



HAL
open science

L'Afrique face au FMI

Jacques Fontanel, Joel-Pascal Biays

► **To cite this version:**

Jacques Fontanel, Joel-Pascal Biays. L'Afrique face au FMI. Géopolitique Africaine / African Geopolitics, 2007, 26. hal-02949957

HAL Id: hal-02949957

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-02949957v1>

Submitted on 26 Sep 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'Afrique face au FMI

Jacques Fontanel, Joel-Pascal Biays

Géopolitique Africaine,

N°35

Janvier-Mars 2007

Résumé : Les politiques engagées par le FMI respectent les règles de l'économie de marché capitaliste, même si les règles et les objectifs ont été plusieurs fois transformés par rapport au projet initial. La conditionnalité requise par le FMI, normative et idéologique, a rendu assez complexes ses relations avec les pays africains. Normalement, l'Afrique est bénéficiaire potentiellement d'un catalogue important de mesures générales en faveur des pays en voie de développement. Cependant, les bénéficiaires potentiels sont en situation de concurrence et l'Afrique ne répond pas toujours aux critères de conditionnalité requis, contrairement aux pays asiatiques. Dans ce contexte, l'Afrique regrette de n'être qu'une variable d'ajustement (Wade). La Chine, avec la déclaration de Pékin, exhorte les pays développés à accroître leur aide internationale, en modifiant notamment les règles de la conditionnalité. Elle offre en outre une alternative au mode de développement proposé par les organismes financiers reliés à l'ONU.

Summary: IMF policies follow the rules of the capitalist market economy, even though the rules and objectives have been transformed several times from the original plan. The IMF's conditionality, both normative and ideological, has made its relations with African countries quite complex. Normally, Africa is a potential beneficiary of a large catalog of general measures in favour of developing countries. However, potential beneficiaries are in a competitive situation and Africa does not always meet the required conditionality criteria, unlike Asian countries. In this context, Africa regrets being only an adjustment variable (Wade). China, with the Beijing Declaration, urges developed countries to increase their international aid, notably by modifying the rules of conditionality. It also offers an alternative to the development mode proposed by the financial organizations linked to the UN.

FMI, Afrique, aide international, finance internationale
IMF, Africa, international aid, international aid.

Le face-à-face récurrent du FMI et de l'Afrique conduit à s'interroger sur la portée des mesures retenues par cette organisation internationale en faveur du développement économique de ce continent trop souvent oublié dans le concert de la globalisation.

Créé le 27 décembre 1945, le FMI avait pour rôle de contrôler le fonctionnement de l'espace monétaire international. Dans ce dessein, il devait promouvoir la coopération monétaire afin de favoriser le développement harmonieux du commerce mondial, améliorer la stabilité des changes par l'élimination des restrictions et mettre à la disposition des États membres, pour une période limitée, des ressources financières susceptibles de réduire les difficultés conjoncturelles des économies nationales. Les règles qui prévalent dans les rapports entre les États et le FMI sont ainsi largement inspirées par la logique capitaliste. En fait, le FMI a constamment modifié son rôle et ses modes d'action en fonction de l'évolution de l'économie mondiale. D'abord garant du *Gold Exchange Standard*, il est devenu ensuite le « contrôleur » et le lieu de discussion de l'organisation des taux de change fluctuants (1). Il a modifié ses instruments de prêt, amélioré ses sources et ses publications d'information sur les pays membres, codifié et normalisé la préparation de rapports sur les économies des pays et il a durci la vérification pour les pays emprunteurs. On lui a assigné la tâche de favoriser la croissance économique et, pour ce faire, d'assurer

*Jacques Fontanel est professeur à l'Université Pierre Mendès France-Grenoble II. Joël-Pascal Biays est professeur à la même Université et actuellement détaché à l'Université du Caire.

une surveillance et une assistance technique à ses États membres. Un moment concurrencé dans l'espace socialiste par la Banque internationale d'investissement, le FMI se présente toujours comme l'organisation internationale la plus puissante en matière de financement.

Aujourd'hui, le FMI comprend plus de 184 membres, dispose de 317 milliards de dollars de quotes-parts (au 31 juillet 2006) et emploie plus de 2 700 personnes originaires de plus de 165 pays ; ses encours de prêts concernent 74 pays pour un total de 28 milliards de dollars.

Institution reposant sur la coopération fondée sur le crédit mutuel, le FMI souhaite s'engager aujourd'hui plus fortement dans la prévention et la négociation. Il apporte son concours financier aux pays membres en vue de limiter les problèmes relatifs à leurs balances des paiements. L'aide est conditionnelle, déterminée par son importance et le mécanisme actionné.

