

L'aide à l'Afrique: un partenariat destiné à renforcer la stabilité macroéconomique

Malgré des progrès sensibles, l'Afrique ne satisfera pas aux Objectifs du Millénaire de l'ONU sans que l'aide au développement ne soit augmentée. La communauté internationale a pris différentes initiatives pour soutenir les pays les plus pauvres. Le moment est idéal pour accroître cette aide car les conditions économiques n'ont pas été aussi bonnes depuis longtemps. Toutefois, si le montant de l'aide est important, le fait qu'elle soit correctement affectée ne l'est pas moins.



L'évolution économique de l'Afrique a réellement été positive ces deux dernières années. Néanmoins, le retard par rapport aux régions émergentes est tellement important qu'il ne sera pas possible d'atteindre les Objectifs du Millénaire des Nations Unies sans une augmentation substantielle de l'aide au développement. En illustration: chantier en Tanzanie. Photo: seco

À mi-parcours, l'ONU tire un bilan alarmant

Le contexte politique international de 2005 a été en partie marqué par le retour des questions de développement et de lutte contre la pauvreté lors des sommets et négociations internationales. Ceci s'explique par le signal d'alarme tiré au moment du bilan et à mi-parcours par rapport aux délais fixés pour atteindre les Objectifs du Millénaire (ODM) auxquels la communauté internationale s'est engagée.



Jean-Luc Bernasconi
Chef du secteur Soutien macroéconomique, Centre de prestations Coopération économique au développement, Secrétariat d'État à l'économie (seco), Berne



Ivo Germann
Suppléant du chef du secteur Soutien macroéconomique, Centre de prestations, Coopération économique au développement, Secrétariat d'État à l'économie (seco), Berne

Non sans surprise, le bilan établi par l'ONU à travers le rapport Sachs a confirmé, que malgré des avancées tangibles, l'Afrique est en retard par rapport aux ODM.¹ Cette analyse a été confortée par divers autres diagnostics, dont celui de la Commission pour l'Afrique, mandatée par la présidence britannique du G8.² Les recommandations des experts expriment un même message: les pays les plus pauvres d'Afrique n'ont que peu de chances de s'approcher des ODM sans un effort financier massif de la communauté internationale. Le rapport Sachs estime que l'aide publique au développement (APD) devrait pratiquement tripler d'ici 2015. Pour sa part, la Commission pour l'Afrique estime que 50 milliards de dollars par an sont nécessaires pour avoir un impact durable sur le continent. Ces chiffres sont à mettre en relation avec les 80 milliards de dollars d'APD mobilisés en 2004, dont environ 25 milliards étaient destinés à l'Afrique.³

Ces recommandations ont trouvé des relais politiques au plus haut niveau, conduisant à l'annonce d'une augmentation substantielle des budgets d'aide au développement dans de nombreux pays de l'OCDE, ainsi qu'au lancement d'une nouvelle initiative majeure de désendettement multilatéral, dont la majorité

1 Voir le rapport dirigé par Jeffrey Sachs dans le cadre du Projet Objectif du Millénaire des Nations Unies, «*Investir dans le développement. Plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement (résumé)*», 2005, disponible sous www.unmillenniumproject.org.

2 Rapport disponible sous www.commissionforafrica.org.

3 Source: CAD OCDE, Banque Mondiale.

des pays bénéficiaires se situent en Afrique.⁴ En Suisse également les autorités se sont penchée sur le défi africain, à l'instar du conseiller fédéral Joseph Deiss qui a convié des experts renommés à débattre de ce problème en automne dernier.

Même si les effets d'annonce d'une augmentation massive de l'APD ne se concrétiseront que partiellement, il est probable que les aides financières augmenteront sensiblement au cours des cinq à dix prochaines années. L'initiative de désendettement multilatéral sera elle aussi mise en œuvre. Dans quel contexte macroéconomique ces ressources pourront-elles se déployer? Un effort massif garantit-il un impact significatif sur la croissance et la réduction de la pauvreté?

Une évolution économique encourageante

À la lecture des chiffres les plus récents, il faut constater que même si les gros titres des médias restent le plus souvent pessimistes, les performances macroéconomiques africaines présentent globalement une embellie. En 2004, la croissance en Afrique sub-Saharienne a atteint son plus haut niveau en dix ans (environ 5% en termes réels). Les premières estimations pour 2005 confirment cette tendance. Parallèlement, la performance en matière d'inflation n'a jamais été aussi favorable depuis un quart de siècle, avec un taux moyen descendant en-dessous des 10%, malgré l'augmentation de la facture énergétique. Les taux d'épargne et d'investissement ont également progressé et se situent actuellement autour des 20% du produit intérieur brut (PIB). La qualité des politiques macroéconomiques – orientées vers la stabilisation – ont jeté des bases favorables à cette relance. Ainsi, les déficits publics se sont résorbés à des niveaux (en moyenne à 2% du PIB, dons non-compris) qui réduisent les risques d'éviction de l'investissement privé.

