



**Conférence
des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/49/8
25 juillet 2002

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

Quarante-neuvième session

Genève, 7-18 octobre 2002

Point 5 de l'ordre du jour provisoire

LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE EN AFRIQUE

**DE L'AJUSTEMENT À LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ:
QU'Y-A-T-IL DE NOUVEAU?**

APERÇU

Résumé

Dans ses précédents rapports sur le développement économique en Afrique, le secrétariat de la CNUCED a procédé à un examen relativement poussé des mesures qui devaient être prises dans le cadre du système commercial et de la coopération internationale pour le financement du développement afin de créer les conditions extérieures nécessaires à une croissance soutenue et rapide en Afrique subsaharienne. Le rapport de cette année (UNCTAD/GDS/AFRICA/2), dont le présent document est un aperçu, traite des mesures inscrites dans les programmes de réduction de la pauvreté. Il commence par une analyse succincte du degré de participation et de maîtrise des autorités nationales ainsi que des résultats obtenus par ces programmes quant à la satisfaction des aspirations des pauvres. Les démarches adoptées dans divers domaines de la politique économique et de la réforme des institutions sont ensuite étudiées. Les principales constatations du rapport sont présentées dans la conclusion, où est également examinée la question de savoir si la nouvelle approche constitue un progrès par rapport aux politiques d'ajustement structurel et a des chances d'obtenir de meilleurs résultats.

APERÇU

1. Au cours des dernières années, la pauvreté dans le monde en développement a constitué un motif de préoccupation de plus en plus fort de la communauté internationale. Elle était un des thèmes les plus importants du Sommet social de Copenhague et, plus récemment, le Sommet du Millénaire a fixé comme objectif de la réduire de moitié d'ici 2015. Si l'Organisation des Nations Unies (ONU), notamment la CNUCED, a depuis de nombreuses années appelé l'attention de la communauté internationale sur la nécessité de remédier aux problèmes graves des pays les plus pauvres et des pays les moins avancés, la société civile, grâce à ses campagnes de sensibilisation, a grandement contribué à mettre au premier plan la question de la pauvreté et de ses liens avec le processus de mondialisation. À partir de 1999, la réduction de la pauvreté est devenue l'objectif fondamental des programmes et des activités des institutions financières internationales dans les pays à faible revenu. Elle se démarque de la priorité précédemment accordée à la correction des déséquilibres macroéconomiques et des distorsions du marché par le biais de programmes de stabilisation et d'ajustement structurel. Les documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) sont les principaux textes définissant les mesures à prendre. Ils sont établis par les autorités nationales des pays en développement avec la large participation d'organisations de la société civile, de représentants des entreprises et des pauvres. La Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) du FMI a été remplacée par la Facilité pour la lutte contre la pauvreté et pour la croissance; les DSRP sont devenus partie intégrante de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et une condition préalable pour bénéficier du crédit d'appui à l'atténuation de la pauvreté mis en place par la Banque mondiale en 2001. En conséquence, les dons bilatéraux, les prêts concessionnels et l'allègement de la dette sont désormais inexorablement liés aux politiques et stratégies de réduction de la pauvreté.

2. Cette nouvelle orientation s'explique sans aucun doute par la déception qu'a suscitée la persistance des problèmes graves dont souffrent les pays en développement malgré près de deux décennies de réformes. Selon les estimations de la Banque mondiale, en 1998, un quart de la population du monde en développement, à savoir 1,2 milliard de personnes, vivait en dessous du seuil de pauvreté de 1 dollar des États-Unis par jour - dollar de 1993 ajusté en fonction de la parité du pouvoir d'achat. Compte non tenu de la Chine, ce chiffre est passé de 880 millions en 1997 à 986 millions en 1998, dont 217 millions et 291 millions, respectivement, en Afrique subsaharienne, soit 46 % environ de la population totale pendant la période considérée¹. D'après une étude plus récente de la CNUCED, qui est partie de la définition de la Banque mondiale, mais a utilisé une méthode différente (associant les enquêtes auprès des ménages aux données de la comptabilité nationale), la proportion de personnes vivant avec moins de 1 dollar É.-U. par jour dans les pays les moins avancés d'Afrique a augmenté régulièrement depuis 1965-1969, passant en moyenne de 55,8 % à 64,9 % en 1995-1999².