Les procédures ont été maintes fois modifiées, notamment en ce qui concerne la conditionnalité. Les programmes soutenus par le FMI mettent généralement l'accent sur plusieurs variables économiques (crédit intérieur, déficit du secteur public, réserves en devises et dette extérieure) et sur les éléments clefs de la formation des prix (taux d'intérêt, taux de change, salaires, prix des produits de base). La présentation est souvent idéologique et normative. « L'une des principales fonctions du FMI est de contribuer à l'instauration et au maintien de niveaux élevés d'emploi et de revenu réel. À cette fin, il favorise l'application de politiques macro-économiques saines, de réformes structurelles propres à accélérer la croissance et de bonnes politiques sociales, conditions d'une croissance de haute qualité qui contribue au développement humain » (2). De fortes critiques ont cependant été formulées concernant l'application et le choix des critères retenus.

Il existe une double relation entre l'Afrique et le FMI, qui quel qu'en soit le contenu, reste notoirement insuffisante. D'abord, le FMI formule des politiques applicables à l'ensemble des pays en développement. Ensuite, il se préoccupe plus spécifiquement du continent africain.

L'Afrique, bénéficiaire d'un catalogue de mesures générales en faveur des pays en développement

Indépendamment des mesures qui s'appliquent à l'ensemble des États membres, les pays à faibles revenus bénéficient de quelques mesures exceptionnelles destinées à lutter contre la pauvreté.

Cet objectif de lutte contre la pauvreté permet aux États d'adhérer aux programmes de réforme proposés par le FMI. Fin 1999, le FMI a remplacé la FASR (Facilité d'ajustement structurel renforcé) par la FRPC (Facilité pour la réduction de la pauvreté et de la croissance), qui donne un poids important à la lutte contre la pauvreté. Il s'agit d'accorder des prêts assortis de faibles taux d'intérêt aux pays les plus pauvres. L'intervention publique est alors revendiquée en vue de prendre en compte les priorités sociales et de répondre aux besoins des pauvres. Les programmes de la FRPC supposent une stratégie nationale pour la réduction de la pauvreté et une politique de croissance économique dont les pays ont l'entière responsabilité. Il s'agit de hiérarchiser les actions en fonction de leur efficacité, eu égard aux dépenses qu'elles supposent et aux résultats escomptés. Dans ces conditions, après avoir surtout soutenu les activités privées, le FMI insiste désormais sur l'amélioration de la gestion publique des pays pauvres. Il apporte d'ailleurs son concours comme conseil, en faisant parfois appel à la Banque mondiale, notamment sur les stratégies concernant la lutte contre la pauvreté via des règles de conditionnalité. Parmi les 78 pays admissibles (3) à la FRPC, la moitié est africaine. Y échappent les pays de l'Afrique du Nord (Maroc, Algérie, Tunisie, Libye, Égypte) et l'Afrique du Sud. À l'expérience, les résultats de cette procédure sont encourageants.

De même, l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), engagée en 1996, fournit la possibilité d'un allègement de la dette à l'appui d'un programme de réduction de la pauvreté. Les allègements de dette ont concerné 29 pays, dont 25 pour l'Afrique, pour un montant de 35 milliards de dollars. Cette action suppose une négociation importante avec les institutions internationales et les pouvoirs publics nationaux. En 2005, l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) a été mise en place en vue de répondre aux Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

Elle se propose d'annuler les créances admissibles des pays ayant atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE envers trois institutions, le FMI, l'Association internationale de développement (IDA) et le Fonds africain de développement. Pour bénéficier de cette initiative, les pays doivent faire face à une dette insupportable, être admissible à l'IDA et à la FRPC et conduire une politique économique fondée sur un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). Quarante pays peuvent disposer de cette initiative, parmi lesquels 32 pays africains. Auparavant, les pays admissibles dépensaient plus pour la réduction de la dette que pour l'ensemble des dépenses de santé et d'éducation. Grâce à l'effort accompli au titre de cette initiative, les pays concernés ont augmenté leurs dépenses sociales de manière très importante au détriment du remboursement de la dette. Il n'en reste pas moins que dans ces pays africains, les problèmes restent encore bien présents, avec le ravage des guerres et des catastrophes naturelles. Vingt pays remplissent aujourd'hui les conditions de l'aide au titre de l'initiative PPTE, parmi lesquels le Bénin, le Niger, Madagascar, le Rwanda, le Burkina Faso, le Malawi, le Sénégal, le Cameroun, le Mali, la Tanzanie, l'Éthiopie, la Mauritanie, l'Ouganda, le Ghana, le Mozambique et la Zambie. Neuf autres États sont bien engagés dans le processus, parmi lesquels le Burundi, la République démocratique du Congo, la Guinée-Bissau, le Tchad, la Gambie, la République du Congo, la Sierre Leone et la Guinée. La proposition du G8 d'un allègement supplémentaire en faveur des pays pauvres très endettés a été reçue assez favorablement par le FMI, mais celui-ci attend les modalités de mise en œuvre de la proposition pour élargir son action dans ce domaine. Il s'agit aussi d'éviter les emprunts excessifs des pays qui cherchent à atteindre à tout prix les OMD.

