

L'Afrique poursuit sur sa lancée

De Ulrich Jacoby

Département Afrique du FMI

Le 28 juin 2007

- Forte croissance économique de l'Afrique pour la quatrième année consécutive
- Des politiques mieux conçues, la hausse des exportations et l'allègement de dette ont stimulé l'expansion
- Le FMI a pour rôle d'encourager le développement durable en promouvant des politiques macroéconomiques saines et les réformes indispensables à l'accélération de la croissance

Les dirigeants des 53 États membres de l'Union africaine (UA) se sont réunis au Ghana du 1^{er} au 3 juillet alors que la région connaît une nouvelle vigueur économique qui ouvre de nouvelles perspectives à ce continent souvent affligé par la maladie, la faim et les conflits. L'Afrique subsaharienne connaît actuellement sa quatrième année consécutive de croissance forte. L'augmentation des recettes pétrolières, la bonne tenue des prix des matières premières et le surcroît d'allègement de dette sont autant d'éléments qui ont servi à amorcer un recul de la pauvreté. Alors que la guerre et la corruption continuent de sévir dans certaines régions d'Afrique, les autres pays consolident leur assise économique grâce à l'amélioration de leurs résultats macroéconomiques et à la mise en place – avec le concours du FMI – de politiques mieux conçues.

Conserver l'élan acquis

Il s'agit maintenant d'entretenir la dynamique de l'expansion. On sait par expérience qu'il est beaucoup plus facile de parvenir à un taux de croissance élevé que de s'y maintenir : il est assez fréquent, en Afrique comme ailleurs, que les poussées de croissance ne durent que quelques années; il est plus rare en revanche que ces périodes se prolongent. Les dirigeants qui participaient au sommet ont réfléchi aux moyens d'accélérer l'intégration régionale et de relier plus étroitement le continent à l'économie mondiale, deux impératifs incontournables pour renforcer encore la croissance, stimuler l'emploi, rehausser les niveaux de vie et réduire la pauvreté et l'indigence. Il faudra notamment faire porter de plus en plus les efforts sur les réformes structurelles nécessaires pour soutenir des économies de marché dynamiques.

Que fait le FMI pour aider les pays africains à mettre à profit ces nouvelles perspectives et maintenir, voire relever, les taux de croissance actuels? Après tout, si la croissance ne

s'accélère pas de façon durable, on ne peut guère s'attendre à voir la pauvreté reculer sensiblement sur le continent. Un renforcement de la croissance est donc indispensable pour que l'Afrique se rapproche des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) (voir l'interview de M. Abdoulaye Bio-Tchané, Directeur du Département Afrique du FMI).

Le rôle du FMI en Afrique

Depuis longtemps, le FMI aide les pays africains à parvenir à la stabilité macroéconomique et à s'y maintenir, à améliorer leur gestion des finances publiques (ce qui favorise la bonne gouvernance) et à mettre en place un secteur financier efficace capable de promouvoir une croissance tirée par le secteur privé (voir *F&D* de décembre 2006). Si un long chemin a déjà été parcouru dans ce domaine—comme en témoignent la vigueur de la croissance et le faible niveau de l'inflation dans la plupart des pays de la région—, la dure réalité est que les OMD restent hors de portée pour de trop nombreux pays africains. Pour faire reculer durablement la pauvreté et pour que les OMD aient des chances d'être atteints, il faudra non seulement un accroissement global des concours des donateurs, mais aussi une application résolue des réformes indispensables à la croissance, une utilisation ciblée et efficace des ressources disponibles et une meilleure coordination des politiques macroéconomiques de manière à permettre une plus grande absorption du surcroît d'aide.

Le FMI s'efforce d'aider les pays à affronter tous ces défis. Outre qu'elle vise à une plus grande efficacité de l'institution, la stratégie à moyen terme du FMI renouvelle l'engagement de celui-ci de venir en aide aux pays à faible revenu dans ses principaux domaines d'expertise en leur fournissant des conseils, en renforçant leurs capacités et en leur accordant des concours financiers. Le FMI, qui a entrepris d'évaluer l'efficacité de ses conseils de politique économique et de la mise au point de ses programmes, a déjà bien progressé à cet égard et il continue d'affiner la panoplie d'instruments dont il a besoin pour aider les pays à faible revenu. Il réfléchit à la manière de donner suite aux recommandations de deux rapports récents : l'un, intitulé *Le FMI et l'aide à l'Afrique subsaharienne*, émanant de son propre bureau d'évaluation, l'autre rédigé par le Comité externe d'examen de la collaboration Banque mondiale–FMI.