Bien entendu, ce bilan global doit être nuancé. L'Afrique sub-saharienne ne peut que difficilement être considérée comme un ensemble homogène. Les différents pays de ce continent sont différemment exposés aux chocs exogènes, telle l'augmentation des prix du pétrole. Logiquement, les pays africains exportateurs d'or noir ont pu tirer bénéfice de l'évolution des cours du brut, leur PIB profitant d'une croissance moyenne d'environ 7% en termes réels. Toutefois, et c'est plus surprenant, les pays importateurs ne se sont pas vite laissé distancer, puisque leur croissance a été en moyenne de 4,5%. Le groupe des pays les plus réformateurs d'entre eux a atteint les 6,6%.⁵ Ces résultats encourageants sont confirmées par l'analyse généralement positive des politiques macroéconomiques suivies

dans nombre de pays africains.⁶ Les pays exportateurs de pétrole ont dans de nombreux cas pris des mesures pour assurer une gestion rigoureuse et à long terme des ressources générées par les profits inattendus provenant de la hausse des cours.⁷ Pour l'heure, la majorité des pays exportateurs ayant adopté de tels systèmes ont, pourtant, respecté ce type d'engagement. Les pays importateurs quant à eux ont su mener de front des politiques plutôt courageuses de transparence des prix et de restriction budgétaire pour affaiblir les effets macroéconomiques de ce choc.

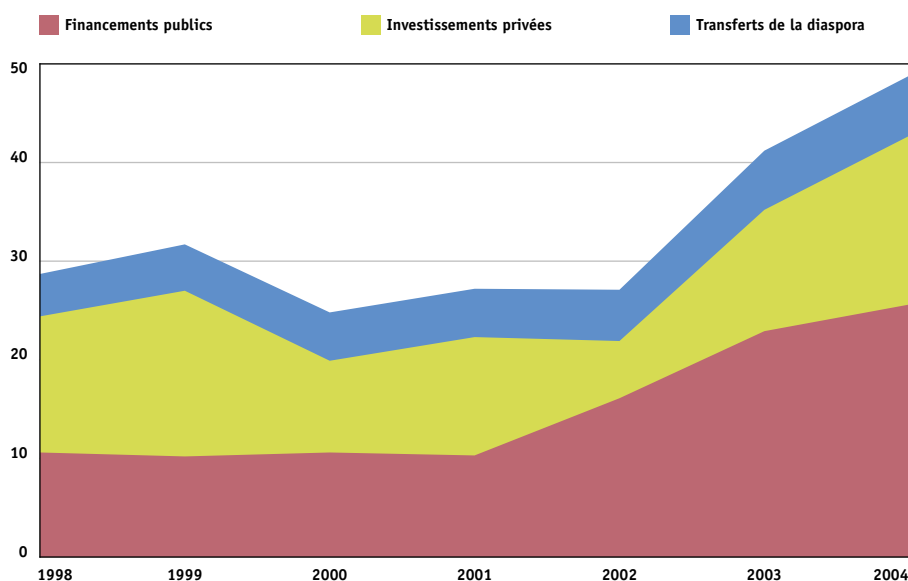
Le retard est toujours important par rapport aux régions émergentes

Cela étant, l'analyse des facteurs générateurs de croissance démontre que le retard de l'Afrique sur les marchés émergents d'Asie et d'Amérique latine reste considérable, malgré cette récente amélioration. Les niveaux d'épargne et d'investissement par rapport au PIB représentent à peu près la moitié de ceux de l'Asie du Sud-Est. Les flux d'investissements directs (environ 11 milliards d'USD), bien qu'en augmentation souffrent également de la comparaison internationale (voir *graphique 1*). Les transferts des communautés expatriées (estimés à 6 milliards de dollars en 2004) sont une autre manne importante de financement extérieur, mais leur poids relatif demeure bien en-deçà de ce que connaissent d'autres régions (Amérique latine ou Asie du Sud-Est). De plus, le commerce africain demeure à un niveau très modeste, sa quote-part dans les échanges internationaux ayant même diminué de moitié depuis 1970 pour ne s'élever qu'à 2% actuellement. Finalement, le revenu réel par tête ne dépasse que marginalement celui observé dans les années septante.

