



NATIONS UNIES
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Trente deuxième réunion du Comité d'experts

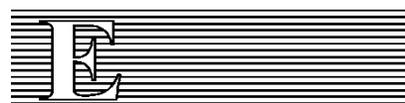


COMMISSION DE L'UNION
AFRICAINNE

Huitième réunion du Comité d'experts

Réunion du Comité d'experts de la sixième réunion annuelle
conjointe de la Conférence des ministres africains des
finances, de la planification et du développement économique
de la Commission économique pour l'Afrique et de la
Conférence des ministres de l'économie et des finances de
l'Union africaine

Abidjan (Côte d'Ivoire)
21-24 mars 2013



Distr. générale

E/ECA/COE/32/4
AU/CAMEF/EXP/4(VIII)
28 février 2013

Français
Original : anglais

Financement du développement: Rapport intérimaire sur la mise en œuvre du Consensus de Monterrey

I. Introduction

1. Le Consensus de Monterrey issu de la Conférence internationale sur le financement du développement en 2002 constituait la première tentative à l'échelle mondiale de traiter de manière globale les problèmes de financement du développement, en particulier dans le contexte de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Le Consensus a appelé à un nouveau partenariat entre pays développés et pays en développement couvrant six domaines d'action clefs, à savoir : la mobilisation des ressources financières intérieures; la mobilisation des capitaux internationaux; la promotion du commerce international en tant que moteur du développement; le renforcement de la coopération financière et technique internationale pour le développement; la viabilité de la dette et allègement de la dette extérieure; et le renforcement de la cohérence et de la fiabilité des systèmes monétaire, financier et commercial internationaux pour le développement. En dépit de ces engagements, les progrès concernant le respect et la mise en œuvre du Consensus ont été fort insuffisants depuis l'adoption de cet instrument en 2002.

2. Le présent rapport évalue les progrès que l'Afrique et ses partenaires au développement ont réalisés en 2012 en vue d'atteindre les objectifs énoncés dans le Consensus de Monterrey. Il examine la performance du continent dans la conjoncture économique régionale et mondiale actuelle. Il suit l'évolution des principales variables macroéconomiques et financières depuis Monterrey, en comparant les résultats des pays africains au cours de la dernière décennie aux objectifs fixés dans le cadre du Consensus de Monterrey et des engagements internationaux connexes pris ultérieurement.

3. Le principal message qui ressort du rapport est que les progrès réalisés dans la réalisation des objectifs du Consensus de Monterrey ont été inégaux. Quelques avancées ont été enregistrées dans la mobilisation des recettes intérieures, mais beaucoup de pays ont encore du chemin à faire pour réduire l'écart entre les recettes potentielles et les recettes réelles générées par l'impôt. S'il y a eu des progrès substantiels s'agissant de l'aide étrangère et des envois de fonds, les résultats obtenus dans le commerce international ont été décevants. Les incertitudes pesant sur l'économie mondiale menacent même d'effacer les progrès accomplis à ce jour par les pays africains, qui pourraient assister à un recul des flux financiers internationaux et voir ainsi se limiter leur capacité de respecter les engagements pris à Monterrey.

4. Le problème qui se pose est donc de savoir comment déployer des ressources financières suffisantes pour faire progresser le programme de développement socioéconomique de l'Afrique. Un moyen de relever ce défi serait de concentrer les efforts sur l'approfondissement des marchés financiers et le renforcement des capacités institutionnelles de sorte que les fonds mobilisés fassent l'objet d'une intermédiation efficace et soient utilisés pour des investissements productifs et le développement socioéconomique.

