauvreté, et non si la réduction de la pauvreté était bonne pour la croissance et quels seraient les moyens de maximiser ses effets sur la croissance.

Il n'est pas exclu qu'une stratégie trop axée sur la lutte contre la pauvreté soit mauvaise pour la croissance. En d'autres termes, si dans les DSRP on donne trop d'importance aux objectifs immédiats d'accroissement de la consommation des pauvres, il se peut que cela empêche d'obtenir l'augmentation de l'épargne, de l'investissement, de l'efficacité et des exportations indispensables pour accélérer la croissance, résoudre durablement le problème du surendettement et aussi réduire la pauvreté à long terme. Certes, les lignes directrices pour l'établissement des DSRP n'excluent pas totalement qu'il puisse être nécessaire de faire des arbitrages entre réduction de la pauvreté et croissance. L'intégration des politiques macroéconomiques, des réformes structurelles et des politiques sociales dans le cadre des programmes FRPC et des DSRP doit en particulier éviter que l'accroissement des dépenses sociales nécessaire pour lutter contre la pauvreté ne compromette la stabilité macroéconomique et ne déclenche une spirale inflationniste qui éroderait le pouvoir d'achat des pauvres. Toutefois, on part généralement du principe que les réformes structurelles et en particulier la libéralisation du commerce extérieur et du secteur financier, la réforme du régime des prix agricoles et la privatisation sont compatibles avec la réduction de la pauvreté. Comme l'ont montré les débats très animés qu'a récemment suscités le texte du *World Development Report 2000/01* de la Banque mondiale, il y a à cet égard de grandes divergences de vues. Il n'est donc pas impossible qu'en ajoutant des conditions de lutte contre la pauvreté à leurs programmes d'ajustement, le FMI et la Banque mondiale ne conduisent les pays dans une impasse, en leur imposant des objectifs inconciliables à court terme.

En outre, l'expérience a montré qu'un des premiers effets du processus d'élaboration des DSRP a été de susciter de nombreuses attentes dans tous les secteurs de la société, ce qui met les gouvernements dans une situation très délicate. Il est difficile de répondre à toutes ces attentes, d'autant que le processus de désendettement des PPT ne libère des ressources qu'au compte-gouttes¹⁷. Le processus d'élaboration des DSRP risque donc de déclencher des mouvements populistes.

Il est certainement possible que la réduction de la pauvreté puisse faire partie intégrante d'un processus d'accélération de l'accumulation de capital dans les PMA. Mais pour cela, il faudrait une conception très ouverte des stratégies de développement, envisageant l'application des politiques intermédiaires évoquées au chapitre précédent. Malheureusement, on se dépêche d'élaborer des DSRP dans des situations dans lesquelles les conflits et les synergies entre croissance et réduction de la pauvreté sont mal compris. Il ne faudrait pas oublier que l'application de telles stratégies dans les pays pauvres est un processus expérimental et que ceux qui paieront le prix d'un échec éventuel seront les peuples de ces pays, qui n'ont pas le choix s'ils veulent obtenir accès à des financements assortis de conditions de faveur et un allègement de leur dette.

Si dans les DSRP on donne trop d'importance aux objectifs immédiats d'accroissement de la consommation des pauvres, il se peut que cela empêche d'obtenir l'augmentation de l'épargne, de l'investissement, de l'efficacité et des exportations indispensables pour accélérer la croissance, résoudre durablement le problème du surendettement et aussi réduire la pauvreté à long terme.

3. LE DESENDETTEMENT, MOYEN D'ACCELERER LA CROISSANCE ?

Enfin, il est aussi possible que l'élimination du surendettement et des effets d'éviction du service de la dette entraîne une accélération de la croissance. C'est probablement le moyen le plus sûr d'établir un lien entre l'allègement de la dette et la réduction de la pauvreté. Toutefois, cela dépendra beaucoup de l'ampleur de l'allègement de la dette et des flux d'aide complémentaires, qui devront être suffisants et suffisamment prévisibles à la fois pour amener le secteur privé à modifier ses anticipations et à accroître son investissement, et pour desserrer la contrainte budgétaire de façon que les Etats puissent réaliser les investissements nécessaires pour accroître les capacités de production. Malheureusement, les données dont on dispose quant à l'ampleur de l'allègement envisagé, et les perspectives à moyen terme présentées aux sections D et E, n'incitent pas à l'optimisme à cet égard.

Si les créanciers et donateurs internationaux continuent de se comporter, dans le cadre de l'Initiative PPTE, comme ils l'ont fait durant les années 90, il est probable que celle-ci entraînera un déclin de l'aide.

Le plus inquiétant est que, comme nous l'avons montré au chapitre 4, ces dernières années le niveau de l'APD en faveur des PMA a été très lié au niveau de leur endettement. Si les créanciers et donateurs internationaux continuent de se comporter, dans le cadre de l'Initiative PPTE, comme ils l'ont fait durant les années 90, il est probable que celle-ci entraînera un déclin de l'aide. D'après des estimations récentes, une grande partie de l'aide publique bilatérale est réaffectée au financement de l'allègement de la dette envers les institutions multilatérales. Cette proportion dépassait 50% des flux d'aide bilatérale aux PPTE en 1998 et, même si les décaissements seront étalés sur plusieurs années, il y a tout lieu de penser que l'aide est détournée au profit du désendettement (Martin, 2000 : 9). Tous les observateurs conviennent que ce détournement compromettra l'efficacité de l'Initiative.

H. Conclusions

La principale conclusion du présent chapitre est que, pour les PMA, on attend beaucoup trop de la mise en œuvre de l'Initiative PPTE renforcée. Comme l'a dit à juste titre dans son rapport aux comités du Congrès la Cour des comptes des Etats-Unis (General Accounting Office), il est peu probable que l'Initiative permette aux bénéficiaires de résoudre durablement leurs problèmes de surendettement, sauf s'ils obtiennent une croissance forte et durable (GAO, 2000 : 9). Malheureusement, elle n'est pas conçue de façon à vraiment mettre en place les conditions nationales et internationales d'une telle croissance.

Le problème n'est pas tellement lié au délai nécessaire pour que les pays atteignent le point de décision à partir duquel ils bénéficieront d'un allègement de leur dette, même si ce délai a été et est toujours beaucoup trop long, y compris dans l'Initiative renforcée. Le vrai problème, c'est l'ampleur et le calendrier du désendettement, les conditions auxquelles il est subordonné et les modalités de son financement.

Le désendettement devrait avoir pour principal objet de permettre aux pays dont le surendettement entrave la croissance et l'investissement public et privé de prendre un nouveau départ. Les exemples de l'Indonésie et de l'Egypte ont montré que le meilleur moyen d'y parvenir est d'annuler d'un seul coup une grande partie de la dette, or l'Initiative PPTE n'est pas du tout conçue de cette façon. Elle fonctionne plutôt comme l'APD, et est fournie davantage sous forme d'une réduction des obligations contractuelles de service de la dette officielle que sous forme d'argent frais. Ce défaut est aggravé par le fait que les pays bénéficiaires seront tenus d'employer les ressources libérées par l'Initiative PPTE pour des mesures de lutte contre la pauvreté.

En termes de trésorerie, le désendettement PPTE ne représente pas grand-chose par rapport aux flux nets de ressources et à l'aide en faveur des PMA, et il est peu probable qu'il suffise à permettre à ces pays de résoudre durablement leurs problèmes de surendettement, même si le mécanisme est exploité au maximum. Les prévisions à moyen terme sont très optimistes. Elles ne se réaliseront que si les PMA bénéficiant de l'Initiative PPTE obtiennent un taux de croissance généralement supérieur à ceux obtenus dans les années 90, avec une expansion très forte et stable de leurs exportations, sans que l'intensité d'importation n'augmente. Comme les prévisions faites dans le cadre de la première Initiative PPTE se sont généralement révélées beaucoup trop optimistes et que les recettes d'exportation des PMA sont très instables, il est peu probable que ces attentes se réalisent. Le plus probable est que, si les recettes d'exportation sont inférieures aux prévisions, les PMA devront réduire leurs importations et leur croissance se ralentira. Cela est d'autant plus vraisemblable que les seuils de viabilité de la dette ont été fixés à un niveau tel que, lorsque les pays auront contracté de nouveaux emprunts assortis de conditions de faveur pour financer les infrastructures physiques et sociales indispensables après avoir bénéficié du désendettement PPTE, ils resteront en fait surendettés pendant un certain nombre d'années et n'auront aucune marge de sécurité en cas de choc exogène.

Le postulat implicite des prévisions sur lesquelles se fonde l'espoir d'un retour à la viabilité à moyen terme est, comme l'a dit le GAO (2000), que le processus d'élaboration et d'exécution d'une stratégie de réduction de la pauvreté entraînera une amélioration de l'efficacité qui permettra à la fois d'accélérer la croissance et de faire reculer la pauvreté (p. 14). D'ailleurs, la justification des nouvelles conditions est bien de faire en sorte que les ressources libérées grâce au désendettement soient affectées à une politique constructive de réduction de la pauvreté. Il est trop tôt pour se prononcer sur l'efficacité concrète du DSRP à long terme, mais on voit difficilement comment il pourrait permettre d'accélérer la croissance, d'autant qu'il s'agit d'un mécanisme inédit et expérimental, mis en place de façon hâtive. Les effets des conditions rigoureuses imposées par le passé dans le cadre de la FASR, qui ont provoqué de nombreuses interruptions de l'aide et suscité des incertitudes nuisibles à l'efficacité des réformes, n'incitent guère à l'optimisme en ce qui concerne la FRPC. De plus, les conditions additionnelles dues au fait que l'allègement de la dette est subordonné à une stratégie de réduction de la pauvreté risquent fort de détourner l'attention de l'essentiel, qui est d'accroître l'épargne intérieure et le volume et la productivité de l'investissement et de promouvoir l'exportation. Il est certes louable d'encourager l'appropriation des programmes de réforme par les pays concernés, mais cette bonne volonté risque fort d'être mise en échec par l'insuffisance des capacités nationales et par une conception trop doctrinaire des programmes acceptables.

Enfin, il n'est pas exclu que l'Initiative, outre ses limites propres, soit sous-financée, ou financée par le détournement de l'aide. On pourrait être encouragé par le fait que plusieurs pays de l'OCDE ont récemment déclaré qu'ils annulaient les dettes bilatérales au titre de l'APD, mais les modalités concrètes de cette annulation sont complexes¹⁸. De plus, en raison de contraintes budgétaires et autres, de nombreux créanciers et en particulier les petites organisations multilatérales ont du mal à assumer leur part du financement nécessaire. Par ailleurs, comme les créanciers n'appartenant pas à l'OCDE se sentent un peu exclus de la conception et de l'exécution de l'Initiative, il est difficile aux PMA d'obtenir d'eux le traitement similaire qui serait requis pour que l'allègement de la dette atteigne le niveau projeté¹⁹. Le désendettement PPTE étant conçu comme une sorte d'aide au développement, il est très

Les prévisions à moyen terme sont très optimistes...

Le désendettement PPTE étant conçu comme une sorte d'aide au développement, il est très probable que l'allègement de la dette se substituera à l'APD, ce qui compromettrait inévitablement son efficacité.

probable que l'allègement de la dette se substituera à l'APD, ce qui compromettrait inévitablement son efficacité.

Il faut accélérer et accroître l'allègement de la dette...

L'analyse ci-dessus amène à formuler trois recommandations. Premièrement, il faut accélérer et accroître l'allègement de la dette, en se fondant sur des critères plus réalistes pour déterminer la viabilité de l'endettement et sur des prévisions plus réalistes en matière de croissance de l'économie, des exportations et des importations, et concentrer en début de période l'annulation d'une partie de la dette et l'allègement du service de la dette²⁰. Pour ce qui est de l'accroissement du désendettement, le principal obstacle est le financement. Les améliorations introduites par le renforcement de l'Initiative PPTE ont été limitées par la nécessité de contenir le coût additionnel dans des limites acceptables pour les créanciers (Banque mondiale, 1999), et même ainsi il se révèle difficile de la financer. Il est donc impératif que la communauté internationale s'attaque de front aux contraintes financières qui limitent l'allègement de la dette des pays pauvres. Il faut calculer le coût de la réduction de la dette en tenant compte du risque de non-paiement (voir Cohen, 2000). Afin de déterminer son coût réel pour les créanciers, il faut aussi tenir compte des avantages qu'ils retireront de la disparition du surendettement, qui, comme nous l'avons soutenu au chapitre 4, est une des conditions essentielles de l'efficacité de l'aide.

Afin de déterminer le coût réel pour les créanciers de la réduction de la dette, il faut aussi tenir compte des avantages qu'ils retireront de la disparition du surendettement, qui est une des conditions essentielles de l'efficacité de l'aide.

Aucun pays ne pourra se débarrasser durablement du problème du surendettement s'il n'applique pas des politiques permettant d'accélérer la croissance. Pour cela, il faut tirer la leçon des programmes d'ajustement FASR et envisager de nouveaux instruments pour orienter la politique économique dans un sens plus favorable aux pauvres. Comme nous l'avons soutenu au chapitre 4, il faut adopter des mesures plus pragmatiques mettant l'accent sur les ingrédients fondamentaux du développement, c'est-à-dire l'accroissement de l'investissement, des capacités de production, de la productivité, de l'épargne et de la compétitivité. En définitive, seule une expansion rapide de l'ensemble de l'économie peut faire reculer la pauvreté, et il faut mettre en œuvre des politiques intermédiaires afin que cette expansion améliore vraiment le sort des pauvres. La réaffectation des dépenses publiques au profit du secteur social, et en particulier de la santé et de l'éducation primaire, est un aspect important de ces politiques intermédiaires, mais elle ne suffit pas. Il faut aussi prendre des mesures pour accroître l'efficacité du marché, promouvoir l'investissement et les gains de productivité dans l'agriculture, et favoriser l'essor de l'entreprise privée²¹, sans négliger les investissements publics dans les infrastructures physiques et sociales.

Il est essentiel de gérer la tension entre conditionnalité et appropriation nationale par une approche pragmatique de ce que doivent être les principaux instruments d'une politique de promotion de la croissance, et en explorant différentes stratégies de développement sans chercher à imposer un modèle unique. Ainsi que l'ont dit les Ministres des PPTE dans la déclaration qu'ils ont adoptée à l'issue de leur deuxième réunion tenue à Genève en juin 2000, il faut que les conditions soient peu nombreuses, claires et réalistes, et qu'elles correspondent à ce que l'Etat peut vraiment maîtriser (p. 3). Il importe aussi de renforcer la capacité des pays débiteurs de mettre en œuvre une politique efficace de gestion de la dette. Un des effets secondaires les plus positifs de l'Initiative PPTE est qu'elle contraint justement à améliorer les capacités de gestion de la dette, mais les pays débiteurs ont besoin d'une assistance technique accrue pour pouvoir participer au processus sur un pied d'égalité. Il est impossible qu'un pays s'approprie vraiment une stratégie de réduction de la pauvreté s'il ne peut pas s'approprier aussi l'analyse de la viabilité de la dette.

Il est impossible qu'un pays s'approprie vraiment une stratégie de réduction de la pauvreté s'il ne peut pas s'approprier aussi l'analyse de la viabilité de la dette.

Enfin, il faut absolument que les stratégies de développement des pays pauvres soient complétées par une action judicieuse de la communauté internationale. Dans le rapport intérimaire d'avril 1999 au sujet de l'Initiative PPTE, établi par le Directeur général du FMI et le Président de la Banque mondiale, il est expressément dit que l'Initiative doit être complétée par une action plus générale des membres les plus riches des deux institutions. Il faut en particulier accroître l'APD en faveur des PPTE, en privilégiant ceux qui font un réel effort de développement, et relancer la politique d'ouverture des marchés des pays industriels aux produits d'exportation des PPTE, qui sont essentiellement des matières premières et des produits agricoles. Il convient de redoubler d'efforts tant sur le front de l'aide que sur celui du commerce international, faute de quoi l'Initiative PPTE à elle seule ne permettra pas d'obtenir un recul durable de la pauvreté (FMI/Banque mondiale, 1999b : 3).

Il ne peut pas y avoir de bonne stratégie de réduction de la pauvreté dans un environnement international inadapté. On ne peut pas lutter contre la pauvreté en agissant uniquement sur les facteurs nationaux et la réduction de la pauvreté doit être considérée comme un enjeu international. Pour atteindre les objectifs de développement adoptés par la communauté internationale, il faut mettre en œuvre des moyens de développement internationaux.

Notes

1. Pour une analyse des enseignements tirés du règlement du problème de la dette des pays à revenus moyens dans les années 80 et de leur application aux pays pauvres, voir Klein (1997).
2. On trouvera une description intéressante de ces mécanismes dans OCDE (1997).
3. On peut lire dans Daseking et Powell (1999 : 8) la description ci-après de la situation dans les années 80 : « Lorsqu'il existait un marché secondaire pour la dette privée des pays pauvres, la décote était généralement plus forte que celle de la dette des pays à revenus moyens, mais les agences de crédit à l'exportation continuaient de prétendre que les créances officielles seraient un jour ou l'autre intégralement recouvrées, et n'étaient généralement pas tenus d'appliquer les normes comptables imposées aux autres créanciers commerciaux et aux compagnies d'assurance. Par conséquent, tout au long des années 80, les agences de crédit à l'exportation ont dans l'ensemble comptabilisé leurs créances sur des Etats à la valeur nominale, sans décote, ni provisionnement. Ces pratiques comptables ont permis aux créanciers bilatéraux de continuer de rééchelonner ou de refinancer l'intégralité des paiements échus, sans trop se préoccuper des perspectives de remboursement ultime.
4. On dit souvent, mais à tort, valeur actuelle « nette » de la dette. Pour une analyse importante de ce point, voir Cosio-Pascal (1997).
5. On trouvera une analyse détaillée des modifications qu'il a été proposé d'apporter à l'Initiative PPTE dans FMI/IDA (1999a), et une liste des principales modifications dans FMI (2000b). Pour connaître l'avis d'un initié sur le processus politique qui a conduit à l'introduction et au renforcement de l'Initiative PPTE, qui a été haut fonctionnaire responsable des finances internationales au Trésor du Royaume-Uni entre 1986 et 1994 et Administrateur pour le Royaume-Uni au FMI et à la Banque mondiale entre 1994 et 1997, voir Evans (1999).
6. La façon dont le point d'achèvement est lié à l'évaluation des résultats obtenus est clairement décrite dans FMI/IDA (1999a : 14-17).
7. L'exposé qui suit se fonde sur FMI (1999), et le débat en cours au sujet des DSRP est décrit dans FMI/IDA (1999b) ; FMI/Banque mondiale (1999a) ; FMI/IDA (1999c) ; FMI/IDA (1999d) ; Banque mondiale (2000a) ; FMI/Banque mondiale (2000) ; Banque mondiale (2000b).
8. Pour une récente analyse critique des effets négatifs de la conditionnalité de la deuxième Initiative PPTE, voir Killick (2000).
9. Toutefois, la situation du Bénin a été réexaminée dans le cadre de la deuxième Initiative PPTE et un programme de désendettement a été lancé le 18 juillet 2000.

10. FMI (2000b); FMI/Banque mondiale (2000). Les 40 pays en question ne comprennent pas la Gambie, qui a été ajoutée à la liste à la fin du mois d'août.
11. Cette estimation provient du site de la Banque mondiale www.worldbank.org/hipc/faq/faq.html.
12. Pour le détail de ces hypothèses, voir les documents mentionnés au tableau 35.
13. Pour une analyse de ces indicateurs, voir FMI (1998; 2000a) et Cosio-Pascal (1997).
14. Dans le cas de l'Ouganda par exemple, le scénario de base postulait que le prix du café resterait constant en termes réels sur presque toute la période de projection, mais en fait, dans les années 90, il a varié du simple au double et l'écart-type des différences entre les cours des neuf années précédentes (dernier cycle complet du café) et le cours moyen sur 25 ans a atteint 22% du cours tendanciel. De plus, on avait retenu pour le scénario une élasticité-revenu des importations de 0,95, alors que durant les quatre années qui ont précédé la projection, le PIB réel a augmenté d'environ 8% par an et les importations réelles de 12% par an (soit une élasticité de 1,5). Autre exemple, dans le cas de la Bolivie, durant les négociations conduites pour la première Initiative PPTE, alors que les autorités du pays avaient demandé qu'on tienne compte, dans les scénarios, des deux dernières périodes de forte détérioration des termes de l'échange, pour l'analyse de vulnérabilité on s'est fondé sur une détérioration égale à un tiers seulement de ce qui avait été demandé. Les chiffres sur l'Ouganda proviennent de FMI/IDA (1997a : 22-25), et les chiffres sur la Bolivie de Comboni (2000).
15. Parmi les propositions intéressantes fondées sur l'approche directe, on peut mentionner CAFOD (1998) et Sachs et al. (1999).
16. Pour une analyse très fine de cette question, voir Heller et Schiller (1999).
17. Ces problèmes ont été soulevés dans la déclaration de la deuxième Réunion ministérielle des PPTE organisée à Genève le 7 juin 2000 par Debt Relief International.
18. D'après Debt Relief International (2000b : 5), certains pays n'annulent que la dette antérieure à une date donnée, tandis que d'autres annulent aussi les dettes postérieures. Certains annulent également les crédits à l'exportation. La plupart (à l'exception notable du Canada, du Royaume-Uni, des Etats-Unis et de quelques autres) semblent décidés à différer l'annulation de la dette jusqu'au point d'achèvement, ce qui signifie que la plupart des PPTE ne verront rien venir avant plusieurs années.
19. Cet aspect a été souligné dans la déclaration de la deuxième Réunion des Ministres des PPTE tenue à Genève le 7 juin 2000.
20. Les propositions formulées dans ONU (1999) restent pertinentes. Dans une étude récente, Martin (1999) a contesté en particulier les critères budgétaires de viabilité et proposé qu'on ramène à 155% le seuil du ratio valeur actuelle de la dette/recettes budgétaires (plus d'un tiers de moins de ce qui est prévu dans l'Initiative PPTE renforcée), et qu'on réduise également les seuils secondaires.
21. A propos de l'importance des politiques intermédiaires pour la lutte contre la pauvreté, voir Gore et Figueiredo (1997).

Bibliographie

- Aninat, E. (2000). Strengthening the focus on poverty reduction, speech given at the Development Policy Forum, Berlin, 15 June, 2000 (www.imf.org/external/np/speeches/2000/061500.HTM).
- Banque mondiale (1999). *HIPC Initiative: Progress Report by the Managing Director of the IMF and the President of the World Bank*, 21 avril, Washington, DC.
- Banque mondiale (2000a). *Poverty Reduction Strategy Papers: Internal Guidance Note*, World Bank Group Operations Policy and Strategy, 21 janvier, Washington, DC.
- Banque mondiale (2000b). *Partners in Transforming Development: New Approaches to Developing Country-Owned Poverty Reduction Strategies*, mars (www.worldbank.org/hipc/faq/faq.html).

