



Allocution prononcée par M. Michel Camdessus,
Directeur général du Fonds monétaire international,
au Comité ad-hoc plénier de l'Assemblée générale
sur l'examen à mi-parcours du

Programme d'action des Nations Unies pour le redressement
économique et le développement de l'Afrique, 1986-90

New York, le 12 septembre 1988

C'est pour moi un grand honneur de prendre la parole devant vous aujourd'hui à l'occasion de l'examen à mi-parcours du Programme d'action des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique.

Vous avez jugé nécessaire, il y a deux ans, d'accorder une attention spéciale aux graves difficultés des pays d'Afrique, et en particulier aux difficultés des plus pauvres d'entre eux. Comme le montre clairement le rapport du Secrétaire général, les défis auxquels sont confrontés ces pays n'ont rien perdu de leur acuité depuis lors. Dans de nombreux cas, le niveau de vie et les ressources consacrées à la mise en valeur du capital humain ont continué à diminuer.

Mais ces deux dernières années ont vu aussi une réponse sans précédent à la situation exceptionnelle de l'Afrique. Une réponse sans précédent. Une réponse universelle. Et d'abord, une réponse africaine. Je constate, en effet, que de plus en plus de gouvernements africains se sont engagés dans le difficile processus de réforme structurelle et d'ajustement financier qui est essentiel au redémarrage de la croissance économique. Je suis heureux aussi de voir que la communauté internationale a lancé d'importantes initiatives destinées à soutenir les pays d'Afrique. Vous êtes informés du contenu, par exemple, du programme spécial d'assistance lancé par la Banque mondiale; je vous parlerai, dans un instant, de notre propre action au Fonds monétaire. Notons également que l'environnement économique international s'est lui aussi amélioré : la croissance des pays industrialisés s'est poursuivie et s'est même quelque peu accélérée, le commerce international en volume a augmenté à un rythme soutenu, et le processus de coordination économique entre les principaux pays industrialisés s'est encore renforcé; nous sommes témoins de ses retombées positives sur la stabilité des marchés des changes. Il est vrai aussi, cependant, que ces améliorations n'ont pas été ressenties par toutes les régions ou par tous les groupes de pays. L'Afrique, en particulier, attend encore de tirer des bénéfices importants de ces développements.

* * * * *

Je voudrais ce matin m'en tenir aux questions centrales. Comment pouvons-nous faire en sorte que cette dynamique des dernières années soit non seulement préservée mais intensifiée? Quelle est la stratégie qui offre les meilleures chances de reprise et de croissance économique en Afrique? Et quel est le rôle que peut jouer le Fonds monétaire dans la mise en oeuvre de cette stratégie?

Que cherchons-nous? Une croissance économique la plus forte possible compte tenu des moyens de financement internes ou externes que les pays peuvent mobiliser, mais une croissance durable. Cela dit, chacun sait fort bien désormais que la croissance passe nécessairement par des efforts résolus des pays eux-mêmes. Un pays aux prises avec de sérieux déséquilibres internes et externes ne saurait parvenir à une croissance économique durable sans ajustement. Mais l'inverse est tout aussi vrai. C'est-à-dire que les efforts indispensables pour assurer le rétablissement durable des équilibres économiques ne peuvent se concevoir que dans la perspective et autant que possible dans le contexte d'une croissance économique durable et d'une amélioration des conditions sociales. J'en conclus qu'une stratégie qui conjugue ajustement et croissance est la seule approche valable. Et je pense que la reconnaissance croissante de la nécessité d'une telle stratégie en Afrique, de même que la volonté démontrée par la communauté des donateurs d'appuyer les efforts orientés dans ce sens, sont de bon augure. Mais ceci implique que tous les partenaires - je dis tous - assument plus pleinement encore leurs responsabilités. Quelle est notre contribution au FMI?