¹ Voir *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001: Combattre la pauvreté*, Banque mondiale, New York, Oxford University Press. Le seuil de pauvreté tel que défini par la Banque mondiale est précisément de 1,08 dollar des États-Unis par jour et par personne; il est calculé à partir de la valeur médiane des 10 seuils de pauvreté les plus bas enregistrés dans un groupe de pays pauvres.

² CNUCED, *Les pays les moins avancés, Rapport 2002*, tableaux 19 et 20. Publication des Nations Unies, numéro de vente: E.02.II.D.13, New York et Genève.

3. Même si l'atténuation de la pauvreté passe par l'adoption de mesures économiques et sociales sur un certain nombre de fronts, l'objectif fondamental est d'atteindre une croissance rapide et élargie. Au cours des deux dernières décennies, les revenus en Afrique subsaharienne ont tout juste augmenté au même rythme que l'accroissement de la population. Après avoir enregistré une faible progression pendant les années 70, la croissance des revenus par habitant est restée inférieure à 2,5 % par an dans les années 80 (2,1 %) et les années 90 (2,4 %). Malgré une reprise au milieu des années 90, les revenus par habitant en Afrique subsaharienne étaient, à la fin du Millénaire, inférieurs de 10 % au niveau atteint 20 ans plus tôt. En outre, cette reprise s'est avérée de courte durée et les perspectives de croissance à long terme sont nettement inférieures aux niveaux qui doivent être enregistrés pour atteindre les objectifs fixés en matière d'atténuation de la pauvreté³.

4. La croissance faible et irrégulière enregistrée en Afrique subsaharienne s'est accompagnée d'une régression dans la répartition des revenus. D'une part, la baisse du revenu moyen par habitant a été plus sensible pour les secteurs les plus pauvres de la population que pour l'ensemble de l'économie: pour les 20 % les plus pauvres, elle aurait été deux fois plus forte que pour l'ensemble de la population entre 1980 et 1995⁴. D'autre part, on assiste dans certains pays à un processus d'«égalisation par le bas» d'une grande partie des revenus des ménages du fait de la baisse des salaires réels et de la disparition de l'écart de revenu entre les salariés et les petits agriculteurs, ce qui a fait passer de nombreux ouvriers urbains en dessous du seuil de pauvreté. Comme le secrétariat de la CNUCED l'a expliqué en détail dans de précédents rapports, les politiques d'ajustement, notamment la libéralisation du commerce et des activités financières, la privatisation et le désengagement du secteur public ont joué un rôle considérable dans l'érosion de la classe moyenne qui est devenue une caractéristique importante de la répartition des revenus dans de nombreux pays en développement⁵.

5. Si l'atonie de la croissance et la détérioration de la répartition des revenus ont contribué à faire augmenter la pauvreté en Afrique, la solution ne saurait résider - uniquement ni même essentiellement - dans des politiques de redistribution. Cela est dû non seulement aux difficultés politiques et sociales bien connues que provoque une redistribution sans croissance, mais aussi au fait qu'une politique de redistribution serait bien en peine de réduire de manière notable la pauvreté dans un contexte où le niveau moyen des revenus est très bas. Par définition, la croissance a davantage d'effets dans les pays où la pauvreté est généralisée, c'est-à-dire où les revenus moyens sont très faibles et la majorité de la population vit en dessous du seuil

³ Voir CNUCED, *Le développement économique en Afrique: Bilan, perspectives et problèmes fondamentaux*, tableaux 1 et 2 (UNCTAD/GDS/AFRICA/1), Nations Unies, New York et Genève. Selon les données du FMI, le taux de croissance annuel moyen en Afrique subsaharienne était de 4,2 % en 1995-1997, puis de 3 % (légèrement supérieur à l'accroissement de la population) en 1998-2001 (FMI, *World Economic Outlook. Recessions and Recoveries*, appendice statistique, tableau 5, Washington D.C., avril 2002).