Pour le FMI, la prospérité d'un pays passe par la bonne gestion économique de l'État. Le FMI lui apporte, par des consultations, une aide technique, afin de promouvoir une gestion saine, une politique volontariste pour lutter contre la corruption, la fraude ou l'enrichissement personnel, un traitement impartial des questions de gestion publique et le renforcement des collaborations avec les autres organisations internationales concernées.

Le FMI œuvre aussi à la réalisation des Objectifs du Millénaire (ODM), notamment par la promotion de la stabilité macro-économique et financière, condition essentielle de la réduction de la pauvreté par la croissance. Dans ce contexte, la FRCP demeure l'instrument principal auquel un nouveau mécanisme non financier, l'Instrument de soutien à la politique économique (ISPE), a été proposé pour soutenir des politiques de développement satisfaisantes. C'est un mécanisme disponible à titre facultatif, qui permet d'obtenir des conseils stratégiques et de recevoir une forme de label utile pour séduire les donateurs et les milieux d'affaires. En outre, pour réduire les effets désastreux des chocs exogènes, un nouveau guichet doit être ouvert en faveur des pays à faible revenu, sans accord de la FRCP (4).

Ainsi, la politique économique du FMI à l'égard des pays en développement s'est assouplie progressivement, notamment sur la question de la lutte contre la pauvreté. Le FMI requiert à ce titre les conseils de la Banque mondiale, du PNUD ou de l'OIT et de l'OMS. Il propose de maintenir ce type de dépense, au détriment des dépenses improductives comme les dépenses militaires excessives. Dans 61 pays où les dépenses militaires ont récemment baissé, les dépenses sociales se sont en moyenne accrues. Le FMI insiste plus dorénavant sur les dépenses de santé et d'éducation, conditions d'un développement économique humain. Si certaines mesures nécessaires à la stabilité économique sont susceptibles de nuire aux groupes les plus vulnérables, l'action de protection sociale se doit d'intervenir pour les indemniser.

Reste que ce dispositif général de lutte contre la pauvreté, valable pour l'ensemble des pays à faibles revenus, se doit d'être complété par un dispositif plus spécifique à l'Afrique.

L'Afrique, bénéficiaire de mesures spécifiques concurrencées

Face à la globalisation financière, les États ont laissé le FMI prendre un rôle important dans la prévention et la gestion des crises et ils ont laissé les opérateurs privés réaliser l'autorégulation que les autorités publiques abandonnaient. Le rapport Meltzer, rédigé pour le compte du Congrès américain en mars 2000, propose la privatisation de la régulation financière internationale et une solution

durable à la question de l'aléa moral. Les plans de sauvetage impliqueraient aussi les opérateurs privés. Il reconnaît les dysfonctionnements du FMI, les mauvaises politiques économiques, le faible contrôle des risques. Dans ces conditions, les interventions du FMI devraient se limiter à des apports de liquidité à court terme.

Les plans d'ajustement structurels sont aujourd'hui contestés. La rigueur économique par la lutte contre l'inflation a entraîné un coût humain important. Au final, elle n'a pas permis de lutter efficacement contre la malnutrition, la maladie ou les situations de dégradation des droits de l'homme. Au fond, le FMI s'est plus préoccupé du fonctionnement du système monétaire international que des questions de pauvreté ou de récession économique. Les prêts conditionnels ont surtout permis l'intégration des pays du Sud aux exigences des économies de marché, notamment en apportant une aide aux pays les plus engagés dans le respect des normes internationales fixées par les grands organismes économiques internationaux.

La politique du FMI a consisté à supprimer les restrictions imposées aux investissements étrangers, à limiter le rôle économique de l'État, à réduire les tarifs douaniers, à privatiser les entreprises publiques ou à accepter la concurrence de la Banque mondiale et du FMI qui ont surtout favorisé les remboursements aux banques internationales. D'ailleurs, les pays qui ont mis en œuvre les programmes d'ajustement structurel n'ont pas eu, en termes de développement, des résultats plus probants que les autres, bien au contraire.