Notre rôle est d'aider les pays à mettre au point et à appliquer des programmes adaptés à leurs besoins, en fournissant nos propres ressources à l'appui de ces programmes et en contribuant à mobiliser - à catalyser, disons-nous - des financements additionnels auprès d'autres sources. Je sais que le recul temporaire du solde de la contribution financière directe du Fonds a fait craindre récemment que notre institution ne soit en train de se dégager subrepticement de l'Afrique. Nous avons établi la preuve qu'il n'en est rien, et que le Fonds est déterminé à appuyer pleinement et activement les efforts d'ajustement des pays d'Afrique. Et comme il ne sert de rien de prêcher l'ajustement aux autres, si l'on n'est pas prêt à se remettre en cause soi-même, je dois vous dire que nous avons consacré ces dernières années et ces derniers mois à redéfinir et notre stratégie et nos instruments. Il s'agissait tout simplement de voir comment nous pourrions jouer notre rôle de façon plus efficace, par quels moyens nous pourrions mieux encourager les pays à adopter et à persévérer dans la mise en oeuvre de programmes suffisamment vigoureux d'ajustement pour la croissance, et en quoi nous pourrions faire plus pour donner aux créanciers et aux donateurs le supplément de confiance qui les incitera à aller de l'avant. Laissez-moi donc revenir un instant sur les points les plus marquants de cet effort de réforme.

Devant les difficultés exceptionnelles que connaissent nos pays membres les plus pauvres - dont beaucoup sont des pays d'Afrique -, le Fonds avait, au début de 1986, mis en place la facilité d'ajustement structurel (FAS). A la fin de l'année dernière, et nous référant très explicitement au programme d'action des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique, nous avons créé ce que nous appelons d'un nom ingrat, la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR), qui triplera - pour le porter à 12 milliards de dollars - le montant des ressources pouvant être mises à la disposition de nos pays membres les plus pauvres. Cette facilité a les caractéristiques requises pour devenir un instrument clé pour le soutien des programmes d'ajustement pour la croissance. Les montants disponibles sont importants en eux-mêmes. Tout aussi important à mon avis est le fait qu'une vaste gamme de pays, non seulement de généreux pays industriels comme le vôtre, Monsieur le Président, mais aussi certains pays en développement à revenu intermédiaire, aient tenu à fournir une contribution à cette facilité. Ceci témoigne de l'urgence avec laquelle la communauté internationale juge nécessaire d'apporter une aide exceptionnelle aux pays les plus pauvres.

Qu'allons-nous faire avec ces pays de cet argent et de l'ensemble des ressources nationales ou internationales qu'il aidera à mobiliser? Eh bien, essayer de remédier aux obstacles structurels - souvent si profondément enracinés - à la croissance économique. Comment cela se passe-t-il? Il y a d'abord mise au point par le gouvernement du pays intéressé avec l'assistance conjointe du Fonds monétaire et de la Banque mondiale d'un programme-cadre de politique économique. C'est ce que l'on appelle le PFP (Policy Framework Paper). La stratégie et les priorités économiques définies dans ce programme-cadre servent alors d'élément central de référence pour la coordination de l'aide financière en provenance de toutes sources. Nous pensons ainsi contribuer à améliorer considérablement l'efficacité avec laquelle les ressources extérieures sont utilisées.

Mais, plus concrètement, qu'est-ce qui va se passer pour l'économie de ces pays? Eh bien, nous commençons à peine, mais nous commençons à le savoir. Les deux premiers programmes appuyés par la FASR ont déjà été approuvés, deux autres sont en cours d'examen par le Conseil, et les négociations ont atteint un stade avancé avec un nombre considérable de pays d'Afrique. Je peux donc, sur la base des quatre premiers programmes, vous donner les caractéristiques communes les plus significatives. Concrètement, que voyons-nous et qu'espérons-nous au terme des trois années de ces programmes en 1991 ?

La croissance sera redevenue et maintenue positive par tête d'habitant - ce qui ne s'est pas produit pour les pays en développement de l'Afrique subsaharienne depuis bientôt deux décennies -; l'inflation, en moyenne supérieure à 20 % sur ces deux décennies, sera revenue ou restée largement au-dessous de 10 %, la balance des paiements rétablie,

les arriérés réglés, les réserves de change nettement renforcées, le taux d'épargne intérieure ou d'investissement - souvent les deux - sensiblement augmenté, l'équilibre budgétaire rétabli ou sensiblement amélioré.