- Boote, A.R. et al. (1997). Debt relief for low-income countries and the HIPC Debt Initiative. Dans: Iqbal, Z. et Kanbur, R. éd., *External Finance for Low-income Countries*, FMI, Washington, DC.
- CAFOD (1998). *A Human Development Approach to Debt Relief for the World's Poor* (www.cafod.org.uk/cafod), septembre, Londres.
- Cline, W.R. (1997). Debt relief for heavily indebted poor countries. Dans: Iqbal, Z. et Kanbur, R. éd., *External Finance for Low-income Countries*, FMI, Washington, DC.
- CNUCED (1986). *Les pays les moins avancés – Rapport 1986*, publication des Nations Unies, numéro de vente : F.86.II.D.7, Genève.
- Cohen, D. (2000). The HIPC Initiative: true and false promises. Document présenté au Joint DAC/Development Centre Seminar on Development Finance: The Way Forward, 29–30 mars 1999, OCDE, Paris.
- Comboni, J. (2000). HIPC: effectiveness in achieving debt sustainability and reducing poverty – a debtor countries' perspective, miméo, CNUCED, Genève.
- Cosio-Pascal, E. (1997). Debt sustainability and social and human development: the net transfer approach and a comment on the so-called “net” present value calculation of debt relief, CNUCED, Discussion Papers No. 128, Genève.
- Daseking, C. et Powell, R. (1999). From Toronto terms to the HIPC Initiative: a brief history of debt relief for low-income countries, FMI Working Paper, WP/99/142, FMI, Washington, DC.
- Debt Relief International (2000a). *HIPC Debt Strategy (Newsletter)*, Issue 4, Londres.
- Debt Relief International (2000b). *HIPC Debt Strategy (Newsletter)*, Issue 5, Londres.
- Deusy-Fournier, P. (1999). Strengthening the social content of the HIPC Initiative: some preliminary thoughts. Document présenté au séminaire de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, “HIPC Review Seminar – Strengthening the Links between Debt Relief and Poverty Reduction”, Addis-Abeba, Ethiopie, 29–30 juillet, 1999.
- ECA (1999). *Economic Report on Africa 1999*, Commission économique pour l'Afrique, E/ECA/CM.24/3, Nations Unies, Addis-Abeba.
- Evans, H. (1999). Debt relief for the poorest countries: why did it take so long? *Development Policy Review*, vol. 17: 267–279.
- FMI (1998). *External Evaluation of the ESAF*, rapport d'un groupe d'experts indépendants, FMI, Washington, DC.
- FMI (1999). *The Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) – Operational Issues*, 13 décembre, (www.imf.org/external/np/pdrworld/Bank/prsp/poverty2.htm), Washington, DC.
- FMI (2000a). *Debt- and Reserve-related Indicators of External Vulnerability*, 23 mars, Washington, DC.
- FMI (2000b). *Debt Initiative for Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)*, (www.imf.org/external/np/hipc/hipc.htm), Washington, DC.
- FMI/Banque mondiale (1999a). *Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries*, Development Committee, DC/99–29, 22 septembre, Washington, DC.
- FMI/Banque mondiale (1999b). *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative: Progress Report by the Managing Director of the IMF and the President of the World Bank*, 21 avril, Washington, DC.
- FMI/Banque mondiale (2000). *Progress Reports on Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) and Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs)*, Development Committee, DC/2000-10, Washington, DC.
- FMI/IDA (1997a). *Uganda: Final Document on the Initiative for Heavily Indebted Poor Countries*, 11 April, Washington DC.
- FMI/IDA (1997b). *Burkina Faso: Final Document on the Initiative for Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)*, 13 août, Washington, DC.
- FMI/IDA (1998). *Mali: Final Decision Point Document on the Initiative for Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)*, 24 août, Washington, DC.
- FMI/IDA (1999a). *Modifications to the Highly Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative*, 23 juillet, Washington, DC.
- FMI/IDA (1999b). *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative – Strengthening the Link between Debt Relief and Poverty Reduction*, 26 août, Washington, DC.

- FMI/IDA (1999c) *Poverty Reduction Strategy Papers - Status and Next Steps*, 10 novembre, Washington, D.C.
- FMI/IDA (1999d). *Poverty Reduction Strategy Papers – Operational Issues*, 10 décembre, Washington, DC.
- FMI/IDA (1999e). *Tanzania: Preliminary Document on the Initiative for Heavily Indebted Poor Countries (HIPC Initiative)*, 27 août, Washington, DC.
- FMI/IDA (2000a). *Republic of Mozambique: Decision Point Document under the Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative*, 29 mars, Washington ,D.C.
- FMI/IDA (2000b). *Uganda: Initiative for Heavily Indebted Poor Countries – Second Decision Point Document under the Enhanced Initiative*, 29 mars, Washington, DC.
- General Accounting Office (GAO) (2000). *Developing Countries: Debt Relief Initiative for Poor Countries Faces Challenges*, Report to Congressional Committees, GAO/NSIAD-00-161, Washington, DC.
- Gore, C. et Figueiredo, J.B. éd. (1997). *Social Exclusion and Anti-Poverty Policy: A Debate*, BIT, Institut international d'études sociales, Research Series No. 110, 1997, parties 1 et 2.
- Heller, P.S. et Schiller, C. (1999). Issues in the use of debt relief savings in the social sectors. Document présenté au séminaire de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, "HIPC Review Seminar – Strengthening the Links between Debt Relief and Poverty Reduction", Addis-Abeba, 29-30 juillet, 1999.
- IDA/IMF (1999a). *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative – Update on Costing the Enhanced HIPC Initiative*, 7 décembre, Washington, DC.
- IDA/IMF (1999b). *Guinea: Preliminary Document on the Initiative for the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC Initiative)*, 10 décembre, Washington, DC.
- IDA/IMF (2000a). *Mauritania: Decision Point Document under the Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative*, 14 janvier, Washington, DC.
- IDA/IMF (2000b). *Tanzania: Decision Point Document under the Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative*, 20 mars, Washington, DC.
- Killick, T. (2000). HIPC II and conditionality: business as before or a new beginning?, paper presented at the Commonwealth Secretariat Policy Workshop on "Debt, HIPC and Poverty Reduction", 17–18 juillet, Londres.
- 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.
- Martin, M. (1999). *Changing the HIPC Indicators*, rapport présenté au Department for International Development, Debt Relief International, mars, Londres.
- Martin, M. (2000). Financing poverty reduction in the heavily indebted poor countries: beyond HIPC II. Document présenté au Commonwealth Secretariat Policy Workshop on "Debt, HIPC and Poverty Reduction", 17–18 juillet, Londres.
- McGee, R. et Norton, A. (2000). Participation in poverty reduction strategies: a synthesis of experience with participatory approaches to policy design, implementation and monitoring. Institute of Development Studies (IDS). Working Paper No. 109, mai, Brighton.
- Nations Unies (1999). *Finding Solutions to the Debt Problems of Developing Countries*, rapport du Comité exécutif sur les affaires économiques et sociales, 20 mai.
- Nyamugasira, W. (1999). Rwanda and the impact of debt relief on the poor: reconciliation can't wait; children headed households can't wait. Document présenté au séminaire de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, "HIPC Review Seminar – Strengthening the Links between Debt Relief and Poverty Reduction", Addis-Abeba, 29 – 30 juillet, 1999.
- OCDE (1997). *Debt and Development Cooperation: Debt Relief Actions by DAC Members*, OCDE/GD(97)134, OCDE, Paris.
- OCDE (2000). *Rapport sur la coopération pour le développement, 1999*, OCDE, Paris.
- Olortegui, A. (2000). *HIPC Initiative, Debt Relief and the Financial Gap: The Case of Tanzania*, document de base pour *Les pays les moins avancés – Rapport 2000*.
- Sachs, J., et al. (1999). *Implementing Debt Relief for the HIPCs*, Centre for International Development, Université Harvard, août.

- Sao Tomé-et-Príncipe (2000). Sao Tome and Principe: Interim Poverty Reduction Strategy Paper for 2000–2002 (<http://www.imf.org/external/np/prsp/2000/-stp/01/index.htm>).
- Special Program of Assistance to Africa (SPA) (2000). Strategic partnership with Africa – donor involvement with PRSPs: survey results, PRSP-Process Task Team input to Technical Group, juin. Projet.
- Tran-Nguyen, A.N, Addison, T. et Martin, M. (1996). Debt sustainability, social and human development, and the experiences of the heavily indebted poor countries (HIPC), janvier, miméo, CNUCED, Genève.
- Tumusiime-Mutebile, E. (1999). A Ugandan perspective on the HIPC Debt Initiative: translating debt relief into poverty reduction. Document de base présenté au séminaire du Réseau européen sur la dette et le développement (EURODAD, “Debt Relief and Poverty Eradication: Mechanisms and Policies”, 2–3 novembre, La Haye.

Efficacité de l'aide, problèmes de coordination et appropriation

A. Introduction

Pour évaluer l'efficacité de l'aide, on se contente généralement de rechercher des corrélations entre les flux d'aide et le développement, sans se préoccuper des mécanismes de fond. Toutefois, si l'on veut accroître son efficacité, il faut comprendre par quels mécanismes elle agit sur le développement, et chercher à répondre au moins à une partie des questions suivantes :

- Quels sont les principaux mécanismes de répartition et d'utilisation de l'aide ?
- Quelles sont les interactions entre ces mécanismes et les politiques nationales et les stratégies de développement des pays destinataires ?
- Comment l'aide influe-t-elle sur le processus global de mobilisation et d'allocation des ressources ?
- L'aide a-t-elle contribué à la stabilisation macroéconomique ou a-t-elle accru la vulnérabilité ?
- L'aide a-t-elle permis de renforcer les services publics et, dans l'affirmative, quels effets cela a-t-il eu sur le potentiel de production et la compétitivité ?

Le présent chapitre est consacré à une analyse de ces questions dans le cas des PMA. Nous commencerons par donner un aperçu de l'évolution des modèles d'aide internationale, et en particulier du diagnostic porté par la Banque mondiale et les donateurs sur les causes de l'inefficacité des stratégies passées et des postulats sur lesquels se fonde la révision en cours, conçue pour accroître l'efficacité de l'aide par la promotion du partenariat, de l'appropriation et de la sélectivité. Les récents débats sur l'efficacité de l'aide se sont fondés en grande partie sur des régressions visant à établir des corrélations entre les politiques appliquées par les pays bénéficiaires de l'aide et l'impact de celle-ci. Toutefois, la thèse centrale du présent chapitre est que, même si les politiques nationales sont importantes, l'efficacité de l'aide a été limitée à cause de la nature du système international de fourniture de l'aide et en particulier de son manque de coordination à l'ère de la libéralisation. Dans la section C, nous donnerons un aperçu des mécanismes de distribution de l'aide durant les programmes d'ajustement et jusqu'à ce jour. Ensuite, dans la section D, nous analyserons les divergences entre les évaluations de l'efficacité de l'aide aux niveaux microéconomique et macroéconomique. Dans les sections E, F et G, nous analyserons de l'incidence du système de fourniture de l'aide sur son efficacité macroéconomique. Dans la section H, nous évaluerons, à la lumière de cette analyse, la validité des nouvelles notions que sont l'appropriation des politiques, le partenariat et la sélectivité. La dernière section contient les conclusions de ce chapitre.

Même si les politiques nationales sont importantes, l'efficacité de l'aide a été limitée à cause de la nature du système international de fourniture de l'aide et en particulier de son manque de coordination à l'ère de la libéralisation.

B. Cohérence et incohérences du système d'aide internationale

1. EVOLUTION DES MODELES D'AIDE INTERNATIONALE¹

On peut distinguer trois grandes phases dans la démarche des donateurs depuis les années 50. De 1950 à la fin des années 70, l'aide internationale était essentiellement une aide-projet, visant à appuyer les plans d'investissement des pays bénéficiaires. On considérait que l'insuffisance de l'épargne et/ou de la capacité d'importation de biens d'équipement étaient les principaux obstacles à l'investissement, et que le rôle de l'aide extérieure était de stimuler l'investissement en couvrant le déficit d'épargne ou de devises. L'investissement, financé par l'aide étrangère, était censé résoudre le problème du développement. Dans la plupart des cas, le gouvernement du pays bénéficiaire établissait un plan de développement puis, sur la base de ce plan, une liste de projets, parmi lesquels les donateurs choisissaient ceux qu'ils souhaitaient financer. Il s'agissait dans la plupart des cas de projets clés en main (généralement gérés par le donateur): l'aide finançait l'importation de biens d'équipement et une assistance technique et administrative, qui étaient complétées par la création d'emplois et une production locale financée par les Etats destinataires. Hormis l'aide alimentaire, l'aide extérieure consistait essentiellement à soutenir le financement de projets.

On peut distinguer trois grandes phases dans la démarche des donateurs depuis les années 50.

Durant les années 80 est apparu un nouveau consensus, traduit dans les programmes d'ajustement structurel inspirés par le FMI et la Banque mondiale, qui imputait l'inefficacité de l'aide à l'application de politiques économiques erronées par les pays bénéficiaires. On a donc en partie abandonné l'aide-projet au profit d'une stratégie visant à inciter les pays à mettre en œuvre des réformes économiques. L'aide a cessé d'être considérée comme un moyen de transférer des ressources pour financer l'investissement, et est devenue un moyen d'imposer des réformes. C'est ce qu'on a appelé la conditionnalité : l'obtention de l'aide a été subordonnée à l'adoption de politiques jugées appropriées. Tout au long des années 80 et 90, la conditionnalité visait essentiellement à faire adopter des mesures de stabilisation, de libéralisation et de déréglementation de l'économie des pays destinataires.

Cette nouvelle stratégie d'aide au développement a suscité l'apparition d'une « communauté des donateurs », en tant qu'entité ayant une voix dominante dans le débat sur les politiques nationales des pays bénéficiaires. Les programmes d'ajustement structurel, lancés à l'initiative du FMI et de la Banque mondiale, et le remplacement de l'aide-projet par l'aide-programme, ont permis aux donateurs d'exercer collectivement une grande influence sur les politiques des pays en développement. Les PMA n'étaient plus face à une multitude de partenaires, mais à un front uni des donateurs.

Avec les politiques d'ajustement structurel, l'aide-programme a commencé à jouer un rôle de premier plan et est devenue un des instruments essentiels de la conditionnalité. A mesure que l'ajustement structurel s'imposait, les donateurs ont commencé à privilégier, dans le cadre de l'aide-programme, les mesures de soutien budgétaire et de désendettement, au détriment du financement des importations. Cette évolution a été due en partie au progrès des réformes économiques et en partie à l'évolution des préoccupations des donateurs. En termes quantitatifs, les décaissements au titre de l'aide-programme ne représentaient qu'une petite proportion du total des flux d'aide. D'après les chiffres de l'OCDE/CAD, l'ensemble de l'aide-programme, y compris l'allègement de la dette, ne représentait pas plus de 20% du total de

l'aide fournie aux pays en développement à la fin des années 90. Toutefois, l'ajustement structurel a aussi entraîné une réorientation de l'aide-projet, c'est-à-dire qu'on a délaissé les mécanismes traditionnels de financement d'investissements dans le cadre d'un plan de développement au profit du financement d'activités semi-autonomes du secteur public, gérées par les donateurs, dans lesquelles les dépenses courantes représentaient souvent une proportion importante du total, nonobstant le fait qu'on continuait presque partout d'établir des listes de projets dans le cadre du budget de développement (Wuyts, 1996). Comme nous le verrons plus loin, ces différentes évolutions ont eu des conséquences importantes sur l'efficacité macroéconomique de l'aide internationale.

A la fin des années 90, les donateurs se sont mis à repenser en profondeur leur politique d'aide au développement; cette réflexion n'est pas terminée, mais il y a tout lieu de penser qu'elle débouchera sur un nouveau modèle. L'échec de plus en plus évident des programmes d'ajustement dans les pays pauvres a d'abord incité à repenser la conditionnalité. L'ouvrage critique de la Banque mondiale intitulé *Evaluer l'aide* formule trois thèses principales : premièrement, l'aide est efficace si l'environnement institutionnel est favorable; deuxièmement, l'aide ne peut pas servir de carotte pour inciter les pays bénéficiaires à appliquer les bonnes politiques; troisièmement, les politiques appliquées par les pays destinataires ne semblent pas avoir beaucoup d'influence sur la répartition de l'aide (Banque mondiale, 1998). La deuxième de ces thèses s'appuie sur un nombre croissant de rapports d'évaluation, d'études de cas et de recherches selon lesquels, pour qu'une réforme soit durable et efficace, il est essentiel que le pays concerné se l'approprie. Le message d'*Evaluer l'aide* combine ces nouvelles thèses avec des résidus du consensus antérieur : nous savons quelles sont les bonnes politiques, mais nous ne pouvons pas forcer les pays à se les approprier au moyen de la conditionnalité traditionnelle. Par conséquent, si le pays destinataire n'a pas un projet politique visant à mettre en place l'environnement institutionnel approprié, l'aide sera forcément inefficace. En revanche, s'il y a un tel projet (qui doit s'appuyer sur la démocratie, la bonne gestion des affaires publiques et des politiques appropriées), l'aide sera non seulement efficace, mais aussi indispensable pour un développement durable. On en a conclu qu'il serait possible d'accroître l'efficacité de l'aide en la réservant aux pays qui appliquent les bonnes politiques, et de convaincre les autres de s'approprier ces bonnes politiques en leur donnant des conseils et en les privant d'aide tant qu'ils ne font pas les bons choix. C'est ce qu'on a appelé la conditionnalité a posteriori ou sélectivité.

Cette remise en question a été motivée surtout par les préoccupations des praticiens de l'aide au développement travaillant pour des agences de coopération des donateurs bilatéraux, ou pour des organismes multilatéraux comme l'OCDE/CAD, le PNUD et le Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale (OED). Le rapport de Helleiner sur l'aide à la République-Unie de Tanzanie et son suivi (voir Helleiner et al., 1995), et le projet conjoint OCDE/PNUD concernant l'aide au Mali (voir OCDE/PNUD, 1999) ont marqué le début d'une nouvelle approche « officielle » de l'évaluation de l'efficacité de l'aide, très différente de celle fondée sur le modèle de la conditionnalité. Le principe du cadre général de développement, lancé par le Président de la Banque mondiale en 1999, semble aussi annoncer l'adoption de ce qui est qualifié de nouveau modèle du développement dans le rapport annuel de 1999 sur l'efficacité du développement, établi par le Département de l'évaluation des opérations de la Banque (voir Banque mondiale, OED, 1999a).

Il est dit dans le résumé de ce document (Banque mondiale, OED, 1999b) qu'à l'ère de l'ajustement la Banque avait tendance à négliger les

L'échec de plus en plus évident des programmes d'ajustement dans les pays pauvres a d'abord incité à repenser la conditionnalité.

connaissances et les savoir-faire locaux et partait du principe qu'elle avait la solution de tous les problèmes, et que la seule difficulté était de « vendre » cette solution (p. 3). Le nouveau cadre général de développement serait censé tenir compte des institutions et donc de la spécificité de chaque pays, et vise à confier aux pays le pilotage de la formulation et de l'exécution de la stratégie de développement, auxquels le secteur privé et la société civile devraient être associés. Les donateurs et les institutions multilatérales sont censés harmoniser leurs programmes et leurs pratiques et travailler avec les pays « partenaires » dans un cadre de responsabilité mutuelle. Les politiques de libéralisation et de privatisation tous azimuts doivent laisser la place à une combinaison de libéralisation, de régulation et de politiques industrielles adaptées aux capacités de l'Etat (p. 2). La nouvelle approche est globale dans le sens où elle doit aller au-delà de la gestion macroéconomique et intégrer des objectifs de bonne gestion des affaires publiques et de développement humain et social. Cette diversification des objectifs fait écho à une évolution générale de la pensée des donateurs durant les années 90, qui ont commencé à mentionner, outre la croissance, divers autres objectifs tels que la lutte contre la pauvreté, la protection de l'environnement, la promotion de l'égalité des sexes et la bonne gestion des affaires publiques (voir par exemple OCDE, 1999).

2. QUELQUES POSTULATS FONDAMENTAUX

Cette nouvelle conception de l'aide ne sera plus efficace que dans la mesure où elle se fonde sur un diagnostic correct des problèmes des institutions et pratiques habituelles. Sa proposition centrale est que l'aide *sera* efficace si elle est accompagnée de politiques économiques judicieuses de la part des gouvernements des pays destinataires². En d'autres termes, toutes choses égales par ailleurs, la conduite d'une politique économique saine par le pays destinataire de l'aide serait non seulement *nécessaire*, mais aussi *suffisante* pour garantir l'efficacité de l'aide. On retrouve la même idée dans USAID (1991 : ix) à propos de l'aide à l'Afrique : « L'AID devrait consacrer son temps et son énergie à la mise au point de programmes de réforme judicieux et moins se préoccuper de la nature de l'aide qu'elle fournit pour mettre en œuvre la réforme ». Toutefois, cette proposition s'appuie sur plusieurs postulats implicites importants en ce qui concerne le système de fourniture de l'aide internationale.

Cette nouvelle conception de l'aide ne sera plus efficace que dans la mesure où elle se fonde sur un diagnostic correct des problèmes des institutions et pratiques habituelles.

Le premier est que l'aide n'a pas d'externalités négatives majeures. Par exemple, si l'aide étrangère écrème le personnel qualifié de la fonction publique et du secteur privé du pays destinataire pour lui confier des activités dont la rentabilité sociale est faible, il y aurait lieu de s'inquiéter. Toutefois, si le montant total de l'aide extérieure, rapporté au poids de l'économie du pays destinataire, est modeste, il n'y a peut-être pas trop de risques à cet égard.

Le deuxième postulat implicite est donc que le poids relatif de l'aide est modeste. En général, cela est vrai pour un projet donné, mais ne l'est pas nécessairement au niveau global. Dans les PMA en particulier, comme nous l'avons relevé aux chapitres 1 et 2, les flux d'aide dépassent souvent le montant des ressources internes disponibles pour le financement. En fait, vu le poids de l'aide par rapport au budget de l'Etat et au commerce extérieur, dans la plupart de ces pays, la stabilité macroéconomique et l'efficacité de l'investissement dépendent en grande partie des modalités de fourniture de l'aide.