Les 24 pays d'Afrique soumis à un plan d'ajustement structurel n'ont pas connu une amélioration sensible de leurs résultats économiques (5). La fameuse stratégie du développement par les exportations les a fragilisés, au contraire de celle, réprouvée par le FMI, de la substitution des exportations par les importations. Le rejet de l'État comme agent important des stratégies économiques nationales a conduit à nier l'intérêt des biens publics, facteurs de réduction de la pauvreté. Il n'en reste pas moins que le FMI prône toujours la libéralisation des échanges comme moteur principal de la croissance.

Et si le FMI accepte aujourd'hui l'idée selon laquelle aux critères de développement doivent être associés des objectifs sociaux,

cette déclaration relève encore de l'ordre de l'intention. Les objectifs de développement du Millénaire (réduire l'extrême pauvreté et la faim, assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle, combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies, assurer un développement durable, mettre en place un partenariat mondial pour le développement) ne pourront pas être atteints. Pour le FMI il faut créer un climat propice au développement des activités du secteur privé, renforcer les capacités des institutions publiques, améliorer la qualité de la gouvernance, engager des investissements dans les infrastructures, assurer les soins de santé, faire progresser les services de base et lutter contre les fléaux de la santé publique. Le volume de l'aide doit aussi être revu pour respecter les objectifs de l'aide publique au développement (0,7 % du PIB) toujours en vigueur et jamais respectés. Il faut dire que ce type d'aide (près de 60 milliards de dollars) conduit souvent au cercle vicieux de la dépendance. En outre, l'Afrique n'est pas le plus grand bénéficiaire de l'aide : elle rapporte aussi à ses donateurs, via les consultants internationaux dont les coûts représentaient 40 % de cette aide en 2004. La coordination de l'aide n'est pas très efficace.

Au final, avec toutes ces sommes dirigées vers le continent noir, il est inconcevable que l'importance de la malnutrition n'y ait pas encore véritablement diminué.

Pour le FMI, l'Afrique doit aujourd'hui accélérer sa croissance afin de faire reculer la pauvreté (6). Les circonstances actuelles sont plutôt favorables à l'Afrique qui bénéficie de la vigueur de la croissance mondiale et de l'allègement de la dette. Cependant, ces taux de croissance sont très contrastés, les pays exportateurs de pétrole obtenant des taux de croissance supérieurs à 10 % parfois, contre 4,5 % pour les pays importateurs de pétrole. Les pays importateurs de pétrole réclament d'ailleurs des mécanismes particuliers pour compenser cette dégradation de leurs balances commerciales. Les économies restent très vulnérables aux crises économiques de la mondialisation. Malgré ses précautions d'usage, il prend très faiblement en compte les questions sociales et la question de l'emploi. Avec le soutien des États-Unis, le FMI porte une attention accrue aux dépenses improductives (notamment les

dépenses militaires), accorde plus d'intérêt à l'éducation, à la santé et à l'investissement, traque la corruption et soutient les pays qui sortent des conflits.

Dans ce contexte, le FMI considère que la croissance doit être soutenue par un développement du secteur financier. L'approfondissement de celui-ci ainsi que sa diversification constituent un préalable à la croissance elle-même. C'est l'un des handicaps de l'Afrique, car trop peu d'entreprises ont accès au financement bancaire. Les PME qui constituent souvent la base du développement économique de l'Afrique sont exclues du système financier. Il faut en outre éviter que l'État n'emprunte trop auprès de l'épargne locale, car les banques ne prennent plus de risques et les rendements des crédits sont alors insuffisants. Les autres obstacles structurels pour le FMI sont les droits de propriété, un climat d'affaires délétère et des marchés petits et trop compartimentés qui réduisent le potentiel positif de la croissance (7).

En vue d'atteindre les objectifs du Millénaire, le FMI s'associe au Plan d'action pour l'Afrique établi par le Groupe de la Banque mondiale en vue d'atteindre les objectifs du Millénaire, avec un partenariat avec la Banque africaine de développement, le Forum pour le partenariat africain ou le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique. Le Plan privilégie le développement des capacités de l'administration étatique et le renforcement des procédures de gouvernance. Par ce canal, il s'agit d'améliorer le potentiel de réalisation des objectifs du Millénaire.