II. Évaluation des progrès

A. Mobilisation des ressources intérieures

5. Les pays africains ont consacré de gros efforts à la mobilisation de l'épargne tant publique que privée, sans pour autant atteindre les niveaux escomptés. Cela se reflète dans la faiblesse de l'épargne intérieure, qui a systématiquement empêché la plupart des pays de répondre à leurs besoins d'investissement. Après avoir atteint 24,4 % du produit intérieur brut (PIB) en 2008, son niveau le plus

élevé en une décennie, l'épargne intérieure brute moyenne de l'Afrique est tombée à 20,67 % en 2010 (tableau 1), un niveau bien en dessous de celui des autres régions en développement comme celles d'Asie (46,1 %). C'est également peu au regard des besoins d'investissement de la région pour réaliser les OMD. La faiblesse de l'épargne intérieure est due à des contraintes qui empêchent les secteurs public et privé de mobiliser des ressources financières suffisantes.

Tableau 1: Épargne intérieure brute (2003-2010)

	2003	2004	2005	2008	2009	2010
Afrique	21,02	21,11	22,12	24,37	19,31	20,67
Asie de l'Est et du Pacifique (pays en développement)	39,33	40,78	42,38	45,30	46,04	46,14
Amérique latine et Caraïbes (pays en développement)	20,77	22,72	22,63	23,34	20,79	21,83
Pays à revenu élevé	19,66	20,13	20,11	19,72	17,37	17,81
Pays à faible revenu	10,35	10,66	9,56	7,86	8,51	9,78
Pays à revenu intermédiaire	27,28	29,11	29,70	30,87	29,14	30,05

Source: Banque mondiale (2011a).

6. S'agissant du secteur public, en dépit de recettes s'établissant, pour l'ensemble du continent, à 27 % du PIB en 2011, les capacités de collecte d'impôt varient considérablement, et le ratio recettes fiscales/PIB est inférieur à 15 % pour un pays africain sur quatre. Parmi les facteurs auxquels peuvent être attribués ces résultats figurent notamment la faiblesse des revenus (qui a une incidence sur les recettes tirées de l'imposition directe), les goulets d'étranglement structurels transversaux (notamment la part élevée du secteur informel), le manque de discipline et de légitimité budgétaires et d'énormes contraintes de capacités administratives, l'octroi d'avantages fiscaux excessifs, une imposition insuffisante des activités extractives, l'incapacité de lutter contre les abus en matière de prix de transfert pratiqués par les sociétés multinationales, la dépendance excessive, en ce qui concerne les recettes publiques, à l'égard d'un nombre trop limité de types d'impôts (BAD *et al.*, 2010).

7. L'intermédiation financière en Afrique reste également superficielle et trop peu développée pour attirer une épargne privée suffisante. On estime en moyenne à 52,7 % du PIB le crédit intérieur accordé au secteur privé dans les pays africains entre 2005 et 2010, tandis que la masse monétaire (M2) était en moyenne de 48,4 % du PIB. Toutefois, ces chiffres sont fortement influencés par la performance de l'Afrique du Sud et de l'Afrique du Nord (CEA, 2012). Quand on refait le calcul en excluant ces dernières, on obtient une moyenne des deux indicateurs qui se situe légèrement en deçà de celle des pays à faible revenu (22 % pour le crédit intérieur au secteur privé et 35 % pour la masse monétaire).

8. De même, les marchés financiers africains souffrent de nombreuses faiblesses structurelles, notamment leur petite taille, la pénurie de liquidité et le faible niveau d'assimilation technologique. Par exemple, sur les 29 places boursières actuellement opérationnelles sur le continent, seules trois (en Afrique du Sud, en Égypte et au Niger) ont plus de 100 entreprises inscrites, et six ont moins de 10 entreprises inscrites. La valeur totale des titres négociés sur ces marchés correspondait en moyenne à 51 % du PIB sur la période 2005-2010. En comparaison, cette valeur était de 60 % dans les pays à revenu intermédiaire, 124 % dans les pays en développement d'Asie de l'Est et du Pacifique et seulement 20 % dans les pays en développement d'Amérique latine et des Caraïbes.