Soutien aux politiques économiques

Le FMI s'est doté d'un nouvel instrument de soutien à la politique économique (ISPE) pour aider les pays qui souhaitent que leur politique économique reçoive le soutien et l'approbation du FMI en dehors de tout accord d'emprunt (voir ISPE). En juin de cette année, le Mozambique est devenu le cinquième pays à opter pour le recours à l'ISPE (voir encadré 1). Le FMI a aussi mis en place la facilité de protection contre les chocs exogènes (FCE), qui permet d'accorder un soutien et une aide financière aux pays à faible revenu subissant des chocs externes, et il réfléchit actuellement aux moyens de mieux aider les États dits fragiles.

Le FMI a engagé une réflexion pour déterminer comment il pourrait mieux contribuer à ce que les pays aient la marge de manœuvre («l'espace») budgétaire dont ils ont besoin pour accroître leurs dépenses prioritaires dans le domaine des services sociaux et celui des infrastructures, et les aider à développer leurs capacités afin qu'ils puissent absorber efficacement l'aide et les ressources dégagées par l'allègement de dette. La réalisation de ces objectifs ne doit pas remettre en cause les avantages de la stabilité macroéconomique, obtenue au prix de tant d'efforts, ni risquer de faire retomber les pays dans les problèmes d'endettement du passé.

Élargir l'espace budgétaire

L'espace budgétaire peut être élargi par le recours aux recettes intérieures, aux dons externes et aux prêts intérieurs et extérieurs, ainsi que par une plus grande efficacité des dépenses, notamment la réduction des dépenses non ciblées et moins urgentes.

Le surcroît de ressources doit être dépensé avec discernement et ces dépenses, en particulier celles qui sont consacrées aux services sociaux et aux infrastructures, sont dûment prises en compte dans les programmes soutenus par le FMI en Afrique pour autant qu'elles ne risquent pas de compromettre la stabilité macroéconomique. Les cibles budgétaires et financières indiquées dans les programmes appuyés par le FMI continueront d'être établies de manière à laisser la marge voulue pour les dépenses de lutte contre la pauvreté. De fait, nombre de programmes fixent des planchers (c'est-à-dire des valeurs minimales) à cette catégorie de dépenses. De même, les programmes seront conçus de manière à ce que le surcroît d'aide soit dépensé de façon productive, à chaque fois que cela sera souhaitable eu égard aux autres considérations d'ordre macroéconomique. En ce qui concerne l'augmentation des apports d'aide, le FMI continuera à aider les gouvernements à résoudre les questions touchant à la compétitivité ainsi qu'à la viabilité des finances publiques et de la dette.

Mobilisation des ressources intérieures et extérieures. Dans les pays où les recettes sont insuffisantes pour répondre aux enjeux de la politique économique nationale, le FMI fournit des conseils et une assistance technique en vue d'aider ces pays à relever leurs recettes fiscales en élargissant la base d'imposition, en améliorant la politique fiscale et en renforçant l'administration des impôts et des douanes. Le FMI joue aussi un rôle important dans la mobilisation des ressources extérieures :

- Il a contribué de façon importante à la réduction de l'endettement dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et, plus récemment, dans le cadre de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale.
- Mais cela ne suffit pas. L'augmentation de l'aide promise lors du sommet économique de Gleneagles ne s'est toujours pas concrétisée. Le FMI continuera à rappeler aux donateurs qu'ils doivent tenir leurs engagements et il fera savoir avec

franchise s'il estime que les conditions macroéconomiques sont réunies pour permettre une augmentation des apports d'aide.

- Les prêts extérieurs accroissent l'enveloppe des ressources pouvant être consacrées au développement. Cependant, les pays doivent éviter de retomber dans le piège de l'endettement. Le FMI et la Banque mondiale ont affiné le cadre de viabilité de la dette de manière à aider les pays à gérer leur endettement selon des stratégies qui leur éviteront de se surendetter à nouveau.