Le troisième postulat implicite est que l'aide est en harmonie avec les politiques et priorités des pays destinataires. Cela peut être vrai par exemple lorsque tous les donateurs versent leur aide dans une réserve commune que le gouvernement peut employer conformément à un plan de développement

convenu d'un commun accord³. Toutefois, à l'ère de l'ajustement et de la libéralisation, la coordination par le gouvernement du pays bénéficiaire s'est beaucoup affaiblie. Les donateurs ont pu coordonner leurs conditions autour des programmes d'ajustement du FMI et de la Banque mondiale, mais il ne faut pas oublier que la communauté des donateurs n'était et n'est toujours pas une entité homogène, et qu'il s'en faut de beaucoup. Au contraire, comme l'ont souligné Kanbur, Sandler et Morrisson (1999), les donateurs ont une expérience, une histoire et des idées divergentes et cela a une influence sur le choix des programmes et projets qu'ils sont prêts à appuyer. C'est pourquoi une coordination assez forte des conditions a pu coexister avec une grande disparité dans les modalités de fourniture de l'aide. Cette tension entre la communauté des conditions et la fragmentation des modalités a beaucoup contribué à réduire l'efficacité de l'aide et a perturbé le développement des PMA ces deux dernières décennies.

C. Disparité des modalités de fourniture de l'aide et problèmes de coordination

Aujourd'hui, dans la plupart des PMA d'Asie et d'Afrique, 30 à 50 organismes d'aide officiels bilatéraux et multilatéraux participent à des projets, dont le nombre atteint au moins plusieurs centaines dans chaque pays. Il faut ajouter à cela des centaines d'ONG étrangères et d'organismes caritatifs qui ont leurs propres modalités d'intervention et des objectifs et des stratégies très divers. La plupart des flux d'aide officiels déclarés sont comptabilisés dans le budget de l'Etat destinataire, généralement au chapitre dépenses de développement, mais leur ampleur, leur allocation et leur emploi échappent en grande partie à ses instances de décision et ne sont donc ni centralisés ni cohérents. Les divers organismes d'aide ont une influence déterminante sur la conception et l'exécution des projets, en partie de concert avec les ministères et d'autres organismes officiels du pays concerné et en partie au moyen de structures de gestion parallèles ainsi que, de plus en plus, par le biais d'ONG.

Aujourd'hui, dans la plupart des PMA d'Asie et d'Afrique, 30 à 50 organismes d'aide officiels bilatéraux et multilatéraux participent à des projets, dont le nombre atteint au moins plusieurs centaines dans chaque pays.

Cette fragmentation du système de fourniture de l'aide est bien décrite dans un récent rapport sur le Mali, établi par l'OCDE et le PNUD, qui est une des rares études fouillées du système de fourniture de l'aide réalisée essentiellement du point de vue du pays bénéficiaire (voir OCDE/PNUD, 1999). Les principales conclusions de ce rapport peuvent s'appliquer à beaucoup d'autres PMA. Le Mali est un PMA typique dans le sens où l'aide extérieure a une influence majeure sur les agrégats macroéconomiques. D'après les chiffres de la Banque mondiale, ces deux dernières décennies, l'aide extérieure représentait environ 80% des dépenses publiques, 20% du PNB et entre 90 et 200% de l'investissement intérieur brut, et a en moyenne financé plus de 50% des importations (Banque mondiale, 2000b)⁴. Le cas du Mali est d'autant plus instructif que ce pays a un gouvernement représentatif et démocratiquement élu depuis le début des années 90 et que l'aide extérieure n'est pas détournée par la corruption, comme cela se passe trop souvent dans des pays dominés par des despotes dépendants de l'aide étrangère. De plus, le Mali est, selon la Banque mondiale, un des pays d'Afrique subsaharienne qui a obtenu les meilleurs résultats en matière de réforme (Banque mondiale, 2000a).

Le système de fourniture de l'aide au Mali est très fragmenté : en 1996, la communauté des donateurs comptait une trentaine d'organismes bilatéraux et une vingtaine d'organismes multilatéraux, ainsi qu'un très grand nombre d'ONG, ayant chacun leurs propres stratégies, valeurs, culture, coutumes et méthodes de travail (OCDE/PNUD, 1999 : 25). Il est aussi très mal intégré dans

les structures administratives et économiques nationales. D'après le rapport (pp. 25-26)

Fréquemment les institutions nationales, les procédures nationales et parfois les cadres nationaux ne sont pas mobilisés en première place dans la gestion des actions d'aide, qui fait largement appel aux structures parallèles, aux procédures des donateurs et aux cadres expatriés. Une illustration de cette faible intégration est par exemple le nombre important des projets menés hors du Programme triennal d'investissement (PTI) ou hors du Budget spécial d'investissement (BSI)...La faible intégration constatée au niveau de la gestion se retrouve sous des formes proches en ce qui concerne l'économie. On constate également un manque d'insertion de l'aide dans les circuits économiques nationaux, publics ou privés. Ainsi, les pratiques d'aide liée ou d'exonération fiscale des importations dans le cadre des actions d'aide génèrent des circuits et des procédures parallèles au fonctionnement des marchés nationaux. De même, dans le domaine public, les pratiques de rétribution employées par les donateurs s'écartent des normes nationales et créent des distorsions dans la politique nationale de rémunération.

Les difficultés de coordination de l'aide et son manque d'intégration dans l'économie nationale sont aggravées par la sous-information. Les autorités sont souvent incapables de dire exactement quel a été le montant de l'aide négociée et certaines agences de coopération ont du mal à garder la trace de leurs propres activités (engagements, décaissements, exécution du budget, coût des consultants, projets en préparation, etc.). En conséquence, les flux d'aide comptabilisés dans les statistiques maliennes ne représentent qu'entre un tiers et deux tiers des chiffres publiés par l'OCDE et le PNUD. Il existe des organismes gouvernementaux officiellement chargés de coordonner l'aide extérieure, mais en général ils sont court-circuités par les donateurs et les ministères sectoriels. Dans la pratique, les ministères sectoriels présentent souvent leurs demandes directement aux donateurs; parfois, les donateurs vont jusqu'à indiquer la teneur des demandes qu'ils aimeraient qu'on leur adresse. D'après les auteurs du rapport, cela a entraîné une prolifération de projets, dont beaucoup font double emploi et ne tiennent pas compte des priorités nationales, et un manque général de coordination de l'aide.

On ne dispose pas d'enquêtes aussi complètes et détaillées sur le système de fourniture de l'aide dans d'autres PMA, mais les éléments disponibles montrent bien que la coordination n'y est pas meilleure qu'au Mali et peut être parfois pire⁵. Le commentaire ci-après, d'un observateur chevronné de l'aide internationale, donne une image similaire pour l'ensemble des PMA d'Afrique subsaharienne :

Une proportion considérable de l'aide bilatérale au développement des pays pauvres d'Afrique va directement au personnel expatrié des entrepreneurs ou aux fournisseurs locaux, aux organisations non gouvernementales, voire à des fonctionnaires locaux (pour compléter leur très modeste salaire), sans passer par le budget national. Les gouvernements des pays concernés n'ont souvent aucune information sur ces flux ni sur les projets qu'ils financent. En fait, la plupart des donateurs ne peuvent pas ou ne veulent pas donner de renseignements au gouvernement même lorsque celui-ci le leur demande. Les projets financés par l'aide extérieure sont souvent des enclaves dans l'économie et la société locale, fournissant des services à une poignée de chanceux, mais totalement déconnectés par ailleurs du processus de développement national (Helleiner, 1997).

Il existe des organismes gouvernementaux officiellement chargés de coordonner l'aide extérieure, mais en général ils sont court-circuités par les donateurs et les ministères sectoriels. Cela a entraîné une prolifération de projets, dont beaucoup font double emploi et ne tiennent pas compte des priorités nationales, et un manque général de coordination de l'aide.

Les organismes d'aide sont conscients de ce problème général depuis un certain temps. Comme on peut le lire par exemple dans un récent rapport d'évaluation de l'aide de la Banque mondiale, le système d'aide au développement est trop fragmenté et trop lourd, en particulier pour les pays pauvres et fragiles (Banque mondiale/OED, 1999 : 3)⁶. Toutefois, le fait qu'un tel système ait fonctionné si longtemps a eu des incidences importantes sur l'efficacité de l'aide aux niveaux tant microéconomique que macroéconomique.

D. Conséquences sur l'efficacité de l'aide

Un des paradoxes bien connus de l'aide est que l'évaluation des différents projets faite par les donateurs lorsqu'ils se retirent est souvent très « satisfaisante » et que la rentabilité des projets est jugée élevée, alors qu'au niveau global les résultats sont beaucoup moins probants. Par exemple, dans un récent rapport de la Banque mondiale, on peut lire que plus de 70% des projets évalués dans les années 90 en fin d'exécution ont été jugés satisfaisants (Banque mondiale/OED, 1999a). Toutefois, au niveau global, selon le même rapport, la guerre contre la pauvreté paraît perdue et l'efficacité du système d'aide au développement est contestée (p. 1). Il est très fréquent que les projets des autres donateurs bilatéraux multilatéraux soient aussi jugés dans l'ensemble satisfaisants, ce qui est difficile à concilier avec les résultats décevants enregistrés sur le plan macroéconomique⁷.

Cette contradiction apparente entre l'évaluation macroéconomique et l'évaluation microéconomique de l'aide extérieure peut s'expliquer par plusieurs raisons, dont certaines sont liées à la nature de l'évaluation elle-même et d'autres aux interactions négatives entre les projets financés par l'aide et les autres processus de développement dans les pays destinataires. Une des raisons pour lesquelles l'évaluation des projets par les donateurs est trop optimiste pourrait être qu'elle se fonde sur les objectifs et les critères des donateurs eux-mêmes, qui ne sont pas nécessairement conformes aux besoins du développement à long terme du pays. Les chefs de projet des agences de coopération sont comptables devant leur propre gouvernement et non devant les personnes que la coopération est censée aider.

La structure des incitations est telle que certains objectifs à court terme, comme le respect du calendrier de décaissements et l'obtention d'une évaluation satisfaisante au moment de la réception du projet, peuvent prendre le pas sur les objectifs à long terme de développement général. C'est pourquoi les évaluations de la viabilité à long terme des projets sont généralement beaucoup moins satisfaisants que les évaluations ponctuelles faites au moment où le donateur se retire. Par exemple, sur l'ensemble des projets financés par la Banque mondiale en Afrique durant les années 90, on a estimé que seuls 30% environ seraient viables à long terme (Banque mondiale/OED, 1999a, p. 37). En outre, ce taux de réussite se base lui-même sur une évaluation prospective faite par le donateur au moment de la remise du projet et non sur une évaluation a posteriori.

Le manque de viabilité à long terme n'est pas dû seulement à la structure des incitations qui influent sur le comportement des agences de coopération durant les phases de conception et d'exécution des projets, c'est-à-dire au fait que l'on met trop l'accent sur l'obtention de résultats immédiats satisfaisants pour le donateur. Il y a une autre raison encore plus importante : comme les projets sont mal intégrés dans l'économie et les structures de gestion du pays, ils sont souvent négligés et sous-financés une fois que le donateur se retire. D'après l'évaluation de l'aide au Mali, moins de 20% des projets exécutés dans ce pays ont reçu les financements de contrepartie qui devaient être apportés

Comme les projets sont mal intégrés dans l'économie et les structures de gestion du pays, ils sont souvent négligés et sous-financés une fois que le donateur se retire.

par le gouvernement ou les bénéficiaires locaux et, en conséquence, les chances de viabilité une fois coupé le robinet de l'aide extérieure sont souvent limitées. Bien entendu, cela n'est qu'une des conséquences du fait que les projets financés par l'aide sont trop souvent des enclaves au milieu d'un secteur public de plus en plus appauvri.

L'insuffisance de l'intégration dans l'économie nationale pose des problèmes encore plus graves en ce qui concerne l'efficacité macroéconomique de l'aide. Toutefois, avant d'examiner ces problèmes, il convient de rappeler un certain nombre de considérations relatives à la mesure de l'aide et de son efficacité. Premièrement, ce que les donateurs considèrent comme aide, c'est-à-dire le solde net des crédits et dons officiels comptabilisés dans les statistiques financières internationales, diffère généralement de ce qui est considéré comme tel dans les statistiques officielles du pays bénéficiaire. Par exemple, dans le cas du Mali, les flux d'aide comptabilisés dans les statistiques nationales ne représentent qu'entre un tiers et deux tiers des chiffres officiels publiés par l'OCDE et le PNUD dans leurs rapports sur la coopération. Deuxièmement, seule une partie de l'aide a ou est censée avoir un effet sur le développement. C'est ainsi que depuis une vingtaine d'années une part croissante de l'aide a été affectée à des secours d'urgence et des causes humanitaires, sans avoir d'effet direct sur le développement (voir chapitre 2). Troisièmement, lorsque l'aide est liée à l'achat de biens et de services fournis par le pays donateur, qui ne sont pas nécessairement adaptés aux besoins du pays bénéficiaire et peuvent être plus coûteux que ceux des concurrents, la rentabilité des investissements qu'elle finance diminue. Toutefois, cela se traduit surtout par une faible rentabilité des projets concernés, c'est-à-dire par le manque d'efficacité microéconomique de l'aide dont nous avons déjà parlé plus haut.

La coopération technique est une forme d'aide qui illustre particulièrement bien les effets débilissants des facteurs ci-dessus sur l'efficacité de l'aide. Elle représente une partie importante de l'aide aux PMA, et est liée à plusieurs égards. Premièrement, elle est liée dans le sens où, en général, la fourniture d'une assistance technique est associée à la fourniture d'une aide financière ou autre (Helleiner, 1997 : 3). Deuxièmement, elle est liée dans la mesure où elle prend la forme de services directs (conseils d'experts, formation ou éducation), fournis par le donateur et souvent non sollicités. Une grande partie des ressources affectées à la coopération technique revient directement à des personnes et institutions du pays donateur et n'apparaissent pas dans la balance des paiements ou les comptes publics du pays bénéficiaire. Cela peut expliquer en partie l'écart important qu'on constate entre les statistiques des donateurs et celles des bénéficiaires pour ce qui est du montant de l'aide. En outre, l'évaluation de l'impact de la coopération technique dans les PMA, particulièrement en Afrique subsaharienne, qu'il s'agisse du transfert de technologie ou du renforcement des capacités, est extrêmement décevante (voir par exemple l'étude réalisée par Berg, 1993 pour le PNUD). D'après cette étude du PNUD, les facteurs mentionnés plus haut, c'est-à-dire la multiplicité des aides et les doubles emplois, la distorsion des incitations et l'insuffisance de l'intégration dans les structures nationales contribuent tous à l'échec de la coopération technique. En outre, l'assistance technique a d'importantes externalités négatives : elle fausse la grille de rémunération des administrations nationales, décourage la formation et le renforcement des capacités dans les institutions publiques, entraîne des dépenses additionnelles pour le gouvernement bénéficiaire, etc. Comme l'a souligné Helleiner (1997 : 3), l'assistance technique est généralement très coûteuse non seulement en termes de coût d'opportunité, mais aussi en raison des dépenses locales que nécessite l'accompagnement d'experts étrangers coûteux et novices. Ces externalités

L'assistance technique a d'importantes externalités négatives : elle fausse la grille de rémunération des administrations nationales, décourage la formation et le renforcement des capacités dans les institutions publiques, entraîne des dépenses additionnelles pour le gouvernement bénéficiaire...

expliquent en grande partie le manque d'efficacité macroéconomique de l'aide internationale en général, que nous allons maintenant analyser plus en détail.

E. Efficacité macroéconomique de l'aide extérieure :

1) aide et volatilité

Le système de fourniture de l'aide internationale peut avoir une influence sur son efficacité macroéconomique et sur l'efficacité globale de l'économie du pays destinataire, de diverses manières. Il faut d'abord se demander dans quelle mesure les flux d'aide sont fiables. Comme ils pèsent lourd par rapport aux autres agrégats macroéconomiques des PMA, s'ils sont instables, cela peut rompre les grands équilibres et avoir des conséquences négatives évidentes sur l'efficacité générale. En outre, cette instabilité rend plus difficile la planification de l'investissement et tend à réduire la rentabilité des investissements tant publics que privés. Il faut aussi se demander s'il y a une covariance entre les variations des flux d'aide et celles des autres sources de recettes en devises et de recettes publiques dans les PMA. Selon la façon dont l'aide répond à leurs problèmes de liquidités à court terme dus à des chocs extérieurs, elle peut aggraver ou atténuer leur vulnérabilité. Le rôle de l'aide étrangère à cet égard peut être crucial pour plusieurs raisons. Comme nous l'avons vu au chapitre premier, les PMA sont extrêmement vulnérables face aux catastrophes naturelles ou aux caprices de l'économie mondiale. De plus, comme ils n'ont pas accès au marché international des capitaux, ils sont presque entièrement tributaires de l'aide pour atténuer les effets des chocs extérieurs sur leurs recettes en devises et leurs recettes publiques, car ils ne peuvent pas se permettre de conserver d'importantes réserves internationales. Il est donc particulièrement important de savoir si l'aide intensifie ou atténue l'instabilité due aux chocs extérieurs.

Pour déterminer la volatilité relative des flux d'aide, nous avons calculé (tableau 40) le coefficient de variation des modifications annuelles des flux d'aide, des recettes publiques à l'exclusion des dons et des recettes d'exportation. Nous avons mesuré la volatilité de l'aide tant en monnaie nationale, pour la comparer avec les recettes budgétaires, qu'en dollars, pour la comparer avec les recettes d'exportation. Comme le montre le tableau 40, dans presque tous les PMA l'aide étrangère semble avoir été plus volatile que les recettes courantes de l'Etat et même que les recettes d'exportation, elles-mêmes très instables, dans la majorité des pays⁸. Mais le plus important, du point de vue de la stabilité économique globale, est de savoir si les variations à court terme de l'aide ont atténué ou accentué les effets des chocs extérieurs. Pour répondre à cette question, nous avons calculé les coefficients de corrélation entre les variations annuelles de l'aide et des recettes publiques d'une part et entre les variations de l'aide et des exportations d'autre part (les chiffres sont reproduits dans les deux dernières colonnes du tableau 40). Nous avons aussi établi un histogramme des coefficients de corrélation estimatifs pour les deux séries (graphiques 47 et 48). Comme le montre ce tableau et ces graphiques, la corrélation entre les variations à court terme de l'aide et des autres variables est faible et, dans la majorité des cas, plutôt positive. Cela signifie que dans l'ensemble l'aide étrangère n'a pas atténué les effets des chocs à court terme et les a peut-être au contraire accentués.

Ces résultats, qui concordent avec ceux d'autres études, n'ont rien d'étonnant⁹. Il n'y a aucune raison pour que le système de fourniture de l'aide, qui est géré par un multitude de donateurs, sans coordination, favorise la stabilité et la prévisibilité des flux. Même si l'enveloppe globale affectée par les

Dans presque tous les PMA l'aide étrangère semble avoir été plus volatile que les recettes courantes de l'Etat

TABLEAU 40 : VARIABILITE ET CORRELATION DE L' AIDE EXTERIEURE, DES RECETTES PUBLIQUES ET DES EXPORTATIONS DANS LES PMA, 1970-1998

	Coefficient de variation du taux de croissance annuelle				Coefficient de corrélation entre les variations annuelles de l'aide extérieure et ^a	
	Aide extérieure en monnaie locale	Recettes publiques	Aide extérieure en dollars	Recettes d'exportation en dollars ^b	Les recettes publiques	Les recettes d'exportation
Bangladesh	3,71	0,88	2,90	1,37	0,671	-0,076
Burkina Faso	1,57	1,38	1,86	2,23	0,425	0,452
Burundi	1,71	1,14	2,68	13,70	0,288	-0,099
Ethiopie	1,75	1,53	2,24	2,12	-0,207	-0,237
Gambie	2,44	0,88	2,85	2,00	0,478	0,002
Iles Salomon	2,14	0,63	3,24	1,77	-0,283	-0,095
Lesotho	1,44	0,79	2,93	2,10	0,112	0,635
Libéria	3,27	1,74	3,27	2,79	0,369	0,377
Madagascar	1,61	1,40	2,69	2,32	-0,326	0,149
Malawi	1,30	0,46	2,05	2,88	0,131	0,241
Maldives	2,57	1,23	2,43	1,95	0,656	0,001
Mali	2,05	0,73	2,12	1,73	0,048	0,191
Myanmar	3,71	1,03	4,05	2,23	-0,250	-0,099
Népal	1,16	0,48	1,77	1,25	0,046	0,341
Rép. dém. du Congo	4,67	3,45	5,55	4,58	0,789	0,223
Rép.-Unie de Tanzanie	1,21	0,53	1,79	3,95	0,455	-0,117
Rwanda	2,02	0,87	2,08	6,53	-0,078	-0,408
Sierra Leone	1,42	1,33	2,51	15,07	0,567	0,163
Soudan	1,93	0,71	3,35	4,22	0,425	0,148
Togo	2,48	1,66	2,66	3,26	0,460	0,385
Ouganda	1,66	2,25	2,66	4,60	-0,065	-0,376
Vanuatu	2,74	0,61	2,79	1,61	0,135	0,144
Zambie	1,40	1,30	2,49	7,61	0,543	0,256
Moyenne	2,17	1,18	2,74	4,00	0,234	0,096
Médiane	1,93	1,03	2,66	2,32	0,288	0,148

Sources : Banque mondiale, 2000b ; Banque mondiale, 2000c, calculs de la CNUCED.

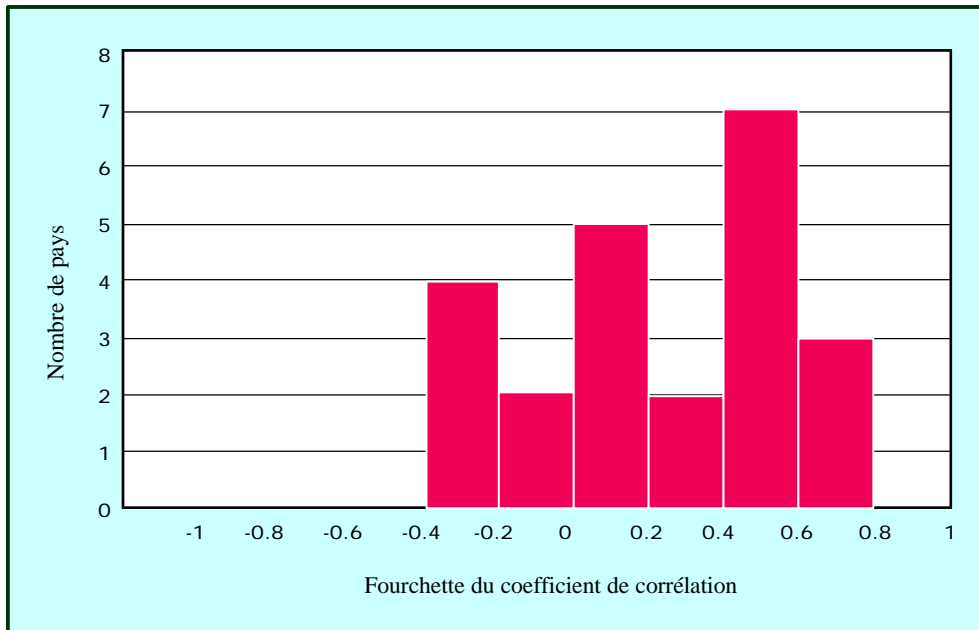
^a Mesuré en monnaie nationale dans le cas des recettes publiques et en dollars des Etats-Unis dans le cas des recettes d'exportation (y compris le revenu des facteurs). Conversion au taux de change officiel.