⁴ CNUCED, *Le développement économique en Afrique: Bilan, perspectives et problèmes fondamentaux*, op. cit., p. 49.

⁵ CNUCED, *Rapport sur le commerce et le développement 1997*, deuxième partie, chap. III et IV. Publication des Nations Unies, numéro de vente: E.97.II.D.8, New York et Genève.

de pauvreté⁶. C'est précisément la raison pour laquelle la nouvelle orientation privilégiant l'atténuation de la pauvreté ne peut réussir que si elle débouche sur une croissance rapide et soutenue et sur la création d'emplois.

6. Après un examen attentif des principaux éléments qui la composent, cette approche semble s'appuyer sur des politiques traditionnelles de stabilisation et d'ajustement structurel auxquelles deux nouveaux éléments sont venus s'ajouter:

- Si la croissance économique est jugée essentielle en vue de la réduction de la pauvreté, il faut aussi reconnaître que la croissance ne profite pas automatiquement aux pauvres. C'est pourquoi la nouvelle approche privilégie les mesures qui facilitent l'accès de ces derniers aux actifs humains, physiques et financiers afin d'accroître leur capacité de gain⁷. À cet égard, une attention particulière est accordée à la fourniture publique de services éducatifs et sanitaires;
- Si la stabilité macroéconomique et les réformes structurelles continuent d'être considérées comme la clef d'une croissance soutenue et rapide, on reconnaît aussi que les politiques de stabilisation et d'ajustement structurel peuvent avoir des effets temporairement préjudiciables sur les pauvres. Il est donc préconisé d'assortir ces politiques de filets de protection sociale et de programmes de dépenses ciblées afin d'en atténuer les éventuelles conséquences néfastes.

7. La nouvelle approche s'efforce ainsi d'accroître les ressources allouées - aussi bien à court terme qu'à long terme - aux secteurs qui peuvent avoir un impact direct sur le bien-être des pauvres. Toutefois, une telle réaffectation des ressources ne peut se faire qu'en cas de croissance rapide, au risque de compromettre l'avenir dans la mesure où les dépenses consacrées à la réduction immédiate de la pauvreté mobilisent des ressources par ailleurs limitées au détriment de l'investissement et freinent l'accumulation de capital.

8. On considère en général que les stratégies de réduction de la pauvreté ne peuvent aboutir si des mesures visant à maintenir une croissance rapide et à améliorer la répartition des revenus ne les accompagnent pas, mais ce sont précisément la teneur et la nature de ces politiques qui sont au cœur du débat. Il est donc essentiel que la nouvelle priorité accordée à l'atténuation de la pauvreté s'appuie sur une évaluation soigneuse et indépendante des effets des politiques macroéconomiques et d'ajustement structurel sur la croissance, la répartition des revenus et la pauvreté. Cela est d'autant plus nécessaire que l'Afrique est le continent où la mise en œuvre de programmes d'ajustement structurel a été la plus poussée et la plus fréquente au cours des deux

⁶ Pour une explication empirique, voir Dagdeviren H., van der Hoeven R. and Weeks J. Redistribution matters: Growth for poverty reduction. *ILO Employment Paper*, 2001/10, Genève, OIT.

⁷ Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001: Combattre la pauvreté*, op. cit., p. 41 et 42. Le rendement de ces actifs et leur instabilité sont également évoqués, mais ils sont rarement pris en compte dans la conception des politiques.

dernières décennies sans progrès notable en matière d'atténuation de la pauvreté ou de développement⁸.

9. L'incapacité des programmes d'ajustement structurel de surmonter les principaux obstacles structurels et institutionnels à l'accumulation et aux réformes structurelles nécessaires à une croissance rapide et soutenue est due en partie à des ratés dans l'application des mesures prévues. Mais la conception des politiques pêche aussi. En fait, comme il est analysé en détail dans de précédents rapports de la CNUCED, le lien entre les programmes d'ajustement et les résultats des pays n'est pas clairement établi: sur les 15 pays que la Banque mondiale considérait en 1993 comme le noyau résiduel des pays soumis à un ajustement, seuls trois ont ensuite été classés par le FMI dans la catégorie des pays ayant enregistré de bons résultats. Qui plus est, la croissance rapide de certains d'entre eux peut être largement attribuée à des circonstances particulières de nature exceptionnelle et sans rapport avec les politiques d'ajustement structurel⁹.