Accroître l'efficacité des dépenses. Un bon système de gestion des dépenses publiques est indispensable pour assurer l'utilisation efficace des ressources publiques de manière à atteindre durablement des taux de croissance élevés. C'est aussi un moyen d'améliorer la gouvernance en rendant les dépenses publiques plus transparentes (y compris à l'égard du public) et de fournir aux donateurs l'assurance que leurs ressources sont bien utilisées comme elles sont censées l'être. Le FMI offre des conseils et une assistance technique en ce qui concerne la politique de dépense et la gestion des dépenses publiques, notamment les cadres budgétaires à moyen terme, la gestion du trésor et le contrôle budgétaire. À cet égard, les programmes comportent aussi un plafonnement de la masse salariale comme moyen d'éviter les déséquilibres macroéconomiques qui surgissent lorsque la politique salariale s'écarte des priorités sectorielles et de l'enveloppe globale des ressources disponibles. Une étude récente (*Aid Scaling Up: Do Wage Bill Ceilings Stand in the Way?*) conclut que le plafonnement de la masse salariale n'a pas freiné le recours aux fonds disponibles consentis par les donateurs, mais elle précise aussi que ce n'est pas le meilleur moyen de remédier au problème sous-jacent du contrôle budgétaire. À mesure que la gestion des dépenses publiques s'améliore, ces plafonds perdent leur utilité. Le FMI y a déjà nettement moins recours et il est déterminé à ne les utiliser à l'avenir que de façon ponctuelle et dans la transparence.

Développer l'absorption de l'aide

L'un des principaux objectifs des programmes soutenus par le FMI est de faire en sorte que les conditions d'une absorption efficace de l'aide soient en place, de manière à encourager la croissance économique et à contribuer à la réduction de la pauvreté. En général, cela suppose une bonne coordination de divers aspects de la politique macroéconomique (monétaire, budgétaire et taux de change) ainsi que la mise en œuvre de réformes clés dans des domaines tels que le commerce, le secteur financier et la gestion des finances publiques.

Le FMI détermine les possibilités d'utiliser l'aide extérieure en fonction de nombreux facteurs, au-delà de l'inflation et des réserves. Ainsi, pour garantir l'efficacité de ces concours, il considère en particulier la volatilité de l'aide, l'incidence des chocs, les répercussions éventuelles sur la viabilité de la dette, la compétitivité des exportations, la charge de la dette intérieure et les contraintes de capacités microéconomiques qui limitent l'augmentation des dépenses.

La réalisation des OMD

La stabilisation des économies d'Afrique a beaucoup progressé ces dernières années. Ajouté à l'intensification des efforts de réforme, cela a contribué à placer les pays africains sur une trajectoire de croissance plus élevée et ouvert de nouvelles perspectives pour le continent. Naturellement, il reste encore beaucoup à faire et le FMI, qui travaille en étroite collaboration avec la Banque mondiale et les autres partenaires de développement, est déterminé à aider les pays africains à consolider les bons résultats déjà obtenus et à se rapprocher des OMD.

Encadré 1

Le Mozambique recourt à l'ISPE

Le 18 juin dernier, le Conseil d'administration du FMI a approuvé le recours à l'instrument de soutien à la politique économique (ISPE) pour le Mozambique, qui est un moyen pour le FMI de soutenir les efforts de réforme économique d'un pays. Il s'agit de préserver la stabilité économique du Mozambique au moment où les apports d'aide extérieure augmentent, de promouvoir les réformes structurelles et de mettre en œuvre le programme plus large de politique économique dans le cadre de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté définie par les autorités du pays, le *Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta* (PARPA II). L'approbation du recours à l'ISPE en faveur du Mozambique signifie que le FMI souscrit aux politiques énoncées dans ce programme.

L'ISPE est conçu pour les pays à faible revenu qui n'ont pas forcément besoin d'une assistance financière du FMI, ou qui ne veulent pas en recevoir, mais qui souhaitent quand même obtenir du FMI des conseils, un suivi et l'approbation de leurs politiques. Le recours à la formule de l'ISPE est volontaire et c'est le pays qui doit en faire la demande. Les programmes appliqués dans le cadre de l'ISPE s'appuient sur les stratégies de réduction de la pauvreté définies par les pays eux-mêmes selon un processus participatif faisant appel à la société civile et aux partenaires du développement; ils sont énoncés dans des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). L'objectif est en effet de faire en sorte que les programmes appliqués avec l'appui de l'ISPE soient compatibles avec un cadre global de politiques macroéconomiques, structurelles et sociales visant à stimuler la croissance et à réduire la pauvreté. Les résultats obtenus par le pays qui a recours à l'ISPE sont normalement passés en revue tous les six mois, où qu'en soit l'application du programme.