^b Les recettes d'exportation comprennent les revenus de l'étranger.

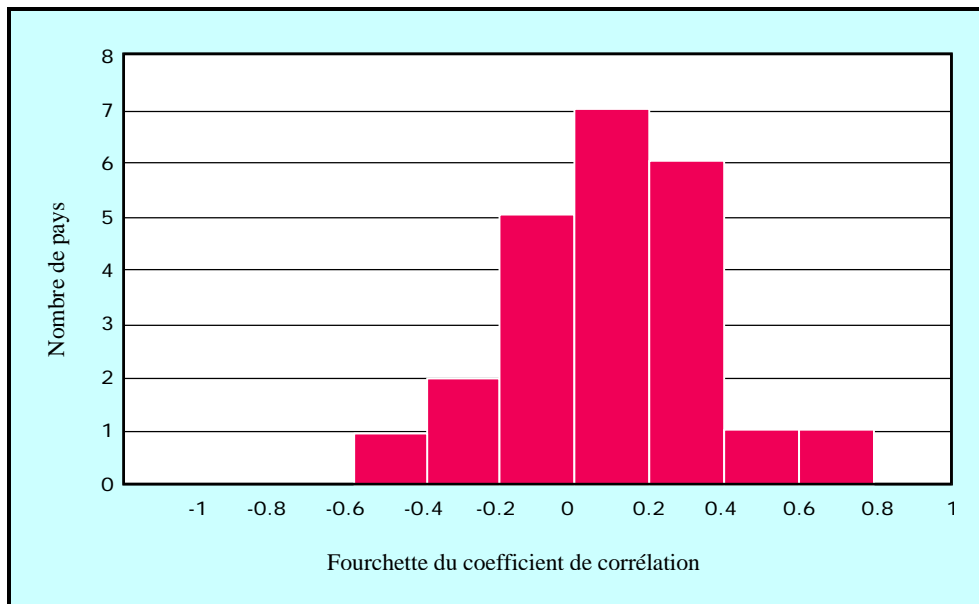
En dépit de l'importance accrue attachée à l'aide-programme depuis une vingtaine d'années, la logique de l'aide internationale empêche celle-ci de jouer le rôle qui serait nécessaire en fournissant des liquidités temporaires.

pays donateurs à l'aide est relativement stable, sa répartition entre les différents bénéficiaires peut être très variable en raison de l'évolution de la situation politique et économique, de la nécessité d'apporter des secours d'urgence à certains pays et des retards administratifs. Pour ce qui est de la covariance entre les flux d'aide et les autres variables macroéconomiques, il semble que le système de fourniture de l'aide comporte en fait plusieurs automatismes ayant tendance à renforcer les cycles conjoncturels. En dépit de l'importance accrue attachée à l'aide-programme depuis une vingtaine d'années, la logique de l'aide internationale empêche celle-ci de jouer le rôle qui serait nécessaire en fournissant des liquidités temporaires. Les organismes bilatéraux sont davantage préoccupés par la stabilité globale des décaissements que par les chocs extérieurs que pourrait subir tel ou tel pays bénéficiaire. Cela vaut aussi pour l'aide-programme qui, outre qu'elle ne représente qu'une petite partie de l'aide bilatérale, est subordonnée à des conditions à court terme qui l'empêchent de se servir de roue de secours. De plus, le FMI n'a généralement pas joué son rôle de créancier d'urgence dans les PMA, car ses décaissements sont subordonnés à des conditions qui entraînent des retards et des coûts de transaction importants,

GRAPHIQUE 47 : HISTOGRAMME DES COEFFICIENTS DE CORRELATION ENTRE LES VARIATIONS DE L'AIDE ET DES RECETTES PUBLIQUES DANS LES PMA, 1970-1998



GRAPHIQUE 48 : HISTOGRAMME DES COEFFICIENTS DE CORRELATION ENTRE LES VARIATIONS DE L'AIDE ET DES RECETTES D'EXPORTATION DANS LES PMA, 1970-1998



Source : Voir tableau 40.

et de toute façon le montant net des ressources fournies a été très insuffisant par rapport aux besoins des PMA qui ont subi des chocs (Helleiner, 2000). Au contraire, lorsque des chocs extérieurs ont empêché un PMA de respecter les conditions imposées par le FMI, cela a généralement été considéré comme un signal négatif par la « communauté des donateurs », l'amenant à suspendre partiellement ses décaissements juste au moment où le pays en avait le plus besoin (Sachs et al., 1999). Le fait qu'une grande partie de l'aide bilatérale est

subordonnée au versement de ressources de contrepartie en monnaie locale par l'Etat du pays bénéficiaire aggrave encore la tendance déstabilisatrice du système de fourniture de l'aide : en cas de choc extérieur, le pays bénéficiaire ne peut plus assumer la contrepartie et cela retarde le décaissement de l'aide. En conséquence, la logique générale du système de fourniture de l'aide tend à aggraver les effets des chocs extérieurs plutôt qu'à les atténuer.

La volatilité de l'aide a accru l'instabilité macroéconomique

Ce phénomène a eu des répercussions profondes sur l'efficacité de l'aide ainsi que sur l'investissement, la croissance et l'efficacité globale dans les PMA. La volatilité de l'aide a accru l'instabilité macroéconomique, ce qui est paradoxal puisque depuis le début des années 80 la stabilité macroéconomique est un élément essentiel de la conditionnalité. Cela pourrait être une des raisons pour lesquelles, dès que l'on introduit des variables telles que la volatilité globale ou l'incertitude de l'aide dans les régressions inter-pays, l'indicateur de politique macroéconomique cesse d'être significatif (voir par exemple Lensink et Morrissey, 1999, et Guillaumont et Chauvet, 1999). Comme le disent Lensink et Morrissey, il paraît raisonnable de penser que l'aide sera plus efficace dans certains cadres institutionnels et notamment lorsque le pays applique des politiques propices à la croissance, mais il est moins évident que la conditionnalité encourage à mettre en place un tel cadre. Si la conditionnalité aggrave l'incertitude (et/ou réduit l'investissement), et il y a lieu de penser que c'est bien le cas, elle risque en fait de réduire l'efficacité de l'aide. Les liens entre aide, politiques et croissance sont complexes et on ne peut pas se contenter de déclarer que l'aide est efficace si le pays bénéficiaire applique les bonnes politiques (p. 22). Il ressort de l'analyse ci-dessus que la conditionnalité, et peut-être plus encore le manque de cohérence du système de fourniture de l'aide, ont compromis la stabilité macroéconomique et donc l'efficacité de l'aide¹⁰.

F. Efficacité macroéconomique de l'aide extérieure :

2) érosion des capacités de l'Etat

Le manque de cohérence du système de fourniture de l'aide a d'autres caractéristiques qui ont encore plus contribué à limiter son efficacité macroéconomique dans les PMA. L'aide extérieure fournit au pays bénéficiaire des ressources additionnelles qui peuvent lui permettre de créer de nouvelles capacités de production et de mieux employer celles qui existent déjà. Toutefois, pour que l'aide soit employée de façon efficace, elle doit toujours être complétée par des ressources nationales telles que main-d'œuvre, ressources financières et services publics, ainsi que par les services fournis par d'autres institutions locales. Lorsque la rentabilité des projets financés par l'aide est plus grande que celle des emplois antérieurs de ces ressources nationales complémentaires, la productivité globale augmente. En outre, ces projets, s'ils sont bien coordonnés et intégrés dans l'économie nationale, peuvent avoir des externalités positives, telles que transfert de technologies et de savoir-faire, apprentissage, etc., qui tendent à accroître encore la productivité. Par conséquent, même si leur rentabilité immédiate est relativement faible, les investissements financés par l'aide peuvent contribuer à accroître la productivité globale de l'économie.

Pour que l'aide soit employée de façon efficace, elle doit toujours être complétée par des ressources nationales telles que main-d'œuvre, ressources financières et services publics, ainsi que par les services fournis par d'autres institutions locales.

Ce processus entraîne, parallèlement aux gains de productivité, une hausse des salaires et des prix des services locaux par rapport à ceux des marchandises qui entrent dans le commerce international. Cette évolution de la productivité et des niveaux relatifs des salaires et des prix, qui est l'essence même du développement économique, est parfois considérée comme une forme de la « maladie hollandaise », mais cela n'est vrai que dans les pays en

développement dans lesquels les capitaux étrangers affluent subitement ou dont les exportations connaissent une période particulièrement faste. La notion de maladie hollandaise n'est guère pertinente pour l'analyse des effets de l'aide dans les PMA, où la pénurie de capitaux est extrême, tant qu'elle est affectée à des activités de développement productives¹¹.

Malheureusement, lorsque les activités des différents donateurs ne sont pas coordonnées et que la fourniture de l'aide n'est pas intégrée dans les structures économiques du pays destinataire, l'aide n'aura pas les externalités positives attendues et pourrait même avoir des effets négatifs considérables. Elle peut dépasser largement les capacités d'absorption des institutions locales, empêcher l'Etat du pays destinataire de fournir des services publics indispensables et fausser l'allocation globale des ressources au détriment des priorités stratégiques du développement. Même si chaque projet est bien conçu et bien exécuté et répond à certains besoins microéconomiques essentiels, l'effet global sera beaucoup moins grand que la somme des effets partiels. Le problème n'est pas l'ampleur de l'aide extérieure elle-même, ni ce qui dans la littérature classique est appelé l'insuffisance des capacités d'absorption du pays destinataire. Au contraire, comme nous l'avons souligné dans d'autres chapitres du présent rapport et comme en conviennent la plupart des spécialistes, le développement économique des PMA exigerait une aide extérieure beaucoup plus conséquente que celle qu'ils reçoivent actuellement (voir par exemple CESAP, 1999; Collier, 1999; CNUCED, 2000; Banque mondiale, 2000a : 243). Le grand problème est le manque de cohérence du système de fourniture de l'aide et d'intégration de l'aide dans les structures économiques et administratives des pays bénéficiaires.

Ces carences peuvent entraîner une fragmentation du processus de prise de décisions et une prolifération de projets et de modalités qui mettent à rude épreuve les maigres ressources des Etats destinataires. Elles peuvent provoquer une érosion progressive des capacités de l'Etat si bien qu'il n'est même plus capable d'assumer les dépenses courantes essentielles, et que le pays se retrouve dans une situation d'extrême dépendance par rapport à l'aide. En général, plusieurs mécanismes participent à cette évolution. Les projets financés par l'aide extérieure dans les PMA, même s'ils font théoriquement partie du secteur public du pays concerné, sont en fait gérés par les donateurs, du moins jusqu'à leur achèvement ou à leur réception. Très souvent, les salaires versés dans le cadre de ces projets sont fixés par le donateur, qui ne respecte généralement pas la grille de rémunération de la fonction publique du bénéficiaire. Si la conjoncture internationale reste défavorable pendant assez longtemps, comme cela s'est produit par exemple à la fin des années 70 et au début des années 80, et qu'il y a une augmentation relativement importante de l'aide parallèlement à une contraction des recettes publiques, le processus peut s'amorcer. Les donateurs multiplieront les projets, ce qui accroîtra la demande d'administrateurs compétents juste au moment où l'assainissement du budget de l'Etat pèse sur la rémunération de la fonction publique. Les administrations qui ne reçoivent pas de ressources de donateurs étrangers perdent progressivement leurs meilleurs éléments puisqu'elles ne sont plus capables de leur verser un salaire compétitif. Le déclin progressif des services publics entraîne une érosion de leurs compétences et de leurs capacités de lever des recettes.

Les administrations qui ne reçoivent pas de ressources de donateurs étrangers perdent progressivement leurs meilleurs éléments puisqu'elles ne sont plus capables de leur verser un salaire compétitif. Le déclin progressif des services publics entraîne une érosion de leurs compétences et de leurs capacités de lever des recettes.

Plusieurs autres caractéristiques du système de fourniture de l'aide internationale contribuent à la contraction des finances publiques. Le fait que les dépenses des donateurs, qui bénéficient généralement de diverses exonérations d'impôts et de droits de douane, représentent une part croissante du PIB tend à réduire les recettes de l'Etat. En même temps, il se peut que le budget soit de plus en plus obéré par les obligations du service de la dette contractée au titre de

l'aide extérieure. Les projets et programmes sont dans l'ensemble exécutés et contrôlés par les donateurs, mais le service de la dette, lui, reste bien une « prérogative » de l'Etat¹². En outre, l'Etat doit consacrer une proportion croissante de ses maigres ressources à des négociations avec tout un éventail d'organismes donateurs, qui appliquent toutes sortes de modalités et de principes, et à de multiples rééchelonnements de la dette (voir par exemple Killick, 1993, et Wuyts, 1996).

De plus, les dévaluations qui accompagnent les politiques d'ajustement entraînent une augmentation substantielle du pouvoir d'achat local des flux d'aide, tout en alourdissant l'équivalent en monnaie nationale du service de la dette. La marge de manœuvre du gouvernement peut être particulièrement limitée lorsqu'il applique un programme FASR, financé par le FMI, lequel fixe des objectifs de déficit budgétaire sans tenir compte des dons. Le problème peut être exacerbé lorsque les programmes d'ajustement privilégient la réduction des dépenses courantes (essentiellement masse salariale) plutôt que celle des dépenses d'équipement, ce qui a été le cas des programmes FASR, d'autant qu'en général ces programmes ont pour effet de réduire plus le niveau des salaires que les effectifs de la fonction publique (voir FMI, 1998 : 4-5).

L'asphyxie est complète lorsque les donateurs s'aperçoivent que l'Etat du pays bénéficiaire n'a plus les moyens de gérer les projets achevés. C'est le problème bien connu des dépenses courantes. Pour assurer la survie des projets, les donateurs sont de plus en plus amenés à assumer de façon permanente les dépenses courantes, tandis que le pays bénéficiaire, pour respecter les conditions dont les programmes sont assortis, a de plus en plus recours à des artifices comptables consistant à déguiser ses dépenses courantes en dépenses de développement (Wuyts, 1996). Il est paradoxal de voir que le problème des dépenses courantes est devenu particulièrement aigu non pas dans les années 60, c'est-à-dire à l'époque où l'on privilégiait l'aide-projet, mais à l'ère de l'aide-programme, dans les années 80 et 90.

La plupart des mécanismes décrits plus haut ont été à l'œuvre dans la plupart des PMA, mais à des degrés variables. C'est probablement en Afrique subsaharienne, où les capacités administratives et de coordination de l'Etat étaient les plus insuffisantes au départ, qu'ils ont causé le plus de dégâts. On peut trouver à cet égard un passage particulièrement parlant dans une récente analyse de l'aide et du renforcement des capacités en Afrique subsaharienne :

Bon nombre des institutions que les donateurs ont soutenues en Afrique ne peuvent pas continuer de fonctionner sans aide extérieure. La plupart des Etats africains n'ont pas les ressources nécessaires pour gérer les institutions eux-mêmes et ne peuvent pas ou ne veulent pas leur affecter les maigres ressources publiques dont ils disposent. Dans certains cas, les services fournis par ces institutions sont si importants pour le pays que les donateurs et les bénéficiaires acceptent de prendre en charge leurs dépenses courantes pendant un certain temps. Durant les années 90, cela a été de plus en plus le cas lorsque les finances publiques ont implosé dans un nombre croissant de pays. On a inventé divers artifices pour cacher le fait que les fonds étaient employés pour compléter les salaires, et les donateurs et les destinataires de l'aide ont rarement reconnu que les diverses primes et allocations servaient tout simplement à compléter la rémunération ordinaire car celle-ci était trop faible pour assurer le fonctionnement des institutions. En raison de l'érosion des finances publiques, le pouvoir d'achat des fonctionnaires était tombé à une fraction de ce qu'il représentait dix ans auparavant. Les institutions sont désertées, non pas en termes d'effectifs, mais en termes de capacités et de connaissances. Les administrateurs sont

obligés d'avoir plusieurs métiers et consacrent de moins en moins de temps à leurs fonctions officielles. Il y a en Afrique une destruction catastrophique des connaissances et des compétences (Hesselmark, 1999 : 2-3).

Le tableau que dressent certaines études portant sur différents PMA d'Afrique subsaharienne n'est guère différent (voir par exemple Wuyts, 1995, 1996; OCDE/PNUD, 1999; Helleiner et al., 1995; CESAP, 1999). Ainsi, on peut lire dans l'analyse de l'aide au Mali faite par l'OCDE et le PNUD, au sujet des liens entre l'aide et la gestion des affaires publiques, le passage suivant :

...en particulier, le... déclin de la fonction publique, sensible durant toute la décennie 1980, ... ne semble pas avoir été réellement inversé jusqu'à présent. Victime de non-renouvellement, de vieillissement et de manque de motivation, la fonction publique s'étiole, tandis que ses cadres saisissent les opportunités d'emploi qui leur sont offertes dans les projets et programmes de développement financés par les donateurs. C'est le manque de gestion efficace des ressources humaines au sein de la fonction publique, plus encore que la pénurie de compétences, qui semble être en cause. Le processus en cours de développement de la société civile et de la décentralisation rendent encore plus sensibles les défis posés à une administration à laquelle il est de plus en plus difficile de se comporter en partenaire, plutôt qu'en gestionnaire, du développement. Par ailleurs, certaines pratiques des partenaires au développement, notamment le recours excessif à la conditionnalité ou la création de structures parallèles de gestion des projets, ont contribué à exacerber le déclin de la fonction publique malienne (p. 24).

Cette citation souligne un aspect très important du rôle de l'Etat dans les PMA et dans d'autres pays ayant récemment accédé à l'indépendance, souvent oublié par ceux qui ont une approche trop technocratique de la politique du développement. Dans ces pays, l'Etat a un rôle et une situation très différents de ceux qu'il a dans les pays industriels, où plusieurs siècles de développement ont créé un réseau solide d'institutions, de règles, de lois et d'organisations de la société civile, dans lequel le marché a une importante fonction d'intégration sociale. Dans de nombreux PMA, au moment de l'indépendance, il n'existait pas de telles institutions, le domaine marchand était limité, et parfois les institutions fondamentales de la propriété privée n'existaient même pas dans une grande partie de l'économie. Dans ce genre de société, l'Etat a un important rôle d'intégration et de création d'institutions à jouer. L'évolution de la stratégie du développement qui a consisté à s'appuyer davantage sur les forces du marché, en particulier depuis le début des années 80, exigeait en fait que l'Etat renforce ses capacités d'administration et d'organisation pour mettre en place les conditions du bon fonctionnement du marché et du développement des organisations et institutions de la société civile. Pour cela, il est impératif d'accroître les ressources financières et administratives de l'Etat plutôt que de les réduire. Si les ressources de l'Etat diminuent durant une telle période critique, cela compromet non seulement l'efficacité de l'aide, mais l'efficacité générale et, dans certains cas, peut même détruire la cohésion sociale et l'intégrité nationale. Il n'est pas étonnant que, dans les années 90, plus d'un quart des PMA aient subi des guerres civiles ou de graves conflits armés et qu'une proportion croissante de l'aide accordée à ces pays ait été absorbée par les secours humanitaires, les opérations de maintien de la paix et la reconstruction après les conflits¹³.

G. Efficacité macroéconomique de l'aide extérieure :

3) aide et asphyxie budgétaire dans les PMA

En dépit des différences qui existent entre les PMA pour ce qui est de la coordination de l'aide et des processus budgétaires, il est instructif d'analyser quelques-unes des tendances globales de l'évolution de leur situation budgétaire, en la comparant à celle des autres pays en développement, au cours des dernières décennies. Le tableau 41 permet de comparer la structure budgétaire globale des PMA d'Afrique et d'Asie à celle des autres pays en développement, ainsi qu'à celle des autres pays pauvres, sur la période 1970-1998¹⁴. Il faut être prudent lorsqu'on compare les différentes variables, car la composition des échantillons dépend de la disponibilité des données. Néanmoins, ce tableau met en évidence certaines tendances générales qui sont intéressantes pour l'analyse de la dépendance à l'égard de l'aide et de l'asphyxie budgétaire.

La première caractéristique importante de la structure budgétaire des PMA est que la part des recettes fiscales et des recettes courantes à l'exclusion des dons dans le PIB est en moyenne sensiblement moindre que dans les autres pays en développement, y compris les autres pays pauvres.

La première caractéristique importante de la structure budgétaire des PMA mise en évidence par le tableau 41 est que la part des recettes fiscales et des recettes courantes à l'exclusion des dons dans le PIB est en moyenne sensiblement moindre que dans les autres pays en développement, y compris les autres pays pauvres. Il y a certains désaccords au sujet de ce que cela implique pour la conduite des affaires publiques, en particulier dans les PMA d'Afrique. D'une part, le FMI, dans le cadre des programmes FASR, fixe des objectifs de déficit budgétaire en ne tenant pas compte des dons, partant du principe qu'on ne peut pas établir un budget sur la base d'un élément aussi instable et qu'il faut donc non seulement réduire les dépenses courantes mais aussi accroître le rendement de l'impôt. En revanche, on peut lire dans Collier (1999) et dans plusieurs études du Département de la recherche de la Banque mondiale que, dans de telles économies, une hausse des impôts causerait des distorsions et qu'il convient donc, à moyen terme, de compter davantage sur l'aide extérieure pour combler le déficit budgétaire.

Il est essentiel de reconstruire et de rationaliser l'administration publique, car il ne suffit pas d'améliorer le recouvrement de l'impôt et des droits de douane: il faut aussi améliorer la qualité des services publics.