L'Afrique souvent négligée dans son processus de développement ne veut plus être, comme l'indique le Président du Sénégal Abdoulaye Wade, « une variable d'ajustement » (8). Elle commence à attirer les investisseurs et même l'intérêt d'un pays comme la Chine. La déclaration de Pékin exhorte les pays développés à accroître l'aide aux pays africains en vue de combattre la pauvreté et de respecter les objectifs fixés en commun avec l'ONU. Les Chinois s'engagent dans le camp de l'Afrique, avec des intérêts particuliers, en faisant preuve notamment d'une vision plus fine que celle des pays développés concernant les marchés de populations faiblement solvables et d'un attrait singulier pour les matières premières disponibles sur ce continent. La Chine veut développer un dialogue Sud-Sud, qui passe outre les pratiques du

FMI et de la Banque mondiale. Il s'agit de favoriser les politiques intérieures au détriment du remboursement des investisseurs étrangers. En outre, les reproches relatifs au non-respect des droits de l'homme n'inquiètent pas trop une Chine qui n'a aucune mauvaise conscience de ne pas respecter les règles démocratiques occidentales. Elle propose contre les matières premières africaines ses produits manufacturés. Dans ces conditions, les règles définies par le FMI ont perdu de leur importance. La Chine a intérêt à l'augmentation du pouvoir d'achat de l'Afrique et à l'émergence d'une classe moyenne. Le sommet de Pékin témoigne d'une stratégie de contournement des relations obligées entre l'Afrique et l'Occident. La Chine offre ainsi une alternative au type de développement économique proposé par les organismes de Washington. Au fond, l'Afrique commence à trouver de nouvelles solutions avec les matières premières et énergétiques, le développement de la Chine et bientôt de l'Inde comme nouveau recours. Cependant, sans sécurité interne, l'Afrique retrouvera ses vieux démons. Comment ne pas être en accord avec Kofi Annan lorsqu'il déclare qu'il n'y a pas de développement sans sécurité, de sécurité sans développement et qu'il ne peut y avoir ni sécurité ni développement si les droits de l'homme ne sont pas respectés ?

(1) Fontanel, J., *Organisations économiques internationales*, Paris, Masson, 1995.

(2) « Les programmes accroissent les dépenses sociales pour combattre la pauvreté », FMI Bulletin, Supplément, Volume 29, septembre 2000.

(3) L'admissibilité dépend du revenu par habitant d'un pays, soit moins de 900 dollars par an. Les prêts portent un intérêt de 0,5 % et sont remboursables en 10 ans, après un délai de grâce pour le premier remboursement de 66 mois. Les pays peuvent ainsi emprunter 140 % de leur quote-part, 185 % dans des situations exceptionnelles.

(4) Cette facilité permet de faire face à l'augmentation de l'accès à la FRPC, à une évolution du financement compensatoire, à l'assistance d'urgence concernant les conflits et les catastrophes naturelles ou pour développer des mécanismes d'intégration au commerce international.

(5) Fanelli, J.M, Frenkel, R., Taylor, L., *The World Development Report 1991 : A Critical Assessment*, International Monetary and Financial Issues for the 1990's, UNCTAD, New York, 1992.

(6) L'Afrique subsaharienne a ralenti sa croissance de 5,6 % en 2005 à 4,8 % en 2006, mais les perspectives pour 2007 sont plus favorables avec un taux prévisible de près de 6 %.

(7) Lipsky, « Il faut maintenant accélérer la croissance en Afrique », FMI Bulletin, 27 novembre 2006, Vol 35, numéro 21.

(8) Abdoulaye Wade, lors de la réception de son diplôme de doctorat à l'Université de Grenoble, le 11 décembre 2006.

Bibliographie

Fanelli, J.M., Frenkel, R. Taylor, L. (1992), *The World Development Report 1991 : A critical assessment, International Monetary and Financial Issues*, UNCTAD, New York.

FMI (2000), Les programmes accroissent les dépenses sociales pour combattre la pauvreté, *FMI Bulletin* 29 ? Supplément. Septembre.

FMI (2005), L'Afrique doit miser sur le commerce mondial, *FMI Bulletin*, Vol. 34, 31 Janvier.

Fontanel, J. (1993), *Economistes de la paix*, Presses Universitaires de Grenoble, PUG.

Fontanel, J. (1995), *Organisations Economiques Internationales*, Masson.

Fontanel, J., Arrow, K., Klein, L., & Sen, A. (2003). *Civilisations, globalisation et guerre*. PUG, Presses Universitaires de Grenoble, PUG, Grenoble.

Fontanel, J. (2005), La globalisation en « analyse », *Géoéconomie des acteurs*, L'Harmattan, Paris.

Lipsky A. (2006), Il faut maintenant accélérer la croissance en Afrique, *FMI Bulletin*, 27 Novembre. Vol. 35.