B. Mobiliser les ressources internationales pour le développement

9. L'évolution qu'a connue le monde au cours des trois dernières années a eu un impact considérable sur les efforts de l'Afrique en vue de mobiliser des ressources pour le développement. La croissance de l'investissement direct étranger (IDE) a diminué. Après avoir atteint près de 58 milliards de dollars des États-Unis en 2008, leur plus haut niveau historique, les flux d'IDE vers l'Afrique n'ont cessé de diminuer pour s'établir à 42,7 milliards de dollars en 2011, leur plus bas niveau en trois ans (tableau 2). Trois facteurs clefs ont contribué à cette tendance à la baisse, qui sont la mauvaise tenue de l'économie en général résultant de la crise économique mondiale de 2007, la persistance de résultats insuffisants dans les pays développés, en particulier dans la zone euro, et les événements politiques et sociaux qui affectent l'Afrique du Nord depuis le début de 2010, région où les flux d'IDE sont tombés de 17,4 milliards de dollars en 2009 à 7,4 milliards de dollars en 2011. En outre, allant principalement au secteur des ressources naturelles, ces flux n'ont guère contribué à accélérer la transformation économique et le développement.

10. D'autre part, les envois de fonds ont fait un bond significatif au cours de la dernière décennie. La Banque mondiale estime que, de 11,4 milliards en 2000, ils atteindront 60 milliards de dollars en 2014. Cependant, les pays africains devront prendre des mesures plus grandes s'ils veulent maximaliser les gains provenant de ce potentiel. À cet égard, la création par l'Union africaine de l'Institut africain des envois de fonds devrait renforcer les transferts, notamment grâce à l'abaissement des coûts de transaction qui y sont associés.

Tableau 2: Flux d'IDE vers l'Afrique (2000-2011)

	Flux d'IDE vers l'Afrique (en milliards de dollars É.-U.)					
	2000	2005	2008	2009	2010	2011
Afrique	9,7	30,5	57,8	52,6	43,1	42,7
Afrique centrale	0,6	2,7	2,3	5,4	6,5	6,7
Afrique de l'Est	0,8	1,5	4,9	3,5	5,8	4,7
Afrique du Nord	2,7	12,6	21,4	17,4	14,9	7,4
Afrique australe	2,7	6,6	14,1	11,2	2,8	6,6
Afrique de l'Ouest	2,9	7,0	15,0	15,1	13,1	17,1

Source: CNUCED, base de données statistiques en ligne (<http://unctadstat.unctad.org>).

Coopération financière et technique internationale

11. Si la quantité et l'efficacité de l'aide au développement (APD) se sont améliorées au cours de la dernière décennie, les risques de baisse demeurent grands dans un contexte d'incertitude économique mondiale. Le total des flux d'APD, à l'exclusion de l'allégement de la dette, a augmenté en termes nominaux, passant de 17,4 milliards de dollars en 2002 à 50 milliards en 2011. Cependant, le montant total reste inférieur aux engagements internationaux pris au titre du Consensus de Monterrey et de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, de 2005. Dans le cadre du Consensus de Monterrey, les pays développés se sont engagés à porter leur APD à 0,7 % du PIB, auquel devaient s'ajouter entre 0,15 % et 0,2 % dans le cas des pays les moins avancés. En 2011, l'APD de la plupart des pays développés n'avait pas encore atteint ce niveau. De même, les auteurs de la Déclaration de Paris avaient estimé que les flux d'APD à destination de l'Afrique atteindraient 64 milliards de dollars en

2010. Dans la pratique, l'Afrique n'a obtenu que la moitié environ du bonus prévu, en partie parce que les contributions versées à l'APD sont restées en deçà des engagements mondiaux et en partie parce que la part de l'Afrique dans l'augmentation de l'APD a été inférieure aux attentes. La persistance de l'incertitude économique au niveau mondial a suscité des préoccupations légitimes quant à la capacité des pays donateurs de tenir leurs engagements en matière d'aide.