Ces positions sont toutes deux en partie justifiées. Le FMI a raison de considérer que les aides extérieures sont effectivement très volatiles et ont dans certains cas pour effet d'accentuer les cycles conjoncturels, comme nous l'avons vu plus haut. En outre, il paraît possible d'accroître sensiblement le rendement de l'impôt dans les PMA, puisque dans les 16 pays de l'échantillon utilisés pour le tableau 41, le produit moyen de l'impôt représente 12% du PIB, ce qui est nettement moins que dans les autres pays pauvres. Toutefois, pour cela, il est essentiel de reconstruire et de rationaliser l'administration publique, car il ne suffit pas d'améliorer le recouvrement de l'impôt et des droits de douane: il faut aussi améliorer la qualité des services publics. En effet, il faut non seulement accroître la capacité de recouvrement, en améliorant l'efficacité et l'architecture de l'administration fiscale, mais aussi offrir de meilleurs services publics pour que l'impôt soit plus acceptable et pour que des hausses d'impôt soient justifiées. C'est pourquoi ceux qui critiquent la position du FMI ont aussi raison de faire observer que les PMA ont besoin à moyen terme d'une augmentation sensible de l'aide extérieure afin de renforcer leurs finances publiques. Cette aide est nécessaire pour reconstruire les administrations, motiver les fonctionnaires et améliorer la qualité des services publics, qui sont autant de conditions préalables d'une fiscalité plus efficace et plus efficiente. Toutefois, ils ont tort dans la mesure où ils contestent la volatilité de l'aide et le fait qu'elle a tendance à diminuer quand les recettes publiques augmentent et vice-versa, et où ils soutiennent qu'une augmentation de l'aide sans une réforme du système de fourniture de l'aide pourra vraiment desserrer la contrainte budgétaire dans les PMA. Comme nous l'avons vu plus haut, l'aide est effectivement très volatile et le système actuel de fourniture de l'aide ne garantit pas qu'une aide

TABLEAU 41 : COMPARAISON DE LA STRUCTURE BUDGETAIRE DANS LES PMA D'ASIE ET D'AFRIQUE, 1970-1998

	<i>Recettes courantes (% du PIB)</i>			<i>Recettes fiscales (% du PIB)</i>			<i>Dépenses totales (% du PIB)</i>			<i>Dépenses courantes (% du PIB)</i>		
	<i>1970-80</i>	<i>1980-90</i>	<i>1990-98</i>	<i>1970-80</i>	<i>1980-90</i>	<i>1990-98</i>	<i>1970-80</i>	<i>1980-90</i>	<i>1990-98</i>	<i>1970-80</i>	<i>1980-90</i>	<i>1990-98</i>
<i>Moyennes par groupe</i>												
PMA	14,6	14,9	15,0	11,3	12,1	12,3	18,2	22,4	22,3	13,5	14,8	14,6
Autres PED^a	21,9	23,0	22,5	16,6	18,5	18,5	24,5	27,7	26,8	18,2	20,5	20,7
Autres pays pauvres^b	20,6	22,3	20,7	15,9	17,6	15,9	24,5	28,4	25,3	18,3	21,4	20,9
<i>Score normalisé (test de signification de la différence entre les moyennes)</i>												
PMA et autres PED	-3,87*	-3,60*	-3,20*	-4,50*	-3,11*	-2,44*	-2,51*	-1,35	-1,25	-2,49*	-1,93*	-2,14*
PMA et autres pays pauvres	-2,25*	-2,32*	-1,97*	-2,34*	-2,10*	-1,18	-1,66	-1,18	-0,74	-1,58	-1,69*	-1,87*
Nombre d'observations concernant les PMA	21	21	21	16	16	16	12	12	12	10	10	10
	<i>Dépenses courantes consacrées à l'éducation (% du PIB)</i>			<i>Dépenses d'équipement (% des dépenses)</i>			<i>PNB par habitant, PPA, 1980-1990 En dollars internationaux courants</i>					
	<i>1970-80</i>	<i>1980-90</i>	<i>1990-99</i>	<i>1970-79</i>	<i>1980-90</i>	<i>1990-98</i>						
<i>Moyennes par groupe</i>												
PMA	2,8	3,0	2,8	23,7	34,9	32,3	1 034					
Autres PED^a	3,3	3,6	3,8	24,4	21,1	18,4	2 800					
Autres pays pauvres^b	3,2	3,3	3,4	22,5	23,6	18,3	1 172					
<i>Score normalisé (test de signification de la différence entre les moyennes)</i>												
PMA et autres PED	-1,59	-1,69*	-2,59*	-0,28	3,57*	3,69*	-7,62*					
PMA et autres pays pauvres	-1,59	-1,66	-1,98*	0,32	2,16*	3,25*	-1,05					
Nombre d'observations concernant les PMA	24	24	24	15	15	15	38					

Source : Banque mondiale, 2000b ; calculs de la CNUCED.

Notes : *Significatif au niveau de 5% (test unilatéral). Le score normalisé est calculé sur la base de la variance au sein d'un échantillon non groupé.

^a Les autres pays en développement sont l'ensemble des pays en développement à l'exclusion des pays exportateurs de pétrole et des anciens pays à économie planifiée d'Europe orientale et d'Union soviétique.

^b Les autres pays à bas revenu sont tous les pays en développement dont le PIB moyen par habitant durant les années 80 n'a pas dépassé le plafond du PIB par habitant des PMA.

plus généreuse sera plus efficace. Pour mieux comprendre le problème, il faut examiner le volet dépenses de la structure budgétaire des PMA.

Le tableau 41 montre que le ratio dépenses publiques totales/PIB n'est en moyenne pas très différent dans les PMA de ce qu'il est dans les autres pays en développement ou dans les autres pays pauvres. Toutefois, la part des dépenses courantes y est beaucoup moins grande, même si l'on fait les ajustements nécessaires pour tenir compte du niveau du revenu par habitant. Cette anomalie est encore plus évidente lorsqu'on compare la part des dépenses d'équipement dans le total des dépenses publiques entre les PMA et les autres groupes de pays. On peut voir d'après le tableau 41 que cette part, dans les PMA, est passée d'environ 24% dans les années 70 à plus de 30% dans les années 80 et 90, à mesure que l'aide extérieure, rapportée au PIB, a augmenté. Au contraire, dans les autres groupes de pays en développement, elle a diminué. Pour mieux comparer, nous avons tracé la courbe de la médiane des ratios de dépenses d'équipement dans les PMA et dans les autres pays en développement (graphique 49). Ces courbes montrent que, dans les PMA, ce ratio, qui au début des années 80 était à peu près du même ordre que dans les autres pays en développement, a ensuite fortement augmenté en raison de la prolifération des projets financés par l'aide extérieure dans les années 80 et 90, alors que dans les autres pays cela n'a pas été le cas. A la fin des années 90, l'écart entre les PMA et les autres pays en développement atteint près de 20 points de pourcentage.

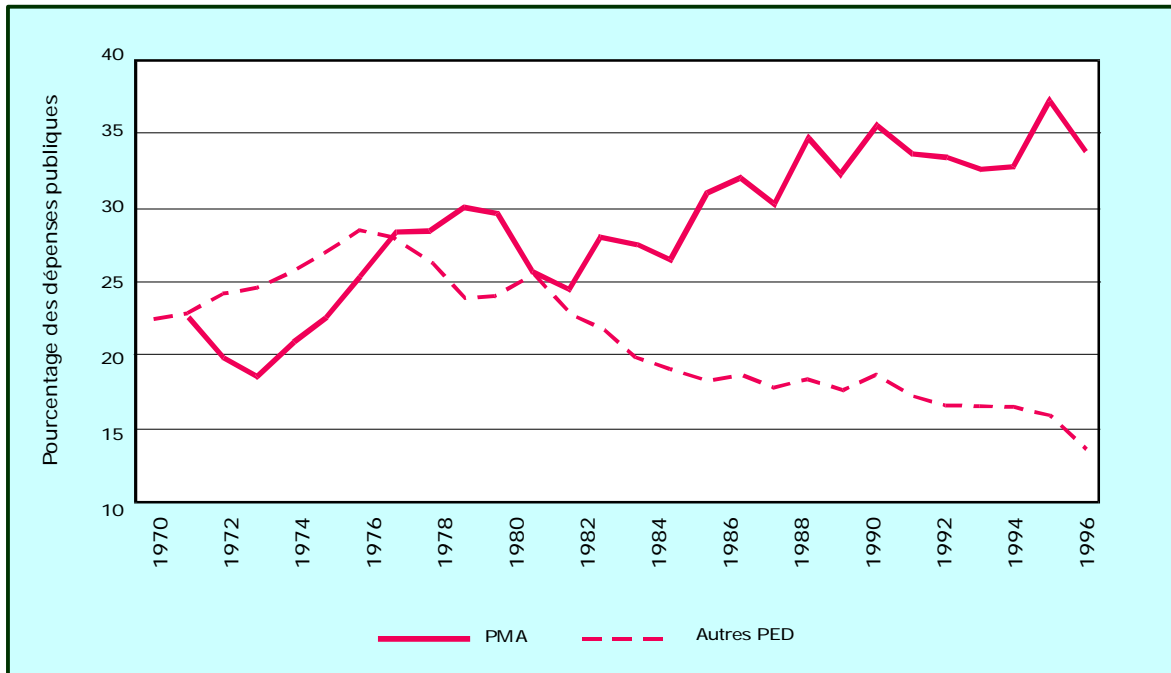
Pour mieux montrer le lien entre le ratio de dépenses d'équipement et l'aide extérieure, nous avons aussi tracé le graphique 50, qui indique la part des dépenses d'équipement en fonction du ratio aide extérieure/dépenses publiques. Ce graphique met en évidence la spécificité des PMA, comparés aux autres pays en développement, pour ce qui est tant du ratio de dépenses d'équipement que du ratio de l'aide. En raison de la prolifération de projets financés par l'aide extérieure, la part des dépenses d'équipement dans le total des dépenses publiques a atteint un niveau totalement irrationnel. Bien entendu, il faut être prudent dans l'interprétation de ce que signifie dépenses d'équipement dans le budget d'un PMA. Globalement, les dépenses liées à des projets financés par l'aide sont considérées comme des dépenses de développement, ce qui devrait avoir tendance à gonfler le montant total des dépenses budgétaires comptabilisées comme dépenses d'équipement¹⁵. Comme nous l'avons vu au chapitre premier, il se peut que dans ces pays les chiffres de l'investissement soient très surestimés, notamment pour cette raison.

En raison de la prolifération de projets financés par l'aide extérieure, la part des dépenses d'équipement dans le total des dépenses publiques a atteint un niveau totalement irrationnel.

Dans les années 80 et 90, c'est-à-dire à l'ère de l'aide-programme et de l'ajustement, la part des dépenses courantes consacrée à l'éducation, dans les PMA, a chuté...

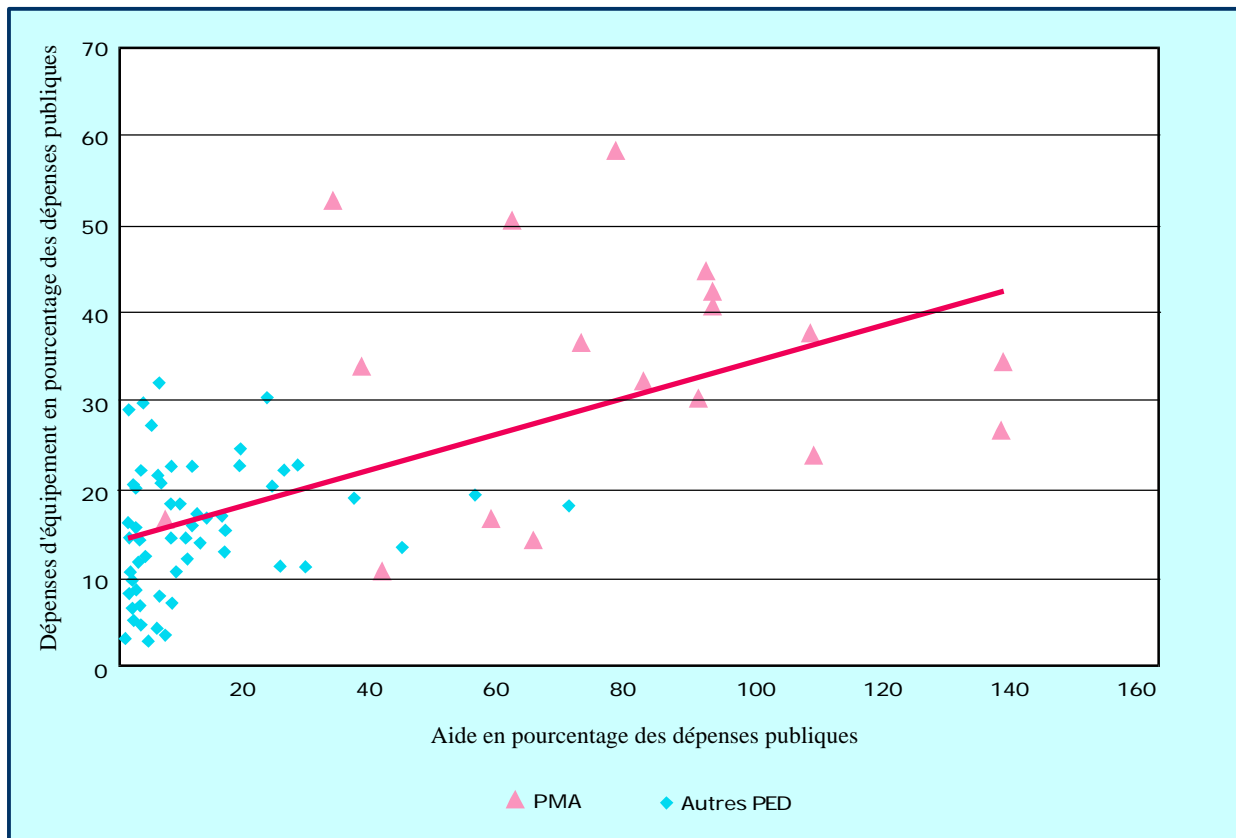
La signification la plus importante des graphiques 49 et 50 est que la prolifération de projets financés par l'aide entraîne un accroissement de la proportion du budget qui est gérée par les donateurs, au détriment de celle qui est directement contrôlée par le pays destinataire. En conséquence, l'Etat n'est plus maître de ses ressources et la qualité des services publics décline. Cela ressort très clairement du graphique 51, qui illustre l'évolution de la part des dépenses courantes consacrée à l'éducation dans le PIB, pour les PMA d'une part et pour les autres pays en développement d'autre part. On voit qu'en 1970 cette part était beaucoup plus faible dans les PMA que dans les autres pays en développement et qu'ensuite elle a augmenté plus rapidement pour finir par la rattraper à la fin de la décennie. Toutefois, dans les années 80 et 90, c'est-à-dire à l'ère de l'aide-programme et de l'ajustement, elle a chuté, alors que dans les autres pays en développement elle est restée à peu près constante. La symétrie entre le graphique 51 et le graphique 49, qui illustre l'évolution des dépenses d'équipement (financées par l'aide extérieure) est frappante.

GRAPHIQUE 49 : PART DES DEPENSES D'EQUIPEMENT DANS LE TOTAL DES DEPENSES PUBLIQUES, PMA ET AUTRES PED, 1970-1997



Source : Calculs du Secrétariat de la CNUCED, sur la base de Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde*, 1999.

GRAPHIQUE 50 : RELATION ENTRE L'AIDE EXTERIEURE ET LES DEPENSES D'EQUIPEMENT PUBLIQUES, 1990-1995



Source : Voir graphique 49.

GRAPHIQUE 51 : DEPENSES PUBLIQUES COURANTES CONSACREES A L'EDUCATION, 1970-1998



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

Bien entendu, il n'y a pas nécessairement lieu d'être étonné de constater que le total des dépenses d'éducation (y compris les dépenses d'équipement du secteur de l'éducation) dans le PIB n'a pas évolué de la même façon que l'ensemble des dépenses courantes dans certains PMA. Toutefois, pour l'efficacité de l'éducation, ce qui compte ce sont les dépenses courantes. Des écoles construites au moyen d'une aide extérieure mais qui n'ont pas d'enseignants ni de manuels, ou qui ont un personnel démoralisé et mal formé et qui sont délabrées, ne peuvent pas donner un bon enseignement. C'est une des grandes raisons pour lesquelles les PMA prennent de plus en plus de retard sur les autres pays en développement en matière d'éducation, de santé et d'autres aspects sociaux du développement, comme le montrent les données analysées dans la première partie du présent rapport¹⁶.

Les finances publiques des PMA d'Afrique et d'Asie ont été très affectées par le manque de coordination et d'intégration de l'aide d'une part, et par la conditionnalité des programmes d'ajustement de l'autre.

Il apparaît donc que les finances publiques des PMA d'Afrique et d'Asie ont été très affectées par le manque de coordination et d'intégration de l'aide d'une part, et par la conditionnalité des programmes d'ajustement de l'autre. Ces pays ont été étranglés par divers corollaires du système de fourniture de l'aide : augmentation du service de la dette et du temps consacré à la coordination de l'aide et à la renégociation de la dette et hémorragie continue de personnel expérimenté qui a déserté les administrations publiques pour se mettre au service des projets, de plus en plus nombreux, financés par l'aide. Les contraintes ont été durcies par le fait que les institutions de Bretton Woods ont fixé des objectifs de déficit budgétaire à l'exclusion des dons et, à l'intérieur de ces objectifs, ont plafonné les dépenses courantes. Par conséquent, dans les PMA d'Afrique et d'Asie du moins, l'inefficacité de l'aide et été due en partie au fait que cette aide *n'était pas fongible* et non, comme on le soutient souvent, à sa fongibilité¹⁷. Si l'administration de l'aide avait été plus intégrée dans le processus budgétaire, ou en d'autres termes si le gouvernement des pays

bénéficiaires avait pu exercer un plus grand contrôle sur l'affectation des fonds, la fongibilité aurait pu aider à limiter la dégradation de l'administration et des services publics¹⁸.

Une des stratégies que les gouvernements des PMA semblent avoir appliquées avant l'époque des programmes d'ajustement pour accroître la fongibilité de l'aide était le financement inflationniste et la surévaluation de la monnaie. A long terme, cette stratégie a provoqué des distorsions et était vouée à l'échec, mais dans l'immédiat elles ont gonflé les recettes publiques au détriment du contrôle de l'emploi des ressources nationales par les donateurs et aussi, bien entendu, du reste de l'économie. Le durcissement des programmes de stabilisation a supprimé cette échappatoire et, en même temps, les importantes dévaluations qui ont été imposées ont aggravé le déséquilibre en réduisant la proportion du budget ordinaire directement contrôlée par l'Etat et en accroissant la contrepartie en monnaie nationale des ressources contrôlées par les donateurs. Cela rendait presque inévitable une prolifération de projets non viables financés par l'aide, car les ministères sectoriels privés de ressources ont multiplié les propositions de projets et les organismes donateurs, dont l'un des principaux critères d'évaluation était le niveau des décaissements, rivalisaient entre eux, sans trop se préoccuper de l'insoluble problème de financement courant qu'ils créaient. Dans ces conditions, et compte tenu du manque de viabilité généralement reconnu des projets financés par l'aide, il est difficile de comprendre pourquoi le FMI a insisté pour que les gouvernements accroissent la proportion des dépenses d'équipement et réduisent celle des dépenses courantes. C'était justement en période de réforme économique que les donateurs auraient dû s'attaquer aux problèmes posés par le manque de coordination et d'intégration du système de fourniture de l'aide pour éviter la dégradation des finances et des services publics dans les pays concernés. L'incapacité de régler efficacement ce problème a beaucoup contribué à l'échec des programmes de réforme dans un grand nombre de PMA d'Asie et surtout d'Afrique.

Certes, de gros efforts ont été consacrés à la réforme du secteur public dans le cadre des programmes d'ajustement de la Banque mondiale. Ces programmes ont porté sur des questions telles que la gestion des dépenses publiques, la réforme de la fonction publique, le renforcement des capacités, la réforme des entreprises publiques et, plus récemment, la bonne gestion des affaires publiques en général. D'après les évaluations faites par la Banque elle-même, ils ont dans l'ensemble échoué, du moins dans les pays pauvres. Berg (2000) qui a récemment passé en revue ces évaluations, conclut qu'on peut à juste titre dire que les gros efforts faits par les donateurs pour réformer la gestion du secteur public dans les pays pauvres au cours des 15 à 20 dernières années ont été infructueux et qu'il faut imputer une grande partie de cet échec à l'incurie des donateurs en tant que réformateurs (p. 493). On ne peut que souscrire à cette appréciation car, même s'il est tentant de l'expliquer par les carences administratives et les particularités politiques des pays pauvres, c'est justement en raison de ces carences et particularités que la réforme était nécessaire. A cet égard, Berg souligne qu'en général les donateurs n'ont pas su adapter les programmes et pratiques à la situation des pays pauvres ayant des institutions administratives fragiles, et que leur réponse aux problèmes d'exécution a dans l'ensemble été insuffisante. En ce sens, il y a beaucoup à reprocher aux donateurs en tant qu'architectes et exécutants de la réforme du secteur public (p. 493).

A propos des programmes de réforme du secteur public proposés et mis en œuvre par la Banque mondiale, Berg fait les observations suivantes (p. 495 à 498) :

Un des facteurs en cause est que la Banque mondiale a une tendance bien connue à donner beaucoup plus de poids à l'analyse qu'à des processus plus difficiles à cerner tels que l'appropriation et le renforcement des capacités locales. Ses fonctionnaires sont peu à l'aise avec les questions institutionnelles. La conscience des fragilités institutionnelles devrait imprégner toutes les réformes dans les pays pauvres, mais cela n'a jamais été son point fort. L'évaluation des examens des dépenses publiques faite en 1998 a montré que les questions institutionnelles avaient beaucoup trop été négligées. Il faut ajouter à cela la tendance naturelle à recourir à des solutions types. Face à des problèmes extrêmement délicats et complexes, les architectes des réformes n'ont presque jamais eu le temps ni les compétences et l'expérience nécessaires pour mettre au point des solutions sur mesure. Ils s'appuient sur ce dont ils disposent, c'est-à-dire les « pratiques optimales » ou ce que font d'autres pays. Enfin, il faut mentionner l'insuffisance de la communication et l'incapacité de tirer les leçons de l'expérience au sein de la Banque mondiale.

Il est indispensable que les pays s'approprient la politique de réforme, non seulement parce qu'une politique imposée de l'extérieur a peu de chances d'être bien exécutée, mais surtout parce que l'appropriation est nécessaire pour que les politiques soient elles-mêmes bien conçues.

La Banque mondiale est bien entendu consciente de ces défauts (puisque l'étude de Berg se fonde en grande partie sur des évaluations qu'elle a faites elle-même), et apparemment les programmes de réforme de la deuxième génération, mis en œuvre depuis la fin des années 90, donnent davantage d'importance aux aspects institutionnels ainsi qu'à l'appropriation de la réforme, avec les nouveaux cadres généraux de développement. Toutefois, la citation ci-dessus montre bien les interactions complexes qui existent entre la spécificité des institutions et l'appropriation, la conception et l'exécution de la politique de réforme. En raison de la spécificité des institutions, il est indispensable que les pays s'approprient la politique de réforme, non seulement parce qu'une politique imposée de l'extérieur a peu de chances d'être bien exécutée, mais surtout parce que l'appropriation est nécessaire pour que les politiques soient elles-mêmes bien conçues. Faute d'appropriation, on impose des solutions types, au moyen de la conditionnalité et, lorsque ces solutions se révèlent inefficaces, ce qui est inéluctable, le pays concerné est en plus puni par une suspension de l'aide. Cela a en outre pour effet d'empêcher tout processus d'apprentissage, tant dans les institutions du pays bénéficiaire qu'au sein des organismes donateurs.