Pour remplir les ODM, la croissance doit non seulement s'accélérer, mais aussi s'inscrire sur le long terme. Les simulations actuellement disponibles tablent sur un taux de croissance annuel minimum réel de 7,5% pour que l'Afrique puisse réduire son taux de pauvreté à l'horizon 2015. L'analyse des retards de croissance montre que l'Afrique a d'une part souffert d'une accumulation insuffisante de facteurs (capital humain et physique), ce qui justifierait l'appel de fonds lancé récemment. Ces insuffisances ont été démultipliées par la très faible productivité desdits facteurs jusqu'au milieu des années nonante, même si la récente poussée de croissance apparaît s'être accompagnée d'une hausse de la productivité totale des facteurs, sans doute attribuable à une mise en œuvre des réformes structurelles.⁸ Ceci confirme l'importance primordiale de l'environnement politique et institutionnel pour la croissance durable en Afrique.

Graphique 1

Afrique sub-saharienne: flux de financements extérieurs (en milliards d'USD)



Source: seco/La Vie économique

En résumé, le moment est opportun pour faire un effort supplémentaire afin de soutenir la croissance et atteindre les ODM en Afrique. Au vu des niveaux encore relativement bas des flux de capitaux privés vers le continent, un rôle important continuera à être dévolu à l'aide financière. En augmenter l'importance ne représentera pas uniquement une opportunité, cela présentera également des défis en termes de gestion macroéconomique. Pour aboutir à des résultats, la qualité de cette aide importera tout autant que son volume.

Améliorer l'efficacité de l'aide: une responsabilité partagée

Que reste-t-il donc à faire? Au vu de ce qui précède, trois priorités ressortent parmi les options politiques:

- Premièrement, *les gouvernements doivent corriger leur gestion budgétaire*, afin d'améliorer le service public avec les moyens limités dont ils disposent. Davantage de transparence budgétaire doit également permettre à la population d'évaluer les gouvernements sur la base de résultats concrets;
- deuxièmement, ils doivent s'efforcer de suivre les *principes d'une bonne gouvernance économique*. Dans ce domaine, des améliorations sont nécessaires en matière d'appels d'offres publics, de la surveillance des banques ou de respect des droits de propriété contractuels;
- troisièmement, il faut intensifier les efforts pour surmonter durablement la faiblesse

de la croissance en *réduisant les obstacles tarifaires et bureaucratiques pour le secteur privé*.

Le point commun de ces défis réside dans leurs liens étroits avec les conditions-cadres macroéconomiques. En outre, on constate que la lutte contre la pauvreté suscite de plus en plus de questions relevant de la macro-politique et donc de la stabilité macroéconomique, de la croissance durable et de la politique budgétaire, et cela en grande partie en raison des initiatives évoquées plus haut. Ainsi, il est par exemple essentiel que les stratégies de développement nationales («Poverty Reduction Strategy», PRS) arrêtées soient conformes aux possibilités économiques du pays concerné et qu'elles se traduisent par un budget – composé de manière réaliste –, qui oriente les dépenses vers les secteurs prioritaires pour la lutte contre la pauvreté.

La communauté internationale, en se déclarant favorable à une augmentation de l'aide au développement, a manifesté sa volonté d'aider l'Afrique à relever ces défis. Il est, cependant, intéressant de voir qu'en même temps, les questions qui concernent l'obligation réciproque de rendre des comptes occupent davantage le centre des discussions. Si l'on demande aux donateurs de mieux coordonner leur aide et de l'adapter aux priorités locales, les pays bénéficiaires, eux, doivent améliorer la gestion des aides financières et faire en sorte que la mise en œuvre des réformes amène des résultats concrets. Cela a également une influence sur la structure des instruments comme l'aide budgétaire ou les mesures de désendettement, utilisés en premier lieu au niveau macroéconomique. Quelques progrès intéressants dans ce domaine sont évoquées ci-après.

L'aide budgétaire, une contribution d'un nouveau genre à la lutte contre la pauvreté

L'aide budgétaire vise à soutenir les pays en développement qui se sont engagés à introduire des réformes économiques et structurelles pour lutter contre la pauvreté.

L'aide budgétaire est de plus en plus souvent accordée par un groupe de donateurs sur la base d'un contrat commun, élaboré conjointement avec le gouvernement et définissant les obligations de base des deux parties. Du côté gouvernemental, il s'agit par exemple d'observer les principes fondamentaux de l'État de droit, comme la protection de la démocratie, le respect des droits de l'homme et la lutte contre la corruption. Le gouvernement s'engage également à présenter chaque année aux donateurs pour délibération un dossier

4 L'initiative multilatérale de désendettement, initialement dite «du G8», vise à annuler la dette des pays les plus pauvres vis-à-vis de la Banque Mondiale, du Fonds Monétaire International et de la Banque Africaine de Développement. Elle suit une première initiative de désendettement (partiel) en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE).

5 Ce groupe est constitué, pour le besoin de l'analyse, des pays ayant réalisé toutes les conditions de l'Initiative PPTE.

6 Voir, par exemple, Fonds Monétaire International, «Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa», 2005.

7 La récente controverse autour de l'arrangement mis en place au Tchad montre bien le défi politique que représente le maintien d'une telle politique de prudence budgétaire face à un afflux continu de nouvelles recettes sur le long terme.