10. L'accent mis sur la participation et sur la maîtrise des autorités nationales dans la nouvelle approche devrait contribuer à améliorer la conception des politiques et à diminuer les ratés dans leur mise en œuvre. Toutefois, il convient de garder à l'esprit que les institutions financières internationales continuent d'influer considérablement sur la conception des politiques par le biais de la conditionnalité, au lieu d'apporter un appui plus direct. Les pays semblent jouir d'une plus grande autonomie dans la conception des filets de protection sociale et des programmes de dépenses ciblées que dans l'élaboration de leurs stratégies de développement. On pourrait ainsi considérer que l'accent mis sur la maîtrise et la participation des autorités nationales a davantage pour objectif d'obtenir l'adhésion de la population et du pouvoir politique aux politiques traditionnelles d'ajustement et de stabilisation que d'accorder une plus grande autonomie aux pays bénéficiaires dans la conception de leurs politiques de stabilisation et de leurs stratégies de développement. C'est pourquoi les ministres des PPTE ont récemment souhaité que la conditionnalité soit sensiblement allégée et que leur pays dispose d'une plus grande marge de manœuvre pour définir d'autres modalités de réduction de la pauvreté mettant davantage l'accent sur la croissance.

11. Un examen détaillé des mesures macroéconomiques et d'ajustement structurel figurant dans les DSRP permet de constater qu'il n'y a pas de remise en cause fondamentale des conseils formulés dans le cadre de ce que l'on appelle le «Consensus de Washington». Les principaux éléments de la première génération de réformes économiques, axés sur la vérité des prix, sont encore là. La deuxième génération de réformes actuellement préconisées vise, non pas à revoir et à améliorer le cadre de politique économique que l'on s'est efforcé de mettre en place jusqu'à présent, mais à ajouter de nouveaux éléments soulignant l'importance de bonnes institutions ou simplement d'une bonne gouvernance. Même si presque tout le monde reconnaît le rôle des

⁸ Les estimations du secrétariat de la CNUCED concernant l'impact des programmes utilisant la FAS/FASR sur la pauvreté dans 20 PMA, dont 17 en Afrique, montrent que l'incidence globale de la pauvreté a augmenté de près d'un point de pourcentage après l'adoption de ces programmes (CNUCED, *Les pays les moins avancés, Rapport 2002*, op. cit., tableau 40).

⁹ CNUCED, *Rapport sur le commerce et le développement 1998*, deuxième partie, chap. I, sect. D et tableau 34. Publication des Nations Unies, numéro de vente: E.98.II.D.6, New York et Genève.

institutions et d'une bonne gouvernance dans le développement économique, social et politique, les progrès réalisés dans ces domaines sont très lents. Il serait donc contre-productif de poursuivre des politiques ne tenant pas compte de l'état actuel des institutions et des étapes de leur renforcement programmé. En outre, de bonnes institutions ne peuvent pas toujours combler ou compenser les lacunes de la politique économique ou prévenir les défaillances du marché.

12. La nouvelle approche mettant l'accent sur la réduction de la pauvreté semble donc être fondée elle aussi sur le postulat selon lequel la libéralisation et l'intégration rapide et poussée à l'économie mondiale sont la clef d'une croissance rapide et soutenue. La croissance ne profitant pas automatiquement aux pauvres, on peut se demander comment concilier des politiques mettant l'accent sur la primauté des mécanismes du marché, notamment dans les secteurs commercial, financier et agricole, et un meilleur accès des pauvres aux actifs productifs. En outre, s'il est vrai que les mesures de stabilisation et d'ajustement peuvent avoir des conséquences néfastes temporaires pour les pauvres, leur impact social n'a guère été analysé jusqu'à présent. Une réduction durable de la pauvreté passe notamment par un réexamen minutieux de l'impact des politiques de stabilisation et des réformes structurelles sur la croissance économique ainsi que sur les revenus et le bien-être des pauvres, et par la réorientation nécessaire des stratégies.