H. Appropriation, partenariat et sélectivité

1. APPROPRIATION ET PARTENARIAT

La présente analyse de l'efficacité de l'aide est très importante pour la révision de la conception de l'aide internationale qui est en cours. La plupart des observateurs conviennent que le principe de la conditionnalité a échoué et qu'il est urgent d'introduire de nouvelles idées et de repenser de fond en comble le système. Comme nous l'avons vu plus haut, la thèse actuelle est que l'aide sera efficace à condition que les pays concernés appliquent les bonnes politiques et se les approprient vraiment. Cela signifie qu'il faut éviter de leur imposer des politiques auxquelles ils ne croient pas. On peut améliorer l'efficacité de l'aide en confiant aux gouvernements, de concert avec la société civile, le pilotage de l'élaboration et de l'exécution des politiques. Les créanciers et donateurs devraient adapter l'assistance qu'ils fournissent dans leur domaine de compétences à la stratégie conçue par le gouvernement et il convient d'établir les conditions qui doivent être satisfaites pour justifier la poursuite de l'aide à partir de cette stratégie, les résultats devant être contrôlés par les créanciers et donateurs. Les donateurs devraient être sélectifs, c'est-à-dire réserver leur aide aux pays qui s'approprient et appliquent les bonnes politiques.

L'analyse faite dans le présent chapitre montre que le processus de répartition des ressources, déterminé par une multitude de donateurs, limite de plusieurs façons l'efficacité de l'élaboration des politiques dans les PMA. L'échec des programmes d'ajustement n'était pas dû au fait que la conditionnalité n'a jamais réussi à influencer les politiques. Dans de nombreux cas, les conditions ont été respectées, mais le principal problème est que les politiques préconisées étaient inadaptées et que l'affectation des ressources extérieures n'était pas coordonnée et était essentiellement déterminée par les donateurs. En conséquence, les programmes ont eu des effets contraires à ceux qu'on espérait¹⁹. Pour qu'un PMA s'approprie effectivement les politiques, il ne suffit pas qu'il pilote leur élaboration, mais il faut aussi qu'il puisse vraiment maîtriser la répartition de l'aide dans le cadre d'un processus budgétaire cohérent et intégré.

Comme le montre l'exemple du Botswana, lorsque l'aide est intégrée dans un cadre national cohérent, rien n'empêche les PMA d'en faire un usage efficace (voir encadré 10).

ENCADRE 10 : GESTION DE L'AIDE ET ESSOR ECONOMIQUE AU BOTSWANA

Le Botswana applique depuis plus de vingt ans des principes conformes aux priorités nationales pour administrer efficacement l'aide extérieure. Ayant mis en place un système d'établissement du budget et de planification qui traduit les priorités nationales en termes opérationnels de façon transparente et dans le cadre d'enveloppes réalistes, les pouvoirs publics jouissent d'un grand crédit et de la légitimité nécessaire.

Le Botswana a créé un puissant Ministère des finances et de la planification du développement, qui élabore les plans de développement sexennaux, prépare les projets nécessaires (de concert avec les ministères sectoriels compétents) et recherche ensuite des donateurs capables de les financer. Les ministères sectoriels ne négocient pas directement avec les donateurs. Tous les projets et programmes doivent être approuvés par le Parlement. Toutes les aides extérieures et toutes les recettes nationales sont intégrées dans le budget. Mais le plus important, c'est que le gouvernement a la volonté politique nécessaire pour refuser les propositions des donateurs qui ne s'intègrent pas dans le plan national.

Afin de renforcer les capacités de gestion de l'aide, le gouvernement a décidé de nommer des expatriés à des postes opérationnels dans les ministères, ne les remplaçant par des autochtones que lorsque ceux-ci avaient acquis la formation nécessaire. En général, les expatriés occupent des postes de rang intermédiaire, et ont surtout un rôle de conseil et d'analyse, tandis que les pouvoirs de décision de haut niveau sont réservés aux nationaux. L'assistance technique est évaluée et employée non sur la base des projets, mais en fonction des plans de mise en valeur des ressources humaines établis secteur par secteur pour l'ensemble de l'économie.

Les principes de la gestion de l'aide au Botswana :

- La gestion de l'aide et les négociations avec les donateurs font partie intégrante du processus national de planification. Seul le Ministère des finances et de la planification du développement est habilité à négocier et à obtenir des aides.
- Aucun projet qui ne figure pas dans le Plan national de développement adopté par le Parlement ne peut être approuvé. De nouveaux programmes peuvent être adoptés, sous réserve d'approbation par le Parlement.
- Les règles et procédures appliquées aux projets financés par l'aide sont les mêmes que celles qui régissent les projets financés par des ressources nationales. Les projets doivent être exécutés par le personnel disponible et le gouvernement refuse systématiquement de créer des postes pour exécuter des projets financés par des donateurs.
- Le personnel d'assistance technique est supervisé par des fonctionnaires nationaux et est généralement affecté à des postes opérationnels et non consultatifs.

Le Botswana, considéré comme un PMA jusqu'en 1995, a obtenu une croissance économique remarquable depuis vingt ans et est aujourd'hui considéré comme pays à revenu moyen-supérieur. Son PIB réel par habitant est passé de 1 678 dollars en 1980 à 3 611 dollars en 1998, ce qui correspond à un taux de croissance annuelle de 4,3%, alors que la moyenne des PMA d'Afrique est de -1,3%. Le ratio aide extérieure/PIB est tombé de 7% en 1980 à moins de 2% en 1995, tandis que dans les autres PMA d'Afrique il est passé de 8% à plus de 15% durant la même période. Grâce à la forte augmentation de la production de diamants depuis le milieu des années 70, le Botswana a pu accumuler d'importants excédents budgétaires et courants. L'Etat a investi une partie des recettes minérales dans les infrastructures et les services sociaux. Les dépenses d'éducation et de santé ont progressé de 170% en termes réels entre 1980 et 1998.

Sources : Brautigam et Botchwey, 1998; ECON, 1999.

La grande différence entre le Botswana, qui est en fait le seul *ex* PMA, et les autres PMA, c'est qu'au Botswana la gestion de l'aide et des relations avec les donateurs a été intégrée dans le processus national de planification. Les projets qui ne figuraient pas dans le plan national de développement approuvé par le Parlement n'ont pas été acceptés, toutes les ressources provenant de l'aide et les recettes intérieures ont été intégrées dans un budget national unifié, et le personnel de l'assistance technique a été rigoureusement subordonné aux autorités nationales²⁰. La plupart des PMA, notamment en Afrique subsaharienne, ont relâché la supervision de l'utilisation de l'aide dans la deuxième moitié des années 70 et, dans les années 80, lorsqu'on a eu tendance à abandonner la planification au profit des programmes d'ajustement, ils se sont trouvés de plus en plus embourbés dans un système d'affectation des ressources non coordonné et géré essentiellement par les donateurs. Ce phénomène paraît particulièrement prononcé dans les PMA d'Afrique subsaharienne, mais en fait dans tous les PMA l'efficacité de l'aide est entravée par sa faible intégration dans les processus nationaux de développement. Là est le cœur de la question de l'appropriation des politiques.

Pour qu'il y ait une véritable appropriation des politiques dans les PMA, il faut que trois conditions essentielles soient remplies. Premièrement, ces pays doivent établir des budgets et des plans de dépenses à moyen terme cohérents et détaillés, suffisamment transparents et réalistes pour être pris au sérieux par les donateurs et par leur propre population. Deuxièmement, les donateurs doivent les informer de leurs activités actuelles et futures pour que la première de ces conditions puisse être satisfaite. Ils doivent aussi être disposés à adapter leurs procédures aux besoins locaux et à intégrer leurs activités dans les budgets et plans de dépenses nationaux – en d'autres termes, ils doivent laisser le pays bénéficiaire vraiment piloter le processus. Troisièmement, il faut faire une évaluation réaliste des ressources financières immédiates nécessaires pour amorcer le processus et permettre aux pays de sortir du cercle vicieux décrit à la section précédente. Nous examinerons brièvement ces trois conditions tour à tour.

Pour pouvoir remplir la première condition d'une véritable appropriation des politiques, il faut avant tout que le pays ait des ressources humaines suffisantes. Aujourd'hui, la plupart des PMA devraient posséder le personnel et les compétences nécessaires pour commencer à mettre de l'ordre dans les comptes publics, produire des plans de dépenses crédibles et cohérents dans un cadre macroéconomique réaliste et mettre en place des systèmes de comptabilité et de vérification des comptes efficaces. Après tout, lorsque le Botswana a lancé son processus de planification du développement, il ne possédait que 22 universitaires (Brautigam et Botchwey, 1998). De toute façon, il y a sur le marché de nombreux experts auxquels les PMA peuvent faire appel s'ils en ont besoin, à condition de les employer de façon judicieuse, comme l'a fait le Botswana. Toutefois, une des grandes différences entre le Botswana et certains des autres PMA qui n'ont pas aussi bien réussi, notamment en Afrique subsaharienne, est que dans ces derniers, en raison de l'insuffisance de la rémunération et de la dégradation des conditions de travail dans l'administration publique, il est devenu difficile d'attirer et de conserver des femmes et des hommes compétents.

La mise en place d'un système efficace de comptabilité et de contrôle des comptes du secteur public est donc une des conditions préalables d'une véritable appropriation des politiques dans ces pays.

Pour améliorer l'efficacité de l'action des pouvoirs publics et le respect des obligations redditionnelles, il est essentiel de disposer de solides capacités dans le domaine de la comptabilité et de la vérification des comptes, et dans de nombreux PMA, notamment en Afrique subsaharienne, ces capacités sont très insuffisantes (Schacter, 2000; Johnson, 1995, 1996). La mise en place d'un système efficace de comptabilité et de contrôle des comptes du secteur public est

donc une des conditions préalables d'une véritable appropriation des politiques dans ces pays.

Les aspects politiques du processus de formulation et d'exécution du budget sont tout aussi importants que ses aspects techniques, financiers ou comptables. Il est essentiel, pour garantir la transparence et la crédibilité de l'action des pouvoirs publics, lesquelles sont nécessaires pour convaincre les donateurs d'intégrer la gestion financière de leurs programmes et projets dans celle du budget de l'Etat, de consulter tous les ministères compétents et d'avoir un dialogue ouvert à toutes les parties prenantes au sujet de la stratégie de développement et des moyens de l'appliquer.

Toutefois, si les donateurs ne font pas eux-mêmes un effort pour coordonner leur aide entre eux et avec les processus des bénéficiaires, les efforts de ces derniers risquent fort de rester inefficaces. Telle est la deuxième condition d'une véritable appropriation des politiques. Le processus interne de concertation pour l'élaboration du budget perd tout son sens si le pays bénéficiaire ne peut pas obtenir des données financières exactes et à jour de la part des bailleurs de fonds. L'absence de synchronisation entre les cycles budgétaires des donateurs et des bénéficiaires, l'emploi de conventions et de catégories comptables différentes, et le manque d'information sur la stratégie, les plans de dépenses et les décaissements des donateurs sont des carences bien connues du système de fourniture de l'aide qui rendent difficile, voire impossible, la gestion financière dans les pays bénéficiaires. Comme nous l'avons vu à la section précédente, ce système paraît avoir aggravé la vulnérabilité de la plupart des PMA, plutôt que de la réduire. Toutefois, l'obstacle le plus important à une planification et à une gestion globales des dépenses publiques dans les PMA est qu'une grande partie des projets et programmes financés par des donateurs court-circuitent le budget de l'Etat²¹. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que certains gouvernements tributaires de l'aide aient perdu confiance envers leur propre processus budgétaire et n'aient plus les capacités, la discipline et les institutions nécessaires pour une bonne gestion du secteur public.

Les contradictions entre la conditionnalité et le fonctionnement du système de fourniture de l'aide, que nous avons exposées à la section précédente, ont aussi nui à la gestion des affaires publiques et à la qualité des services publics. Le double étranglement du financement du secteur public, résultant d'une part de la prolifération de projets « autonomes » financés par des donateurs et d'autre part de la restriction des dépenses courantes imposée par la conditionnalité et par le service de la dette, a démotivé et démoralisé la fonction publique et sapé des services publics essentiels comme l'éducation. Dans ces conditions, le fait d'imposer à certains PMA des pratiques telles que l'établissement d'un budget de trésorerie a encore affaibli le respect des principes de saine gestion des affaires publiques, par exemple le respect du budget en tant que document convenu d'un commun accord et contraignant pour les différents ministères et organismes publics. A l'évidence, un Etat au bord de l'asphyxie financière, dont l'administration est démotivée et affaiblie par le fait que ses éléments les plus brillants la désertent pour se mettre au service d'institutions financées par des donateurs qui les rémunèrent beaucoup mieux, ne peut être un partenaire solide.

Une des conditions préalables de la réforme du secteur public dans les PMA, dont on parle tant, est que les donateurs aient une attitude plus coopérative et confiante. Afin de ne pas compromettre la réforme de la rémunération du secteur public, il faut que les donateurs cessent de créer des structures administratives parallèles, ayant leur propre grille salariale, pour gérer

Le processus interne de concertation pour l'élaboration du budget perd tout son sens si le pays bénéficiaire ne peut pas obtenir des données financières exactes et à jour de la part des bailleurs de fonds.

Il convient d'affecter une part croissante de l'aide au soutien budgétaire ou au financement de programmes sectoriels concertés, administrés par l'Etat bénéficiaire conformément aux objectifs et priorités convenus avec les donateurs.

des projets autonomes, car cela fait obstacle à l'appropriation, au respect des obligations redditionnelles et au renforcement des capacités de l'Etat bénéficiaire. Il convient d'affecter une part croissante de l'aide au soutien budgétaire ou au financement de programmes sectoriels concertés, administrés par l'Etat bénéficiaire conformément aux objectifs et priorités convenus avec les donateurs. Il faut limiter les nouvelles formes d'aide qui court-circuitent le contrôle budgétaire d'une administration gouvernementale réformée et qui ne sont pas coordonnées avec les priorités nationales. Il convient de mettre un terme à des pratiques telles que l'aide liée, les exonérations fiscales et les restrictions à l'importation dans les pays donateurs, qui limitent l'efficacité des forces du marché dans les PMA ayant entrepris de se réformer.

Cette transformation de l'attitude des donateurs, qui est essentielle pour l'établissement d'un véritable partenariat, est préconisée depuis longtemps dans les différents rapports du CAD sur l'efficacité de l'aide (voir par exemple OCDE/CAD, 1992, 1996, 1999)²². La liste en 11 points établie par le CAD, qui est reproduite à l'encadré 11, décrit bien non seulement les principes, mais aussi les modalités pratiques d'un bon partenariat et d'une appropriation efficace. Le récent enthousiasme suscité par la notion d'appropriation pourrait accélérer la réforme du système de fourniture de l'aide, mais cela prendra probablement un certain temps. Helleiner (2000) a proposé une liste de réformes similaire à celle du CAD et un mécanisme international de suivi qui pourrait contribuer à accélérer ces réformes (voir encadré 12). La réforme de la gestion du secteur public dans les PMA est tout aussi urgente. Les nouvelles initiatives concernant l'appropriation impliquent un meilleur fonctionnement des structures administratives fragiles de ces pays, et leur imposent en outre de nouvelles tâches qui les mettent à rude épreuve (ECON, 1999).

La troisième condition d'une véritable appropriation des politiques par les pays bénéficiaires est qu'il faut non seulement améliorer le ciblage et l'efficacité de l'emploi des ressources humaines et financières du secteur public, mais aussi accroître l'aide pour desserrer la contrainte financière due au dysfonctionnement de la coopération internationale depuis une vingtaine d'années. Il ne s'agit pas de financer sans discrimination la consommation du secteur public, mais plutôt de consentir un investissement de démarrage nécessaire pour mettre en place une fonction publique à la fois moins pléthorique et plus efficace, mieux rémunérée et mieux motivée. Cela est indispensable pour la réussite des autres réformes qui devraient finir par entraîner une augmentation des recettes publiques et une réduction progressive de la dépendance à l'égard de l'aide extérieure.

Il faut aussi appliquer dans le cadre de l'Initiative PPTE des stratégies de désendettement capables de soulager les problèmes de trésorerie immédiats des pays pauvres. A cet égard, il est significatif que de nombreux observateurs soutiennent que l'assouplissement des critères employés pour déterminer si un pays a droit au désendettement et l'ampleur de ce désendettement devraient porter en premier sur les critères budgétaires. Cela n'est pas étonnant car en général l'aide ne transite pas par le budget de l'Etat alors que le service de la dette doit lui être assuré par l'Etat. On estime par exemple qu'en Afrique, en 1998, le total brut des décaissements des donateurs (y compris les dons) affectés à des projets étaient d'environ 13 milliards de dollars, tandis que celui des décaissements affectés au soutien budgétaire général ne représentait que quelque 3 milliards de dollars. La même année, le service de la dette a ponctionné environ 9 milliards de dollars sur le budget de ces pays. Par conséquent, si l'on tient compte du service de la dette, les Etats africains ont dû financer par leur budget un transfert négatif net de 7 milliards de dollars (Birdsall, Claessens et Diwan, 2000 : 6). Dans ces conditions, il serait à la fois inéquitable et irréaliste

Il serait à la fois inéquitable et irréaliste de subordonner le désendettement à des conditions trop rigoureuses en matière d'exécution du budget.

ENCADRE 11 : OCDE/CAD : LES CONDITIONS D'UN VÉRITABLE PARTENARIAT

1. Il convient que les donateurs encouragent les destinataires de l'aide à formuler leur propre stratégie de développement et à en définir les priorités, plans et instruments. Ce processus exige une participation systématique de la société civile ainsi qu'une consultation des partenaires étrangers. Lorsque la stratégie élaborée par le pays bénéficiaire est compatible avec les objectifs adoptés par la communauté internationale, il faut que les donateurs s'emploient à coordonner leurs programmes d'aide, sur la base de cette stratégie, et acceptent la discipline qui en découle.
2. Il convient que les donateurs encouragent et aident à renforcer la coordination, par le pays bénéficiaire, de l'aide au développement. Les donateurs peuvent renforcer les capacités de coordination locale (laquelle peut et devrait aussi renforcer le processus international) en déléguant davantage de pouvoirs à leurs missions sur le terrain. A l'échelon international, il faudrait continuer d'essayer d'organiser des réunions de groupes consultatifs ou de tables rondes dans les capitales des pays bénéficiaires, pour voir si les avantages d'une telle formule l'emportent sur ses inconvénients.
3. Il convient d'accroître la transparence des objectifs des donateurs et des bénéficiaires et de renforcer la confiance mutuelle par un dialogue constant, tant informel que dans le cadre de groupes permanents chargés d'étudier systématiquement différents thèmes ou secteurs, de préférence dirigés par les autorités du pays bénéficiaire.
4. Il convient que les partenaires étrangers acceptent de chercher à mieux s'adapter aux habitudes locales et, si nécessaire, aident les pays bénéficiaires à renforcer leurs procédures et leurs capacités de gestion pour s'aligner sur les normes internationales. Le CAD pourrait jouer un rôle utile en définissant quelles sont les meilleures pratiques et en aidant à organiser des opérations pilotes pour simplifier et harmoniser les procédures.
5. La pratique de l'aide liée a toujours été considérée comme nocive pour l'appropriation, la crédibilité et le renforcement des capacités locales, et elle a un coût économique important. En recommandant de délier l'aide aux PMA, le CAD pourrait favoriser le renforcement des partenariats; cela apporterait des avantages concrets aux PMA en leur permettant de faire appel à la concurrence et de passer des marchés avec des fournisseurs locaux.
6. Les donateurs souhaitent tous mettre fin à la prolifération des projets et privilégier l'aide-programme ou le soutien budgétaire, afin de faciliter la réalisation des objectifs stratégiques des pays bénéficiaires. A cet effet, ils doivent contribuer à renforcer les capacités nationales de gestion de l'aide et continuer d'expérimenter diverses méthodes et modalités pour mettre en commun leurs contributions en les versant à des fonds affectés à des activités sectorielles ou à des grands objectifs tels que la lutte contre la pauvreté. L'intégration de l'aide dans le budget général pourrait encourager les donateurs à gérer leurs contributions de façon à ce qu'elles complètent les recettes locales.
7. La plupart des intéressés jugent nécessaire de soutenir le renforcement des capacités locales en modifiant les modalités de la coopération technique, qui paraît souvent coûteuse et envahissante, et fait obstacle à une véritable appropriation ainsi qu'à l'emploi et au renforcement des capacités locales.
8. Il convient de développer la pratique du suivi et de l'évaluation conjoints (par les donateurs et les bénéficiaires) des programmes de développement, pour que les deux parties puissent tirer les leçons de leurs succès et de leurs échecs.
9. Il paraît de plus en plus évident qu'il faut améliorer la cohérence entre la politique de coopération et les autres politiques des donateurs (notamment la politique commerciale et la politique de l'investissement) qui ont des effets sur les pays en développement, afin d'aider ces derniers à se passer progressivement de l'aide.
10. Il convient d'introduire des méthodes de financement novatrices pour que l'APD serve à mobiliser d'autres ressources intérieures et étrangères. Il faut analyser plus en détail le rôle des dons, des prêts, du soutien au secteur privé local et des contributions de contrepartie des bénéficiaires, et mettre en œuvre à cet égard une politique cohérente.
11. Il convient de poursuivre l'effort de désendettement, en envisageant notamment diverses modalités de conversion de la dette.

Source : ECON, 1999.