12. Dès 2011, il était clair que les progrès réalisés dans la mise en œuvre des engagements pris à Paris et à Monterrey en matière d'efficacité de l'aide avaient été plus lents que prévu, laissant entendre que des changements importants dans le système de distribution de l'aide étaient nécessaires. C'est prenant acte de ce fait que le quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, tenu à Busan (République de Corée) du 29 novembre au 1^{er} décembre 2011, a institué le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement, qui consacre un changement majeur: le passage de la notion d'« efficacité de l'aide » à celle plus large d'« efficacité du développement ». L'argument principal est que l'APD représente certes une des sources de financement du développement de l'Afrique, mais qu'elle doit être placée dans le contexte plus large du développement pour appuyer le renforcement des capacités et la mobilisation des ressources nationales au service de la croissance du secteur productif et de la transformation économique.

13. S'il est de nombreux problèmes auxquels il convient de s'attaquer afin d'optimiser l'impact de l'aide sur le développement de l'Afrique, trois sont primordiaux si l'on veut progresser et nécessitent une attention immédiate de la part des pays africains et de leurs partenaires de développement. Tout d'abord, il faudrait que les parties concernées prennent des mesures concrètes pour que l'accent ne soit plus tant mis sur l'efficacité de l'aide que sur le développement «réel». Comme indiqué tant dans la Déclaration de Paris que le Partenariat de Busan, il est maintenant largement admis parmi les praticiens du développement que l'aide est surtout utile dans la mesure où elle aide les pays bénéficiaires à atteindre leurs objectifs généraux de développement.

14. Il est essentiel à cet égard de veiller à ce que les partenaires de développement continuent d'aligner leurs modes d'octroi de l'aide (par exemple, les réformes qu'ils appuient, les mécanismes de suivi et d'évaluation, l'appui sectoriel) sur les stratégies de développement des pays bénéficiaires. Alors que certains pays (comme l'Ouganda, le Mozambique et la Zambie) ont pris d'importantes initiatives pour y parvenir, il reste encore beaucoup à faire pour améliorer cet alignement. Le deuxième point, lié au premier, est que l'aide devrait être axée sur la promotion de la transformation structurelle. Si le progrès technologique, l'industrialisation et les investissements dans les infrastructures sont la clef de la transformation de l'Afrique, des statistiques ont montré que l'aide allouée au secteur économique et à celui de la production reste insuffisante.

15. Il faut donc que les partenaires de développement s'emploient réellement à soutenir les secteurs économiques et productifs que les pays bénéficiaires jugent importants pour leur transformation économique. Enfin, les pays africains doivent élaborer des stratégies claires et limitées dans le temps pour sortir de la dépendance vis-à-vis de l'aide. Outre sa précarité et son irrégularité, l'aide rend également difficile pour les pays bénéficiaires d'avoir la pleine maîtrise de leurs programmes et de faire en sorte que les gouvernements soient responsables devant leurs citoyens. Les pays doivent donc élaborer des stratégies de financement du développement à moyen et long terme qui leur permettent d'être moins dépendants de l'aide pour la mise en œuvre de leurs programmes de développement.

C. Le commerce international en tant que moteur de la croissance

16. Alors que le commerce international est présenté comme un moteur du développement, les progrès enregistrés dans l'amélioration des échanges de l'Afrique avec le reste du monde ont aussi été lents. Les exportations du continent ont rebondi en 2011, dépassant les niveaux d'avant la crise. On a assisté ces dix dernières années à une tendance remarquable à la hausse des échanges commerciaux entre l'Afrique et d'autres économies émergentes, qui a contribué à une forte augmentation en valeur des exportations et des importations du continent, de 28,3 % et de 18,6 % respectivement en 2010, et de 14,5 % et 19,5 % respectivement en 2011. Mais on estime que ces chiffres pourraient avoir chuté de moitié au moins en 2012, en raison du ralentissement de l'activité économique mondiale (Banque mondiale, 2012). Il est également intéressant de noter que les exportations de l'Afrique continuent d'être tirées par l'augmentation de la demande de matières premières venant de la Chine et de l'Inde, économies émergentes, qui ne sera probablement pas viable à long terme.