13. Même si elles sont essentielles, les politiques nationales ne sont pas les seuls facteurs qui déterminent la capacité de produire les ressources nécessaires à une accumulation rapide et à l'élimination de la pauvreté. Les contraintes et l'appui extérieurs ont aussi un rôle à jouer. Compte tenu de leur faiblesse structurelle, de la petite taille de leur marché national et de leur dépendance à l'égard des importations pour l'utilisation des capacités et l'accumulation, l'incapacité des pays pauvres de produire les ressources nécessaires dépend très largement de leur aptitude à tirer parti de leurs ressources naturelles inexploitées et de leur excédent de main-d'œuvre pour accroître les recettes à l'exportation, les importations et les investissements. Toutefois, comme il a été largement démontré dans de précédents rapports de la CNUCED, ces pays continuent de buter sur les obstacles commerciaux importants que leurs partenaires plus riches, notamment les pays industrialisés, ont érigés dans les deux secteurs qui peuvent avoir le plus grand impact, à savoir l'agriculture et la production manufacturière à forte intensité de main-d'œuvre¹⁰. À cet égard, des initiatives récentes, notamment l'initiative «Tout sauf les armes» de l'Union européenne et la loi sur la croissance et les potentialités de l'Afrique (*African Growth and Opportunity Act*) des États-Unis marquent des progrès considérables. Toutefois, la persistance d'un protectionnisme agricole constitue peut-être l'obstacle extérieur le plus important à la mobilisation de ressources dans de nombreux pays en développement d'Afrique, où le secteur agricole pourrait avoir un effet «marge de surplus» important qui permettrait de produire les ressources nécessaires à la création d'emplois dans l'industrie¹¹.

¹⁰ CNUCED, *Le développement économique en Afrique: Bilan, perspectives et problèmes fondamentaux*, op. cit., sect. C.3 d).

¹¹ CNUCED, *Rapport sur le commerce et le développement 1998*, op. cit., deuxième partie, chap. III.

14. Il en va de même de la coopération internationale pour le financement du développement. On sait depuis longtemps que, dans les pays pauvres, en particulier ceux d'Afrique subsaharienne, les revenus sont trop faibles pour créer les ressources intérieures nécessaires à une croissance rapide et que ce déficit devrait être comblé par les financements publics, les capitaux privés n'étant généralement pas attirés par ces pays s'ils ne sont pas dotés de richesses minérales. Il y a deux ans, le secrétariat de la CNUCED a estimé qu'un montant supplémentaire d'au moins 10 milliards de dollars É.-U. par an d'entrées nettes de capitaux serait nécessaire pendant une dizaine d'années pour accélérer la croissance en Afrique subsaharienne. Le doublement des apports de capitaux publics, conjugué à des mesures visant à accroître l'efficacité des investissements et la propension à épargner, pourrait entraîner une croissance plus rapide qui permettrait de réduire, en une dizaine d'années, le déficit de ressources de la région et la dépendance de celle-ci à l'égard de l'aide¹². Les estimations que la Banque mondiale, la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et d'autres ont réalisées par la suite ont confirmé qu'un doublement de l'aide était nécessaire pour favoriser le développement de pays et de secteurs qui n'attirent pas les investisseurs privés et n'ont pas les moyens de recourir abondamment aux crédits commerciaux. Depuis, de nouveaux engagements ont été pris dans le cadre de la Conférence des Nations Unies sur le financement du développement qui s'est tenue à Monterrey (Mexique) et, dernièrement, dans le Plan d'action du G-8 en faveur de l'Afrique. Même si tout cela contribuera à réduire le déficit de financement extérieur des pays les plus pauvres, les sommes annoncées ne suffiront pas à couvrir les besoins en ressources supplémentaires.