ENCADRE 12. QUELQUES SUGGESTIONS RECENTES POUR L'ÉVALUATION DE L'AIDE

1. *Adaptation des données.* Il est essentiel pour les bénéficiaires de l'aide que les données et les systèmes d'évaluation soient en accord avec leurs propres méthodes d'établissement du budget et de planification, emploient leurs catégories statistiques et tiennent compte de leurs calendriers. Pour être utiles aux bénéficiaires, il faut que le suivi et l'évaluation se fassent au niveau des activités conduites dans ces pays et sur lesquelles ils peuvent en principe exercer leur souveraineté. Il n'existe pas à l'heure actuelle de système d'évaluation à l'échelon des pays.
2. *Réponse aux demandes de renseignements des bénéficiaires.* Dans les pays pauvres les plus tributaires de l'aide, le pouvoir de décision économique est très limité par la pénurie de données. Par conséquent, le degré auquel les donateurs répondent aux demandes de renseignements normalisés et à jour sur l'aide, formulées par le gouvernement du pays bénéficiaire, devrait être considéré comme un indicateur important.
3. *Dépenses financées par l'APD et processus budgétaire du pays bénéficiaire.* On croit souvent, à tort, que l'intégralité de l'APD transite par le budget du pays bénéficiaire, ou éventuellement par un autre processus étatique. En général, ce n'est pas le cas. Ainsi, au Mali et en République-Unie de Tanzanie, il a été estimé que seuls 20 à 30% de l'APD sont intégrés dans le budget de l'Etat. Il va sans dire que l'affectation de la part de l'aide qui ne transite pas par le budget relève exclusivement des donateurs. La proportion de l'APD qui est intégrée dans le budget national devrait donc être un autre indicateur important.
4. *Intégration et coordination avec les plans et priorités nationaux.* Il faut aussi se demander dans quelle mesure les projets et dépenses financés par des donateurs sont coordonnés avec les plans nationaux ou sectoriels ou tiennent compte des priorités affichées par le pays bénéficiaire. A cet égard, le plus important est de voir si les donateurs sont disposés à verser une partie de leurs contributions à des fonds sectoriels ou intersectoriels administrés par l'Etat destinataire conformément aux priorités et objectifs convenus avec les donateurs. Les donateurs qui, pour des raisons législatives internes, ne peuvent pas verser leur aide à des fonds communs devraient adapter leurs activités aux priorités des bénéficiaires et s'efforcer de coordonner leur appui, d'harmoniser leurs pratiques comptables et leurs systèmes d'information et de réduire les coûts de transaction pour les bénéficiaires. A cet égard, un indicateur (négatif) utile pourrait être le pourcentage de fonds alloués à des projets autonomes.
5. *Respect des annonces d'APD.* Les décaissements effectifs sont souvent très en retrait par rapport aux annonces faites par les donateurs, voire par rapport à leurs engagements officiels. Pour bien gérer un pays, il faut pouvoir s'appuyer sur des projections raisonnablement fiables des ressources. On doit présumer que, lorsque la gestion macroéconomique générale reste saine, et en particulier dans le cas des soutiens sectoriels ou budgétaires, les déficits exceptionnellement importants sont imputables avant tout aux donateurs qui ne tiennent pas leurs engagements. Il convient donc de vérifier si les décaissements correspondent bien aux engagements.
6. *Financement compensatoire et imprévus.* Il importe de tenir compte des besoins exceptionnels de liquidités et de financement pour imprévus dans les pays les plus pauvres et les moins avancés, en raison de leur très grande vulnérabilité face aux chocs extérieurs. Comme ses prêts aux PMA sont de plus en plus assortis de conditions rigoureuses, le FMI ne peut plus être considéré comme une source de liquidités. Les donateurs bilatéraux, qui collectivement apportent aux pays pauvres des ressources beaucoup plus importantes que le FMI ou la Banque mondiale, pourraient modifier le calendrier de leurs décaissements au titre du soutien budgétaire ou du soutien de la balance des paiements lorsqu'un bénéficiaire a besoin de liquidités en raison d'un choc. A l'évidence, il convient de porter un jugement positif sur ceux qui sont prêts à jouer ce rôle, plutôt que de les considérer comme des bailleurs de fonds instables et imprévisibles.
7. *Aide liée.* L'aide liée est très coûteuse pour les bénéficiaires, en particulier lorsqu'elle impose à la fois l'emploi et le fournisseur. Malgré des années d'efforts, les membres du CAD n'ont pas encore réussi à décider collectivement de délier l'intégralité de l'aide aux PMA. Par conséquent, le pourcentage de l'APD non liée devrait être considéré comme un important indicateur de la qualité de l'aide.
8. *Rôle de la coopération technique.* La plupart des spécialistes de l'aide considèrent aujourd'hui que, si grand que soit le besoin de compétences techniques dans la plupart des pays pauvres, les activités traditionnelles de coopération technique ont été pour le moins inefficaces. Par conséquent, le pourcentage de l'aide affectée à une assistance technique liée aux pays donateurs pourrait être un indicateur (négatif) de la qualité de l'aide. On pourrait envisager de le compléter par un indicateur positif de la contribution à la création de capacités à long terme, mais un tel indicateur serait assez subjectif et donc plus difficile à concevoir.
9. *Évaluation qualitative de l'appropriation.* Pour d'autres aspects de la relation d'aide, il pourrait être nécessaire de recourir à des évaluations plus qualitatives, faites par des évaluateurs indépendants, du comportement individuel et collectif des donateurs. Dans un cas récent, l'évaluateur indépendant a attribué aux donateurs une note collective, complétée par des observations, en fonction du degré auquel ils avaient tenu leurs diverses promesses concernant l'appropriation des programmes de développement par les pays bénéficiaires (Helleiner, 1999).

10. *Horizon des engagements d'APD.* Il convient de suivre systématiquement le degré d'engagement à long terme des donateurs, par exemple dans le cadre d'un plan de dépenses à moyen terme.

11. *Indicateurs individuels et collectifs de la qualité de l'aide.* Il convient de suivre tous ces indicateurs à l'échelon du pays bénéficiaire, tant individuellement, du moins pour les donateurs les plus importants, que collectivement pour l'ensemble des donateurs.

12. *Indépendance du suivi.* La crédibilité et l'efficacité d'une évaluation dépendent de l'indépendance de l'évaluateur. Ni le CAD ni les institutions de Bretton Woods ne peuvent être considérés comme neutres et apolitiques dans leur évaluation du comportement des donateurs (on peut aussi douter de leur neutralité en ce qui concerne l'évaluation du comportement des bénéficiaires). Un organisme plus autonome des Nations Unies pourrait peut-être financer et organiser des évaluations indépendantes, confiées à des consultants individuels, à des équipes de consultants ou à des sociétés de conseil. Le principe de l'indépendance absolue des évaluateurs doit être respecté par tous les intéressés, quel que soit l'organisme qui finance ou organise les évaluations.

13. *Fréquence des évaluations.* Comme il faudra probablement un certain temps pour transformer les relations d'aide, il convient que les donateurs fassent tout leur possible afin de réduire les coûts de transaction pour les bénéficiaires et d'inscrire leur action dans le long terme. Le cycle annuel des consultations de donateurs et des réunions de groupes consultatifs est trop court. Il n'est pas nécessaire de procéder aussi souvent à l'évaluation plus équilibrée du comportement des donateurs et des bénéficiaires qui est recommandé ici, ni peut-être de réunir aussi souvent les groupes consultatifs. Une périodicité de deux ans serait peut-être plus appropriée.

Source : Helleiner, 2000.

de subordonner le désendettement à des conditions trop rigoureuses en matière d'exécution du budget. Cela serait inéquitable parce que, comme nous l'avons vu plus haut, le surendettement est en partie dû à la stratégie d'aide dysfonctionnelle, pilotée par les donateurs pendant deux décennies, pendant lesquelles, comme l'a souligné la Banque mondiale, les donateurs pensaient avoir réponse à tout. Cela serait irréaliste parce que les politiques publiques des PMA sont rigoureusement encadrées par le système de fourniture de l'aide actuel et qu'une des conditions importantes de l'appropriation est une réforme immédiate de la gestion du secteur public, d'autant plus difficile à conduire que les Etats sont soumis à de sévères contraintes financières, la plus importante étant le service de la dette.

2. APPROPRIATION, PARTICIPATION ET SELECTIVITE²³

Dans le cadre de l'actuelle refondation de la coopération internationale, l'application de politiques judicieuses est considérée comme une condition essentielle du partenariat, mais dans l'idéal ces politiques devraient être définies par des gouvernements tenus de rendre des comptes à leur électeurat. La promotion du respect des obligations redditionnelles de l'Etat et des choix locaux pourrait certainement permettre au public d'intervenir davantage dans l'orientation économique; à cet effet, il faut créer un système de contre-pouvoirs, garantir la liberté de la presse et engager un débat ouvert sur le coût et l'utilité des politiques publiques. Toutefois, le fait que le gouvernement du pays bénéficiaire doive rendre des comptes à la fois aux donateurs et à son propre électeurat peut être une source de tensions.

Pour analyser cette question, on peut se fonder sur la grille proposée par Ndulu (2000), selon laquelle le partenariat implique un élargissement de la participation au processus politique. Plutôt que de considérer la relation d'aide comme une relation entre un mandant (le donateur) et un mandataire (le gouvernement du pays bénéficiaire), il faudrait considérer qu'il y a en fait deux mandants : la communauté des donateurs d'une part et l'électeurat du pays bénéficiaire d'autre part²⁴. Pour que la relation d'aide soit participative, il faut que le gouvernement réponde aux demandes de ces deux mandants. En outre, le partenariat est essentiel pour éviter que les préférences d'un des mandants aient

une influence prépondérante, ou que le gouvernement se trouve face à des exigences contradictoires. Il faut donc forger un consensus, au moyen du partenariat, afin d'unifier les structures de gestion des affaires publiques, de transparence et de responsabilisation.

Le manque de confiance est l'une des raisons les plus tenaces qui empêchent de nombreux donateurs de verser leur aide à un fonds commun contrôlé par le gouvernement bénéficiaire plutôt que de l'affecter à des projets ou de financer des ONG²⁵. L'élaboration d'un consensus et le renforcement des capacités de gestion du développement pourraient accroître la responsabilisation et la transparence et donc inciter les donateurs à confier la gestion des ressources au gouvernement. Comme l'a montré Helleiner (1999), l'expérience faite récemment par la Tanzanie pour forger un consensus au moyen d'un processus participatif largement ouvert a permis de réaliser des progrès sensibles en matière de gestion des dépenses publiques en général et de l'aide en particulier. Toutefois, ce processus n'a pas été sans difficultés ni revers. Ainsi, en 1997, pour améliorer les relations entre donateurs, destinataires et bénéficiaires, on a décidé d'organiser la réunion de groupe consultatif à Dar-es-Salaam plutôt qu'à Paris. Cette réunion s'est tenue en décembre 1997 et a permis d'associer au processus non seulement tous les membres du Gouvernement tanzanien et des hauts fonctionnaires, mais aussi des représentants du monde des affaires, du mouvement syndical et des ONG. Toutefois, l'année suivante, les donateurs ont décidé (à une faible majorité) de tenir la réunion suivante à Paris, afin que leurs propres hauts fonctionnaires puissent y assister. Cette décision, même si elle est plus de forme que de fond, montre bien l'asymétrie et l'inégalité fondamentales de la relation d'aide.

Un des aspects de cette asymétrie est qu'il appartient aux donateurs de décider quels sont les partenaires qui auront droit à l'aide. A cet égard, l'adoption de bonnes politiques joue un rôle clé. Toutefois, cela est rarement considéré comme un problème, c'est-à-dire que ce principe fait déjà partie d'un consensus *international* sur la stratégie de développement et d'ajustement structurel. Mais il y a là une pétition de principe : on considère a priori que les bonnes politiques sont les mêmes pour tous, sans se demander s'il faut les adapter à la situation locale. Comme l'a soutenu Mkandawire (1994 : 165-169), rien ne permet de penser que les politiques résultant d'un processus démocratique convergeraient nécessairement avec les vues de l'ensemble de la communauté des donateurs et avec celles des institutions multilatérales de financement en particulier, à moins de postuler explicitement ou implicitement qu'il n'y a qu'une seule théorie correcte et une seule pratique autour de laquelle il sera facile de forger un consensus, sans que cela suscite le moindre conflit concernant ce qui est souhaitable pour la société (p. 168).

Or la question est justement de savoir si les politiques ne doivent pas être adaptées à la situation des pays en développement en général, et de chacun de ces pays en particulier. L'histoire a montré que les pays qui ont réussi à obtenir une forte croissance, à éliminer la pauvreté et à améliorer la situation sociale ont souvent appliqué des politiques socio-économiques très diverses, qui sont loin d'être toujours conformes à la doctrine actuelle (Taylor, Mehrotra et Delamonica, 1998). Ainsi, Sen (1999) fait observer que, si les peuples d'Europe occidentale ont du mal à accepter l'absence de protection sociale qui caractérise les Etats-Unis, les citoyens des Etats-Unis jugeraient eux intolérables les taux de chômage supérieurs à 10% enregistrés en Europe (p. 95). Il y a donc une divergence notable entre les politiques appliquées en Europe occidentale et aux Etats-Unis, et leurs effets sur les moyens d'existence de la population, qui est manifestement le fruit de leurs processus de développement respectifs.

Il est donc essentiel de se demander, comme nous l'avons vu au chapitre précédent, si l'ajustement structurel laisse aux PMA une marge de manœuvre suffisante pour appliquer des politiques aussi divergentes afin de lutter contre la pauvreté et d'améliorer les conditions de vie de leur population. Les écarts par rapport à l'orthodoxie économique pourront-ils être acceptés ou seront-ils considérés comme des interventions inefficaces d'un Etat omniprésent ? Un véritable partenariat implique qu'on admette des divergences de vues et qu'on laisse les partenaires faire leurs propres choix, quitte à se tromper, et tirer les leçons de leurs erreurs. La sélectivité, qui n'est au fond rien d'autre qu'une menace de couper l'aide si les pays bénéficiaires n'appliquent pas les bonnes politiques, pourrait facilement les contraindre à adopter des politiques qui ont la faveur des donateurs.

Il ne s'agit pas de dire que les donateurs ne devraient pas être sélectifs. La promotion de la démocratie, des droits de l'homme et de la lutte contre la pauvreté dans le cadre du développement est importante, mais l'emploi qui est fait de la notion de partenariat est souvent très peu explicite. Il est difficile de savoir si les donateurs considèrent le partenariat comme une forme de conditionnalité ex ante déguisée, c'est-à-dire que les pays bénéficiaires devraient adhérer aux politiques prescrites par les donateurs et se les approprier, ou s'ils envisagent vraiment de leur laisser la possibilité de formuler leurs propres politiques, sous leur propre responsabilité, dans le respect de la démocratie et de la concertation. Dans la première hypothèse, le nouveau modèle de l'aide au développement pourrait n'être rien d'autre que le bon vieux paternalisme mis au goût du jour (Mkandawire, 1994 : 173), alors que dans la seconde, on pourrait vraiment espérer voir apparaître une relation moins inégale et asymétrique entre donateurs et bénéficiaires.

Enfin, il faut analyser la question de la sélectivité fondée sur les résultats, ou conditionnalité ex post, envisagée comme un nouveau moyen d'accroître l'efficacité de l'aide à l'ère du partenariat. Il est indispensable d'évaluer les politiques publiques et leurs résultats pour assurer l'efficacité de l'aide, mais il faut éviter les approches simplistes telles que les simulations macroéconomiques ou les modèles de croissance fondés sur une régression ex post²⁶. En outre, il ne faut pas oublier les leçons tirées de l'expérience et notamment le fait que, tant que les Etats bénéficiaires ne peuvent pas maîtriser l'emploi de l'aide et que le système de fourniture de l'aide est fragmenté et non coordonné, on ne peut pas les tenir totalement responsables des résultats des politiques appliquées, ni même de la qualité de leur exécution. A cet égard, il est indispensable de faire évaluer de façon indépendante le comportement des donateurs comme celui des bénéficiaires, comme le suggère Helleiner (encadré 12).

La sélectivité soulève aussi des questions importantes, mais plus générales, au sujet de l'architecture de l'aide au développement. Comme le dit Helleiner au point 12 de sa liste de recommandations, il faut charger des organismes indépendants, autres que les organismes internationaux émanant des donateurs tels que l'OCDE/CAD, la Banque mondiale ou le FMI, d'évaluer le comportement des donateurs. Cette question devient encore plus essentielle et générale dans le contexte de la sélectivité, car celle-ci consiste non seulement à contrôler les résultats, mais aussi à fixer des critères fondés sur des recherches indépendantes qui tiennent compte des contraintes et des caractéristiques institutionnelles des pays bénéficiaires. Pour cela, il est probablement préférable de confier à des institutions différentes l'analyse, la conception, l'exécution, le financement et l'évaluation des programmes et politiques, et de laisser les pays bénéficiaires avoir une plus grande influence sur leur formulation et leur suivi.

Un véritable partenariat implique qu'on admette des divergences de vues et qu'on laisse les partenaires faire leurs propres choix, quitte à se tromper...

Il est probablement préférable de confier à des institutions différentes l'analyse, la conception, l'exécution, le financement et l'évaluation des programmes et politiques, et de laisser les pays bénéficiaires avoir une plus grande influence sur leur formulation et leur suivi.

Il faut aussi éviter, toujours au nom de la sélectivité, la tentation de fixer des objectifs quantitatifs triennaux, voire annuels, ce qui serait pire encore, et de menacer de couper l'aide aux pays qui ne les atteindraient pas. Une telle démarche, outre qu'elle créerait des incertitudes et inciterait les investisseurs privés à l'attentisme, négligerait un aspect essentiel du processus de développement. Comme l'a montré l'expérience des pays à économie planifiée sur une grande partie du siècle dernier, le développement ne consiste pas à appliquer un plan purement quantitatif. C'est un processus long et complexe d'apprentissage social et politique, marqué par des conflits sociaux et des revers fréquents. Il n'est pas inutile de conclure ce bref exposé de la question de la sélectivité par quelques réflexions qui pourraient calmer les enthousiasmes excessifs :

Les divergences d'intérêts ne doivent pas être vues sous un angle purement négatif, comme les donateurs semblent parfois enclins à le faire. Les notions de *conflit* et de *pouvoir* sont essentielles pour comprendre le processus politique dans les pays industriels, mais on semble considérer que dans les pays en développement, ce qui compte c'est les idées et que les idées justes, une fois exposées, susciteront un consensus national et une harmonie générale. Il faut laisser les conflits et les contradictions mûrir pour que le système politique se renforce et gagne en légitimité, et il peut être nécessaire de prendre son temps pour laisser les parties en présence élaborer les compromis nécessaires pour former des coalitions (ECON, 1999 : 29).

I. Conclusions

Les PMA ont manifestement besoin d'une aide, mais ce système a sérieusement perturbé leurs mécanismes d'allocation des ressources.

Dans le présent chapitre, nous avons soutenu que l'inefficacité de l'aide extérieure dans les PMA est due à la nature du système de fourniture de l'aide et à la conditionnalité imposée par ce système. A l'instar de l'OCDE/CAD dans sa propre évaluation de l'aide, nous concluons que l'incohérence et la fragmentation du système de fourniture de l'aide sont un problème clé. Les PMA ont manifestement besoin d'une aide, mais ce système a sérieusement perturbé leurs mécanismes d'allocation des ressources. Les flux d'aide sont trop instables et imprévisibles. En outre, ils ne compensent généralement pas les fluctuations des recettes d'exportation et des recettes publiques des PMA, ce qui accroît encore leur vulnérabilité. Enfin, le manque de coordination des activités des différentes agences de coopération et le fait que leurs projets ne sont pas intégrés dans les structures économiques et administratives du pays bénéficiaire compromettent leur viabilité. Ces différents facteurs limitent considérablement l'efficacité de l'aide. Surtout, comme l'aide représente une très grande proportion des ressources affectées au financement du développement et des recettes en devises, cela a des conséquences importantes sur la gestion de l'économie, l'efficacité globale et la croissance.

La conjugaison du dysfonctionnement du système de fourniture de l'aide et de la conditionnalité imposée depuis le début des années 80 a eu un effet particulièrement délétère sur les capacités de l'Etat

La conjugaison du dysfonctionnement du système de fourniture de l'aide et de la conditionnalité imposée depuis le début des années 80, c'est-à-dire depuis le lancement des programmes d'ajustement, a eu un effet particulièrement délétère sur les capacités de l'Etat, ainsi que sur la qualité et la quantité des services publics essentiels tels que l'éducation et l'administration publique, ce qui a compromis le progrès économique des PMA. Cela est dû au fait que les finances publiques ont subi un double étranglement, dû d'une part au manque de coordination et d'intégration de l'aide et d'autre part aux conditions associées aux programmes d'ajustement. L'alourdissement du service de la dette, la nécessité de consacrer de plus en plus de temps à la coordination de l'aide et au rééchelonnement des dettes, et l'hémorragie de fonctionnaires expérimentés qui désertent les administrations publiques pour se mettre au

service d'une multitude de projets de coopération ont contribué à l'asphyxie résultant du manque de cohérence du système. L'obligation de réduire le déficit budgétaire et la proportion des dépenses courantes dans les dépenses publiques, pièce maîtresse des politiques de stabilisation et d'ajustement structurel, a encore aggravé la situation. D'après la plupart des observateurs, les capacités de presque tous les PMA d'Afrique subsaharienne se sont dégradées depuis une vingtaine d'années. Comme nous l'avons soutenu dans *Les pays les moins avancés : rapport 1997* (troisième partie), dans de nombreux PMA la faiblesse de l'Etat est devenue un obstacle majeur au progrès économique.

Le présent chapitre débouche sur des recommandations importantes pour la conduite des politiques nationales et internationales. Dans toute analyse de la politique de développement, il importe de faire une distinction entre les fins et les moyens de les atteindre compte tenu de la situation des pays concernés. La validité de la plupart des *objectifs*, qui ont formé l'ossature de la conditionnalité à l'ère de l'ajustement – stabilité macroéconomique, rétablissement des équilibres intérieur et extérieur et création d'une économie de marché efficiente – reste incontestée, mais les politiques types qui ont été préconisées pour les atteindre sont inadaptées. Dans les PMA, l'essentiel est de trouver les moyens de renforcer la viabilité, car les chocs extérieurs sont considérables par rapport aux ressources dont ces pays disposent pour y faire face. Les politiques doivent être conçues en fonction de la situation du pays concerné, d'où l'importance de l'appropriation des stratégies et des programmes. Les recommandations ci-après concernent en fait certaines des conditions préalables d'une véritable appropriation des politiques par le pays bénéficiaire et ne sont pas une nouvelle série de recettes types.

Une des conditions fondamentales de l'appropriation est le rétablissement des capacités nationales, tâche particulièrement ardue dans les PMA d'Afrique subsaharienne. Dans certains de ces pays, la comptabilité et la vérification des comptes du secteur public, instruments essentiels de la responsabilisation de l'Etat, se sont beaucoup dégradées. En raison de l'insuffisance de la rémunération de la fonction publique, qui est incapable d'attirer un personnel compétent et motivé, il est très difficile de recréer ces capacités dans la plupart des pays. Le manque de ressources financières est un obstacle majeur à l'amélioration de l'efficacité des administrations publiques. Dans l'immédiat, les possibilités de mobilisation des ressources nationales pour financer cette entreprise sont très limitées, d'où la nécessité d'accroître l'aide-budget ou le soutien à des programmes sectoriels afin de desserrer la contrainte financière qui entrave l'action des pouvoirs publics. Cette aide additionnelle doit être considérée comme un investissement de départ, nécessaire pour créer une administration plus efficace, et non comme un engagement de financer sans discrimination les dépenses de consommation de l'Etat. Ce renforcement des capacités est indispensable pour l'efficacité de l'économie de marché et l'accélération de la croissance, laquelle devrait à terme accroître les recettes de l'Etat et lui permettre de se passer de l'aide étrangère.

Les économistes qui connaissent mal les PMA font souvent l'erreur de considérer l'aide extérieure et les obligations du service de la dette, ainsi que les autres recettes et dépenses, comme des éléments fongibles dans le cadre d'une contrainte budgétaire générale. Or, dans le système actuel de fourniture de l'aide, les ressources fournies par les donateurs et les créanciers sont pour l'essentiel non-fongibles. Il importe donc de laisser aux gouvernements des pays bénéficiaires une plus grande marge de manœuvre pour l'emploi de l'aide, de façon qu'ils puissent allouer les ressources conformément aux priorités nationales de développement, sans se heurter aux frontières artificielles qui

séparent ce qui est considéré dans les PMA comme dépenses de développement et dépenses courantes.