17. La principale difficulté pour les pays africains, s'agissant d'optimiser leur potentiel commercial pour favoriser la croissance, est de savoir comment soutenir l'augmentation des exportations et d'exploiter le potentiel du commerce pour assurer la croissance et réduire la pauvreté. À cet égard, l'aboutissement du Cycle de Doha dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce représente un enjeu majeur pour ces pays, or ce processus n'a pas encore tenu ses promesses dans des domaines clés comme le développement des marchés agricoles et non agricoles et l'accès à ces marchés. En outre, l'intégration régionale demeure, pour les pays africains, essentielle à la diversification économique et à la transformation structurelle. À cet égard, l'adoption du Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain et la création de la Zone continentale de libre-échange par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine en janvier 2012 représentent un grand pas vers la mise en œuvre du programme d'intégration du continent.

D. Dette extérieure

18. Concernant le financement viable de la dette et l'allègement de la dette extérieure, de bonnes mesures ont été prises pour réduire la dette extérieure de l'Afrique depuis 2002, notamment à la suite de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM). En effet, ce sont au total 109,8 milliards de dollars des États-Unis (en valeur actuelle nette) qui avaient été, au titre de l'allègement de la dette, octroyés aux PPTE à la fin de 2011 (CEA et OCDE, 2012). Ces initiatives ont permis de réduire l'endettement extérieur total, exprimé en pourcentage du revenu national brut, qui est passé de 53,5 % en 2000 à 20,6 % en 2011, soit bien en deçà des 50 % représentant le seuil de viabilité. Les cinq sous-régions du continent ont bénéficié de ces résultats (tableau 3). L'amélioration de la gestion macroéconomique dans de nombreux pays africains, les initiatives PPTE et IADM et l'approche d'Évian du Club de Paris en faveur des pays qui ne sont pas couverts par l'Initiative PPTE y ont largement contribué. La dette extérieure totale en pourcentage du PIB et des exportations totales devrait augmenter et atteindre 23,6 % et 63,8 % en 2012, respectivement.

Tableau 3: Évolution de l'endettement extérieur de l'Afrique (% du revenu national brut)

	Évolution de l'endettement extérieur de l'Afrique (% du RNB)					
	2000	2005	2008	2009	2010	2011
Afrique	53,5	33,9	20,4	23,7	23,1	20,6
Afrique centrale	112,8	54,3	21,3	24,5	17	14,3
Afrique de l'Est	88	62,6	33,2	35,7	31,4	32,3
Afrique du Nord	41,8	29	16,9	20	20,8	15,6
Afrique australe	34,5	25,9	24,4	27,4	27,9	26,7
Afrique de l'Ouest	94,3	41,3	16,7	19,9	16,9	16,2

Source: Calculs de la CEA à partir de données de la Banque mondiale sur le développement

E. Problèmes systémiques

19. Outre les domaines spécifiques susmentionnés, il est aussi constaté dans le Consensus de Monterrey qu'il importe de renforcer la cohérence, la gouvernance et la fiabilité des systèmes monétaire, financier et commercial internationaux. Ces dernières années, de nombreux dialogues multilatéraux ont eu lieu sur de grandes questions systémiques en vue d'améliorer la structure de gouvernance des institutions financières internationales.

20. S'agissant de ce domaine du Consensus, la crise financière et économique mondiale de 2007-2009 a mis au jour des faiblesses dans l'architecture financière internationale actuelle et suscité des appels pressants à la réforme du système. Une de ces principales faiblesses réside dans le fait que, bien qu'ils soient de plus en plus affectés par les chocs économiques et financiers mondiaux, les pays en développement en général, et les pays africains en particulier, restent fortement sous-représentés dans les structures et institutions mondiales d'élaboration des politiques économiques et financières.