15. La fin du surendettement des pays les plus pauvres - grâce à l'allègement de leur dette - peut être un élément important de la coopération financière internationale. En Afrique subsaharienne, le fardeau de la dette publique a représenté 3 % environ du PIB total des pays de la région au cours des dernières années, ce qui équivaut à un peu plus de 40 % des ressources extérieures supplémentaires nécessaires. Dans le cadre de l'initiative PPTE, seule une partie de la dette de certains pays endettés est susceptible d'être allégée. En outre, malgré la mise en œuvre accélérée de cette initiative, les progrès réalisés ont été lents: au premier semestre 2002, six ans environ après le lancement de l'Initiative, sur les 33 pays africains figurant sur la liste des 42 PPTE, seuls quatre (Burkina Faso, Mozambique, Ouganda et République-Unie de Tanzanie) ont atteint le point d'achèvement. Comme il est indiqué en détail dans de précédents rapports de l'ONU, notamment de la CNUCED, une nouvelle approche plus audacieuse est nécessaire pour mettre fin au surendettement des pays les plus pauvres. Elle devrait comporter à la fois une mise en œuvre rapide de l'Initiative PPTE et un réexamen indépendant de la viabilité de la dette non seulement des PPTE, mais aussi de nombreux autres pays ayant besoin de mesures spéciales pour remédier aux problèmes posés par leur dette publique; elle devrait en outre prévoir un moratoire sur le service de la dette non assorti d'intérêts supplémentaires¹³.

¹² CNUCED, *Les flux de capitaux et la croissance en Afrique*, sect. E (UNCTAD/GDS/MDPB/7), Nations Unies, New York et Genève.

¹³ CNUCED, *Le développement économique en Afrique: Bilan, perspectives et problèmes fondamentaux*, op. cit., sect. C.2. Voir aussi «Évolution récente de la situation des pays en développement au regard de la dette» (A/55/422), New York, Nations Unies, 26 septembre 2000 et «Problèmes de l'encours et du service de la dette extérieure des pays en développement, y compris notamment des problèmes qui résultent de l'instabilité financière mondiale» (A/56/262), New York, Nations Unies, 2 août 2001.

16. Pour résumer, les progrès réalisés dans le cadre des efforts internationaux déployés pour atténuer la pauvreté dépendent donc tout autant de la solution des problèmes liés au protectionnisme, à l'aide et à la dette grâce à la coopération internationale pour le développement que de l'amélioration des politiques, des institutions et de la gouvernance des pays en développement. C'est dans une large mesure parce que la communauté internationale n'a pas su régler ces problèmes qu'elle se retrouve, plus de 20 ans après, avec les mêmes objectifs de développement et d'élimination de la pauvreté. Les observations formulées en 1979 par Raúl Prebisch, premier Secrétaire général de la CNUCED, sur les «maigres résultats obtenus depuis la première Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement» sont toujours d'actualité:

Une nouvelle idée qui remplit d'enthousiasme certains économistes du Nord est apparue, celle d'éliminer la pauvreté - phénomène qu'ils viennent apparemment de découvrir. Qui pourrait refuser de combattre la pauvreté? ... Mais, est-ce possible en dehors du cadre du développement et de celui d'une politique de coopération internationale éclairée?

On nous dit que la pauvreté réside essentiellement dans l'agriculture et que la productivité de ce secteur doit être accrue. Soit. Mais la hausse de la productivité entraîne des licenciements, et la main-d'œuvre excédentaire doit être employée dans l'industrie et dans d'autres activités. L'expansion de l'industrie passe par les exportations, ce qui constitue un des principaux obstacles extérieurs dont la présence, loin d'avoir été éliminée, se renforce. Et le plus grand des obstacles intérieurs est l'accumulation de capital (aussi bien le capital physique que le capital de compétences humaines), qui exige de grands efforts de la part des pays en développement eux-mêmes en plus d'une coopération financière internationale¹⁴.

¹⁴ Prebisch R., Aspects of international economic cooperation. *Trade and Development: An UNCTAD Review*, 1, p. 1 et 2, printemps 1979.