A cet égard, il faut aussi tenir compte du fait que, dans le cadre de l'actuel système d'aide, l'accroissement des transferts nets correspondant au désendettement ne peut pas apporter au développement la même contribution qu'une augmentation des crédits et des dons. En effet, le service de la dette est une ponction directe sur le budget de l'Etat, alors que les flux d'aide n'entraînent qu'une augmentation très modeste des ressources en devises contrôlées par l'Etat. Cela entraîne une forte réduction des ressources nettes dont dispose le secteur public. Il y a là un aspect important dont il faut tenir compte dans la conception d'une stratégie de désendettement des PMA, car la réduction de la dette doit avoir pour objet de desserrer dans l'immédiat la contrainte budgétaire. Dans ces conditions, les restrictions actuellement imposées dans le cadre de l'Initiative PPTE risquent fort de conduire celle-ci à l'échec. Comme nous l'avons vu dans le présent chapitre, avec le dispositif actuel, il est probablement impossible aux gouvernements des PMA de respecter l'objectif de stabilité macroéconomique.

Les conclusions pratiques du présent chapitre pour la conduite de la politique internationale de développement sont dans l'ensemble conformes aux recommandations de l'OCDE/CAD en matière de partenariat (encadré 11). On pourrait commencer à les mettre en œuvre en appliquant les mesures proposées dans l'encadré 12 pour l'évaluation de l'action des donateurs. Comme nous l'avons vu à la dernière section, le principe du partenariat, fondé sur l'appropriation et la participation, soulève de sérieuses questions institutionnelles, non seulement à l'échelon national mais aussi sur le plan international. Les nouveaux objectifs mondiaux de l'ère du partenariat exigent de nouvelles institutions mondiales. Le partenariat ne permettra vraiment de transformer la relation d'aide et d'améliorer son efficacité que dans la mesure où le dialogue à sens unique entre donateurs et bénéficiaires cèdera la place à une participation authentique associant les bénéficiaires à la réalisation d'un nouveau projet.

Pour terminer, il importe de souligner que notre diagnostic de la manière dont le fonctionnement du système a compromis l'efficacité de l'aide ne signifie pas que les PMA n'ont pas besoin d'une aide accrue, bien au contraire : en raison de limites des possibilités de mobilisation des ressources intérieures et des capitaux extérieurs privés, l'aide est essentielle pour leur développement. Ce qu'il signifie, c'est qu'il faut analyser correctement les causes de l'inefficacité de l'aide et les moyens d'y remédier. Dans le cas des PMA, l'accroissement de l'aide est une condition de son efficacité, et une aide efficace est une des conditions de la croissance, de la réduction de la pauvreté et du développement durable.

Notes

1. L'analyse qui suit se fonde en partie sur Wuyts (2000).
2. Cette proposition se fonde sur les résultats d'une analyse économétrique de Burnside et Dollar (1997), qui emploient un indicateur composite intégrant le déficit budgétaire, l'inflation et le degré d'ouverture de l'économie. D'autres commentateurs ont contesté ces résultats (voir par exemple Hansen et Tarp, 2000, et Lensink et Morrissey, 1999). Dans le présent chapitre, nous nous concentrons sur une question plus fondamentale, à savoir le degré auquel, dans les PMA, ces « variables » sont vraiment maîtrisées par le gouvernement, et les contraintes que les mécanismes de fourniture de l'aide exercent sur la politique conduite par les Etats destinataires.

3. Par convention, les économistes considèrent que l'aide est fongible, c'est-à-dire qu'elle desserre la contrainte budgétaire globale. Elle l'est effectivement lorsque l'Etat aurait de toute façon entrepris les projets financés, et qu'elle permet donc de libérer des ressources qui seront employées à d'autres fins publiques. Par exemple, se fondant sur ce postulat, Mosley et al. (1987 : 617) disent que leur point de départ est que le gouvernement d'un pays en développement cherchera à maximiser le bien-être compte tenu des contraintes budgétaires et emploiera l'aide extérieure à cet effet. Lorsque l'aide extérieure finance la totalité des dépenses de développement d'un Etat qui n'a même pas les ressources nécessaires pour gérer son administration au jour le jour, ce qui est le cas dans de nombreux PMA, ce postulat de la fongibilité est chancelant. La situation est encore plus problématique avec les conditions imposées par le FMI dans le cadre de la FASR, qui restreignent l'emploi des ressources budgétaires autres que les dons. Nous développerons cet aspect plus loin.
4. Ces chiffres sont beaucoup plus élevés que les statistiques maliennes de l'aide. D'après le rapport OCDE/PNUD (1999 : 6), les flux d'aide qui sont comptabilisés dans les statistiques maliennes ne représentent qu'entre un tiers et deux tiers des chiffres officiels publiés par l'OCDE et le PNUD dans leurs rapports sur la coopération pour le développement.
5. Voir par exemple Helleiner et al. (1995), van de Walle et Johnston (1996) et Bagachwa et al. (1998), pour des études du système de fourniture de l'aide en République-Unie de Tanzanie, et CESAP (1999) pour une analyse du système de fourniture de l'aide dans les PMA d'Asie.
6. Il est intéressant que cette observation soit faite par le Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale. Une grande partie des analyses de l'efficacité de l'aide ne mentionnent pas cet aspect important et partent du principe qu'on a affaire d'une part à un donateur bienveillant et d'autre part à un gouvernement corrompu ou qui cherche à accaparer une rente et qui maîtriserait totalement l'emploi de l'aide.
7. D'après OCDE/PNUD (1999 : 11), un des aspects les plus frappants de l'analyse de l'aide au Mali est le contraste entre l'évaluation relativement satisfaisante des projets et des programmes et le jugement beaucoup moins encourageant porté sur l'ensemble de l'aide : par exemple, l'aide n'aurait globalement pas eu d'impact notable sur les conditions de vie de la population.
8. Nous avons repris au tableau 40 tous les pays pour lesquels on disposait de données pour toutes les variables pendant au moins dix ans sur la période 1970-1998. Les recettes d'exportation s'entendent des recettes de l'ensemble des exportations de biens et de services, y compris le revenu net des facteurs, exprimées en dollars aux prix courants, telles qu'elles sont comptabilisées dans la balance des paiements. Nous avons refait l'analyse avec d'autres définitions des recettes d'exportation, à savoir exportations de biens et de services à l'exclusion du revenu des facteurs, et exportations de biens et de services corrigées des variations de l'indice des prix à l'importation. Nous avons fait aussi d'autres estimations de la volatilité, telles que l'écart-type des taux de croissance annuelle et le coefficient de variation des variations annuelles absolues. Toutefois, comme les résultats ne différaient guère de ceux reproduits dans le tableau, nous ne les indiquons pas ici.
9. Par exemple, Gemmel et McGillivray (1998) obtiennent des résultats similaires en ce qui concerne les variations de l'aide et des différentes catégories de recettes et de dépenses publiques, pour un échantillon plus large de 48 pays en développement. La seule exception semble être l'étude de Collier (1999), d'après laquelle, en Afrique subsaharienne, l'aide a été moins volatile que les recettes publiques et a varié en sens contraire. Toutefois, son analyse statistique soulève quelques problèmes sérieux, notamment du fait qu'il emploie la variance et la covariance de variables épurées de la tendance, telles que le niveau de l'aide et celui des recettes publiques, comme indicateurs de la variabilité annuelle et de la corrélation. Même ainsi, les estimations qu'il a faites pour différents pays (tableau 1, p. 541) paraissent contredire les conclusions qu'il formule dans le texte.
10. Cela pourrait aussi expliquer en partie deux des résultats peut-être les moins contestables des régressions faites par Burnside et Dollar (1997), à savoir que l'aide n'afflue pas vers les pays qui appliquent les meilleures politiques et qu'elle n'incite pas les pays à appliquer de bonnes politiques. En effet, la stabilité macroéconomique est un des éléments de l'indicateur employé par ces auteurs. Toutefois, les résultats obtenus pour les différents pays en ce qui concerne la

corrélation entre l'aide et les chocs extérieurs, comme le montrent les figures 6.1 et 6.2, ne sont manifestement qu'un des effets problématiques de l'hétérogénéité des données intertemporelles, dont il n'est pas tenu compte dans les régressions du genre de celles effectuées par Burnside et Dollar.

11. Bien entendu, lorsque les flux d'aide sont très volatils et ne contribuent pas à accroître la productivité de l'économie, ils peuvent causer des symptômes similaires à ceux de la maladie hollandaise. Toutefois, dans ce cas, comme nous le verrons plus loin, le manque de coordination de l'aide peut créer des problèmes beaucoup plus graves qu'une simple surévaluation de la monnaie.
12. Par exemple, on estime qu'en 1998, en Afrique subsaharienne, le service de la dette, après déduction de l'aide étrangère fournie sous forme d'appui budgétaire, a représenté une ponction d'environ 7 milliards de dollars (Birdsall, Claessens et Diwan, 2000).
13. Parmi les PMA, l'Afghanistan, le Libéria, la Sierra Leone, le Soudan, l'Erythrée, l'Éthiopie, Haïti, la Somalie, la République démocratique du Congo, l'Angola, le Rwanda et le Burundi ont été en proie à des conflits ou à des guerres civiles durant les années 90.
14. La catégorie « autres pays en développement », dans le tableau 41 et dans le présent chapitre en général, comprend tous les pays figurant sur la liste des pays en développement établie par la Banque mondiale (2000b), à l'exclusion des pays d'Europe centrale et orientale et d'Asie centrale issus du démantèlement de l'URSS, ainsi que des pays membres de l'OPEP. La catégorie « autres pays pauvres » comprend tous les autres pays en développement dont le PIB par habitant, en termes de parité de pouvoir d'achat (en dollars internationaux courants), était inférieur au plafond retenu pour définir les PMA durant les années 80. Les pays qui composent les échantillons pour les différentes variables ne sont pas toujours les mêmes, car cela dépend de la disponibilité des données, mais les chiffres sont comparables dans le temps.
15. Comme nous l'avons indiqué plus haut, de nombreux éléments donnent à penser que les donateurs ont dû prendre en charge une proportion croissante des dépenses courantes associées à certains projets et que les bénéficiaires, afin de contourner le plafonnement des dépenses courantes imposé par le FMI, ont comptabilisé une partie de leurs dépenses courantes à la rubrique dépenses de développement. On trouvera dans Wuyts (1996) une estimation de la part des dépenses courantes dans les projets financés par l'aide au Mozambique.
16. Comme la proportion de la population d'âge scolaire était plus importantes et a augmenté plus vite dans les PMA que dans les autres pays en développement au cours des deux dernières décennies, et qu'en outre leur PIB par habitant a progressé moins vite, en termes de dépenses réelles par élève, leur retard sur les autres pays en développement est encore plus grave que ne le laisse penser la figure 51.
17. Pour la définition du terme « fongible », voir note 3.
18. Du côté des recettes, le degré auquel la faiblesse du rendement de l'impôt dans les PMA est due à la fongibilité de l'aide ou à des carences structurelles et administratives de ces pays dépend de l'extension qu'on est prêt à donner à la notion de fongibilité, car on peut soutenir que ces carences sont elles-mêmes dues à la fongibilité de l'aide. Néanmoins, les tests classiques donnent à penser que, dans le cas des PMA d'Afrique subsaharienne, l'aide et le produit de l'impôt ne sont pas fongibles (Devarajan, Rajkumar et Swaroop, 1998).
19. Dans le débat sur l'aide internationale, on confond souvent les résultats et les moyens. Par exemple, les taux d'imposition et les dépenses publiques inscrites au budget ordinaire peuvent être considérés comme des variables, même compte tenu des contraintes liées au sous-développement des PMA. En revanche, le déficit budgétaire, y compris lorsqu'on exclut du calcul les investissements financés par des donateurs et les dons, n'est pas lui-même un instrument des politiques publiques, même s'il peut en être un objectif. Les fluctuations de l'aide peuvent avoir une influence prépondérante sur les résultats, même lorsque l'aide n'est pas comptée dans le calcul du déficit. Il en va de même pour la politique monétaire, qu'il faut distinguer de ses effets tels que l'expansion du crédit intérieur et l'inflation, et de la politique du taux de change, qu'il faut aussi distinguer de ses effets, à savoir l'évolution du taux de change réel.
20. Cela ne signifie pas, bien entendu, que le Botswana n'a pas bénéficié d'autres atouts importants dont de nombreux autres PMA étaient démunis.

21. Par exemple, comme le fait observer Helleiner (1999 : 3), en Tanzanie, où l'on a fait de gros efforts pour permettre à l'Etat de s'approprier les programmes de développement, on estimait que seuls 30% de l'APD étaient intégrés dans le budget de l'exercice 1999. Apparemment, il en va de même pour l'exercice 2000.
22. En fait, les principes du partenariat, c'est-à-dire le rôle clé du gouvernement bénéficiaire dans l'orientation stratégique et la coordination de l'aide, ainsi que l'harmonisation des activités des donateurs en tant que partenaires du développement, ont été énoncés il y a plus de trente ans dans le rapport de la Commission Pearson sur le développement international (Pearson et al., 1969 : 127).
23. Cette section se fonde en partie sur Wuyts (2000).
24. On pourrait soutenir qu'il serait encore préférable de partir du principe qu'il y a deux mandants, à savoir les contribuables et électeurs du pays bénéficiaire et ceux du pays donateur, et deux mandataires, à savoir le gouvernement du pays bénéficiaire et le gouvernement ou l'agence de coopération du pays donateur. Comme nous le montrons dans le présent chapitre, l'inefficacité de l'aide est due à un problème de relations entre mandants et mandataires des deux côtés. Toutefois, la grille d'analyse de Ndulu (Ndulu, 2000) est suffisante et plus économique pour l'étude de la question de la participation dans le cadre de l'appropriation.
25. La préférence pour les ONG n'est pas toujours clairement formulée, car de nombreuses ONG (et en particulier les ONG internationales cofinancées par l'aide) sont loin d'être comptables envers les bénéficiaires ultimes de leur action.
26. Cela peut paraître aller de soi, mais plusieurs partisans influents de ce genre de sélectivité (voir par exemple Collier, Guillaumont et Gunning, 1997, et Gunning, 2000) préconisent l'emploi de régressions inter-pays visant à expliquer la croissance. Aujourd'hui, la grande question de ce débat est de savoir s'il convient d'inclure dans l'équation de régression des indicateurs institutionnels et, dans l'affirmative, comment ajuster le résidu pour trouver la formule garantissant une allocation efficace de l'aide (voir Gunning, 2000). Toutefois, il ne faut pas trop se fier aux résidus des régressions fondées sur des données intertemporelles concernant plusieurs pays, en raison de divers problèmes statistiques et notamment de l'omission de l'hétérogénéité.

Bibliographie

- Abed, G.T. et al. (1998). Fiscal reforms in low-income countries: experience under IMF-support programs, Occasional Paper, No. 106, FMI, Washington, DC.
- Bagachwa, M. et al. (1998). *A Study of Aid Effectiveness: The Case of Danish Aid to Tanzania*. Bureau de recherches économiques, Université de Dar es Salaam, Fondation pour la recherche économique et sociale, Dar es Salaam, Centre de recherche sur le développement, Copenhague.
- Banque mondiale/OED (1999a). *1999 Review of Development Effectiveness*, World Bank Operations Evaluation Department, Washington, DC.
- Banque mondiale (2000a). *Can Africa Claim the 21st Century?*, Banque mondiale, Washington DC.
- Banque mondiale (2000b). *World Development Indicators 2000*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2000c). *Global Development Finance 2000*, Banque mondiale, Washington DC.
- Banque mondiale, (1998). *Evaluer l'aide, ses succès, ses échecs, les raisons...* Policy Research Unit, septembre, Washington, DC.
- Banque mondiale/OED (1999b). *Toward a Comprehensive Development Strategy*, World Bank Operations Evaluation Department, Precis No. 197, Washington, D.C.
- Berg, E. (1993). *Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building in Africa*, UNDP and Development Alternatives, Inc., New York.
- Berg, E. (2000). Aid and failed reform: the case of public sector management. Dans: Tarp, F. et Hjertholm, P., éd., *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*.

- Birdsall, N., Claessens, S. et Diwan, I. (2000). Debt reduction in Africa: understanding the creditors. Document de base présenté à la Conference on Civil Society and Global Finance, 29-31 mars, Warwick, Royaume-Uni.
- Brautigam, D. et Botchwey, K. (1998). The institutional impact of aid dependence on recipients in Africa. Paper prepared for the Africa Economic Research Consortium (AERC) and the Overseas Development Council (ODC), octobre 1998.
- Burnside, C. et Dollar, D. (1997). Aid, policies, and growth, Policy Research Working Paper 1777, Banque mondiale, Washington, DC.
- CNUCED (2000). *Capital Flows and Growth in Africa*, UNCTAD/GDS/MDPB/7, New York et Genève.
- Collier, P. (1999). Aid dependency: a critique, *Journal of African Economies*, 8(4), décembre, pp.528-45.
- Collier, P., Guillaumont, P. Guillaumont S. et Gunning, J.W. (1997). Redesigning Conditionality, *World Development*, 25(9), pp.1399.1407.
- Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (ESCAP) (1999). *Enhancing Effectiveness of Aid*, Least Developed Countries Series, No. 2 (ST/ESCAP/1981), numéro de vente : E.99.II.F.63, Nations Unies, New York.
- Cornia, G.A. et Helleiner, G.K. (éd.) (1994), *From Adjustment to Development in Africa*, Macmillan Press, Londres.
- Devarajan, S., Rajkumar, A.S. and Swaroop, V. (1998). What does aid to Africa finance?, *Development Research Group*, miméo, Banque mondiale, Washington, DC.
- ECON (1999). Making partnerships work on the ground, Discussion paper, 30-31, août, Stockholm.
- Gemmell, N. et McGillivray, M. (1998). Aid and tax instability and the government budget constraint in developing countries, CREDIT Research Paper No. 98/1, Université de Nottingham, Royaume-Uni.
- Guillaumont, P. et Chauvet, L. (1999). Aid and performance: a reassessment, CERDI (Centre d'études et de recherches sur le développement international), CNRS et Université d'Auvergne, Clermont-Ferrand, France.
- Gunning, J.W. (2000). Rethinking aid, Université libre d'Amsterdam, miméo.
- Hansen, H. et Tarp, F. (2000). Aid effectiveness disputed. *Dans*: Tarp, F. et Hjertholm, P., éd., *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*.
- Helleiner, G.K. (1997). External conditionality, local ownership and development, miméo. (Publié sous le même titre dans J. Freedman 2000 (éd.) *Transforming Development*, University of Toronto Press, Toronto).
- Helleiner, G.K. (1999). Changing aid relationships in Tanzania (December 1997 through March 1999), miméo, Dar es Salaam.
- Helleiner, G.K. (2000). Towards balance in aid relationships: donor performance monitoring in low-income developing countries, paper written (forthcoming) for a Festschrift in honour of Lance Taylor, Université de Toronto, Toronto.
- Helleiner, G.K. et al. (1995). *Report of the Group of Independent Advisors on Development Cooperation Issues between Tanzania and its Aid Donors*. Ministère des affaires étrangères, Danida, juin, Copenhague.
- Hesselmark, I. (1999). Un-building capacity: some cases from Africa, Working Paper 1999 No. 1. Groupe d'experts sur les questions de développement, Ministère des affaires étrangères, Stockholm.
- Johnson, S.R. (1995), Quality review schemes for auditors: their potential for sub-Saharan Africa. Banque mondiale, Technical Paper No 26, Africa Technical Department Series, Washington, DC.
- Johnson, S.R. (1996). Education and training of accountants in sub-Saharan Africa. Banque mondiale, Technical Paper No 305, African Technical Department Series, Washington, DC.
- Kanbur, R., Sandler, T. et Morrison, K. (1999). *The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods*, Policy Essay No. 25, ODC (Overseas Development Council), Washington, DC.

- 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 8, CNUCED, Genève.
- Lensink, R. et Morrissey, O. (1999). Uncertainty of aid inflows and the aid-growth relationship, CREDIT Research Paper 99/3, Université de Nottingham, Royaume-Uni.
- Mkandawire, T. (1994). Adjustment, political conditionality and democratisation in Africa. *Dans*: Cornia et Helleiner.
- Mosley, P., Hudson, J. et Horrel, S. (1987). Aid, the public sector and the market in less developed countries, *Economic Journal*, vol 97, pp.616-642.
- Ndulu, B. (2000). Partnership, inclusiveness and aid effectiveness, miméo, Institut d'études sociales, La Haye.
- OCDE/CAD (1992). *DAC Principles for Effective Aid: Development Assistance Manual*, OCDE, Paris.
- OCDE/CAD (1996). Shaping the 21st century: the contribution of development co-operation, mai 1996. OCDE, Paris.
- OCDE/CAD (1999). *A Comparison of Management Systems for Development Co-operation in OECD/DAC Members*, DCD(99)6, OCDE, Paris.
- OCDE/PNUD (1999). *Réformer les systèmes d'aide. Le cas du Mali*, Paris et New York.
- Pearson, L.B., et al. (1969). *Partners in Development: Report of the Commission on International Development*, Praeger, New York.
- Sachs, J., et al. (1999). Implementing debt relief for the HIPC's, miméo., Centre for International Development, Université Harvard.
- Schacter, M. (2000). Evaluation capacity development, ECD Working Paper Series No. 7, février.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*, New York, Knopf.
- Tarp, F. et Hjertholm, P. (2000). *Foreign Aid and Development: Lessons learnt and directions for the future*, Routledge Studies in Development Economics, 17, (forthcoming), Routledge, Londres.
- Taylor, L., Mehrotra, S. et Delamonica, E. (1998). The links between economic growth, poverty reduction, and social development. *Dans*: Mehrotra S. et Jolly R., éd., *Development with a Human Face: Experiences in Social Achievement and Economic Growth*, Oxford University Press, Oxford.
- USAID (1991). *Aid: Economic Policy Reform Programs in Africa – A Synthesis of Findings from Six Evaluations*, USAID, Washington, DC.
- Van de Walle, N. et Johnston, T.A. (1996). *Improving Aid to Africa*, Policy Essay No. 21, Overseas Development Council, Washington, DC.
- Wolfensohn, J. (1999). A proposal for a Comprehensive Development Framework, discussion draft, 21 janvier, Banque mondiale, Washington, DC.
- Wuyts, M. (1995). Negotiating and managing public expenditures: Mozambique's experience with public expenditure reviews, Institut d'études sociales, La Haye.
- Wuyts, M. (1996). Foreign aid, structural adjustment and public management: the Mozambican experience. *Dans*: *Development and Change*, 27(4): 717-749.
- Wuyts, M. (2000). Present-day debates on aid in the light of historical approaches to aid policies, document de base pour *Les pays les moins avancés – Rapport 2000*.