21. Plus précisément, l'Afrique est insuffisamment représentée dans des organisations internationales comme le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, l'Organisation mondiale du commerce, la Banque des règlements internationaux et le G-20, qui prennent des décisions sur des questions ayant de graves conséquences économiques et financières pour la région. Bien qu'il y ait eu des tentatives récentes (par l'intermédiaire du G-20) visant à améliorer la gouvernance des systèmes monétaire et financier internationaux, il est nécessaire de redoubler d'efforts afin de mieux faire participer les pays africains aux organes de prise de décision des organisations internationales.

III. Conclusion

22. Le rapport a mis en évidence de nombreuses entraves à la mise en œuvre du Consensus de Monterrey. Tout d'abord, les gouvernements africains font des efforts pour mobiliser les ressources intérieures, mais les taux d'épargne restent insuffisants par rapport aux besoins d'investissement. Le caractère sous-développé des institutions financières (banques et marchés de capitaux), rend difficile de mobiliser suffisamment l'épargne, ce qui entraîne une hausse de la prime de risque-pays et compromet les efforts de mobilisation de ressources extérieures. Il convient donc d'améliorer l'infrastructure et la gouvernance bancaires et d'exploiter le potentiel des marchés de capitaux et des institutions de microfinancement pour mobiliser des ressources.

23. Deuxièmement, si les entrées d'IDE augmentent, elles restent encore insuffisantes pour aider à accélérer la croissance économique et le développement. Les flux d'APD vers l'Afrique sont en hausse, mais les bailleurs de fonds ne sont pas encore en voie de tenir leurs engagements. Il est nécessaire d'allouer davantage de ressources aux secteurs productifs et d'intensifier les efforts pour améliorer l'efficacité de l'aide.

24. Troisièmement, la transformation des pays africains de producteurs de matières premières en exportateurs dynamiques reste un défi majeur dans la réalisation de l'objectif ultime du Consensus de Monterrey, qui est de réduire la pauvreté grâce à une croissance économique soutenue. Ces problèmes sont aggravés par la persistance des obstacles que rencontrent les pays africains dans l'accès aux marchés des pays développés. Pour réduire ces obstacles, il importe d'accroître l'appui des bailleurs de fonds au développement des capacités commerciales et d'assurer au continent un accès adéquat aux instances dans lesquelles se concluent les accords commerciaux internationaux et une représentation suffisante dans ces instances.

Références

Banque africaine de développement *et al.* (2010). *Perspectives économiques en Afrique (2010)*. Paris, OCDE.

Banque africaine de développement *et al.* (2012). *Perspectives économiques en Afrique (2012)*. Paris, OCDE.

Banque mondiale (2011a). World Databank, World Development Indicators (WDI) and Global Development Finance (GDF). Disponible à l'adresse: <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>. Consulté le 26 février 2013.

Banque mondiale (2011b). African Development Indicators Database. Disponible à l'adresse: <http://data.worldbank.org/data-catalog/africa-development-indicators>. Consulté le 26 février 2013.

Banque mondiale (2012). *Perspectives économiques mondiales: incertitudes et vulnérabilités*. Washington.

Brixiova Z. *et al.* (2011). Closing Africa's Infrastructure Gap: Innovative Financing and Risks. Banque africaine de développement, Africa Economic Brief, Volume 2, Issue 1.

Commission économique pour l'Afrique et Organisation de coopération et de développement économiques (2012). *Examen mutuel de l'efficacité du développement en Afrique*. Disponible à l'adresse: <http://new.uneca.org/Portals/mrde/Documents/2012/2012MRDE-ReportFrench.pdf>.

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (2009). *Enhancing the Role of Domestic Financial Resources in Africa's Development, A Policy Handbook*. UNCTAD/ALDC/AFRICA/2009/1.

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. Base de données statistiques en ligne. Disponible à l'adresse: <http://unctadstar.unctad.org>.