8 Ce constat n'est pas surprenant. Pour comparer, relevons qu'il y a encore beaucoup d'incertitudes sur la véritable contribution de la productivité des facteurs dans les étapes initiales du décollage des pays émergents d'Asie.

des réformes clés. *Ce cadre d'évaluation des performances* («*Performance Assessment Framework*», PAF) se base sur les objectifs de la PRS et contient des critères de prestation mesurables, comme le nombre de vaccinations, l'introduction d'un nouveau système de gestion financière ou le nombre de jours nécessaires pour enregistrer une nouvelle entreprise. De leur côté, les donateurs s'engagent à ne pas imposer de conditions supplémentaires aux paiements, à annoncer à temps l'ampleur et la date de leurs versements ou à coordonner les missions et les négociations entre le gouvernement et les autres donateurs. Ces mesures visent à assurer aux pays destinataires un degré de sécurité plus élevé au niveau de la planification et une meilleure information des donateurs quant à la pérennité des investissements, ce qui est surtout important pour légitimer l'aide budgétaire vis-à-vis du Parlement et des contribuables dans les pays donateurs.

Le seco a fait des expériences positives avec ces nouveaux éléments de l'aide budgétaire. La méthode qu'il a introduite consistant à échelonner les paiements en plusieurs tranches dépendantes de la réalisation de critères spécifiques et divisées en thèmes a fait ses preuves dans la pratique. Il a été, ainsi, possible de sanctionner le gouvernement du Mozambique, qui n'a pas réalisé l'objectif fixé en ce qui concerne le rendement des impôts durant l'année électorale 2004, sans pour autant suspendre la totalité de l'aide budgétaire. Les expériences ont également montré que dans les discussions basées sur un cadre d'évaluation des performances, on attachera plus d'importance aux demandes des ministères sectoriels comme la santé, la formation et l'infrastructure, ceux-ci devant être associés à un stade précoce à la définition des indicateurs qui leur sont essentiels. Pour la Suisse, il sera toujours essentiel de faire bénéficier le dialogue politique de ses connaissances techniques en la matière.

Toutefois, les objectifs de développement liés à l'aide budgétaire ne peuvent aboutir que si les gouvernements axent leur politique budgétaire sur la lutte contre la pauvreté et la croissance durable. On peut mentionner à ce propos l'augmentation des recettes fiscales en vue de réduire la dépendance envers l'aide extérieure; il s'agit aussi, pour les donateurs d'une stratégie de sortie à long terme de l'aide budgétaire.

Des mesures pour sortir de la spirale de l'endettement

Aux yeux de la Suisse, les mesures de désendettement, conjuguées à une augmentation générale de l'aide au développement et aux efforts visant à mieux intégrer les pays en dé-

veloppement ou en transition dans le système commercial mondial, sont un moyen efficace de mettre à la disposition des pays qui sont prêts à s'engager dans la voie des réformes davantage de ressources pour lutter contre la pauvreté. Comme l'expose un article paru dans la NZZ le 12 février 2005, la radiation des dettes déjà prescrites a l'avantage de créer une situation nette. Dans l'hypothèse la plus favorable, les gouvernements peuvent ensuite être tenus pour pleinement responsables de leurs décisions en matière de budget. Il importe à la Suisse, qui a aussi une obligation de rendre des comptes en ce domaine, qu'une analyse détaillée des raisons qui ont conduit au surendettement soit effectuée.

Notre pays a pris activement position sur ces questions et a contribué concrètement au débat en émettant une proposition visant à assurer une politique budgétaire et financière durable dans les pays bénéficiaires. Le désendettement (p. ex. la remise des intérêts futurs) peut être mis à égalité avec toute une série de mesures d'aide budgétaire. C'est pourquoi la Suisse propose de renforcer les systèmes de suivi existants pour, d'une part, contrôler régulièrement la qualité de la gestion budgétaire dans les pays bénéficiaires et, d'autre part, améliorer la cohérence entre PRS et budgets publics. L'objectif est d'empêcher l'endettement futur sans pour autant fermer durablement l'accès des pays en développement aux marchés financiers et de capitaux. La proposition a été très bien accueillie par la communauté des pays donateurs. Des discussions ont lieu actuellement sur les moyens de la mettre en œuvre.

Malgré les montants substantiels qui peuvent être économisés dans les pays débiteurs grâce aux initiatives de désendettement récentes, il est clair qu'un effet positif ne pourra s'en dégager que si la communauté des donateurs met à disposition des moyens financiers supplémentaires sous forme d'argent nouveau. La communauté internationale a décidé que la mobilisation des moyens nécessaires au désendettement ne doit pas se faire au détriment d'autres programmes de développement. ■