J'en conviens, ceci reste très vulnérable; la croissance, même renforcée, n'atteint pas encore les niveaux élevés que nous souhaiterions, mais ses conditions sont assainies. Ces pays ne seront pas en 1991 au bout de leurs efforts, mais ils seront sur un terrain plus sain et bien des obstacles au bourgeonnement d'initiatives, et donc à une croissance plus forte, auront été résorbés. J'ajoute que nos calculs sont prudents (trop prudents, me dit-on parfois); ils n'incorporent pas les effets positifs, par exemple, de l'initiative de Toronto. Mais je dirai tant mieux; notre métier n'est-il pas, en quelque façon, d'essayer de créer les conditions pour de bonnes surprises ? Rappelons-nous, toutefois, que tout ceci ne pourra être réalisé que si nul - pays intéressés, pays donateurs amis, IFI - ne détend son effort. C'est là un effort collectif, tout le monde doit le maintenir, mais c'est une occasion à ne pas manquer.

Avec cette nouvelle facilité, les pays les plus pauvres disposent d'une occasion unique de lancer les vigoureux programmes nécessaires au renforcement de leurs comptes extérieurs et à la relance de leur développement économique. Je ne peux qu'engager vivement tous les pays éligibles à saisir l'occasion que leur offre cette facilité et à ne pas reculer devant l'effort qu'elle implique. Car il ne faut pas écouter les marchands d'illusions : il n'y a pas de développement possible si l'on tolère des déséquilibres profonds. Quarante ans d'histoire du développement le montrent : l'inflation n'est pas l'amie du développement, ni les prix artificiels, ni les taux de change surévalués, ni l'hypertrophie du secteur public et ses déficits, ni enfin l'abus des subventions sous des prétextes sociaux qui, trop souvent, ne fait que faire perdurer des situations, parfois de privilèges, et toujours des coûts collectifs, finalement supportés par les plus pauvres.

Mais jusqu'ici, avec cette nouvelle facilité, je n'ai parlé que des pays les plus pauvres. Or, les pays à faible revenu ne sont bien sûr pas les seuls à avoir besoin de financements plus importants et fournis pour des périodes plus longues. C'est en pensant aux autres que nous avons renouvelé et réformé notre "mécanisme élargi de crédit". Il s'agissait d'en faire un instrument d'appui à ce type de programme d'ajustement en profondeur. Nous nous sommes donc attachés à l'adapter aux besoins d'aujourd'hui : durées plus longues, conditionnalité adaptée, coût quelque peu réduit. Ces adaptations devraient encourager les pays à revenu intermédiaire à s'engager plus résolument dans des programmes d'action économique durable qui devraient offrir aux donateurs et aux créanciers un cadre plus solide, un cadre crédible, pour l'octroi de leurs concours.

Il reste que tout programme, même remarquablement conçu et mis en oeuvre avec constance, peut être mis en danger par des chocs extérieurs imprévus. Et ces chocs se produisent souvent, nous le savons bien. Aussi, pour aider les pays à préserver la dynamique de l'ajustement malgré ce type de contretemps, nous venons également de mettre en place un mécanisme de financement pour imprévus.

Que, après l'adoption d'un de nos programmes, les taux d'intérêt fassent un bond, que les exportations s'effondrent, ou les rentrées touristiques ou le rapatriement de salaires des travailleurs émigrés, par exemple, nous prendrons en charge une partie substantielle de l'effort de financement complémentaire ainsi requis, le pays faisant lui-même une partie du chemin.

Par-delà l'adaptation de nos instruments de crédit, nous avons aussi examiné de quelles façons nous pourrions améliorer la conception même des programmes d'ajustement. J'ai souvent dit, notamment lors de mes interventions devant l'ECOSOC, comment nous avons cherché à en faire, de façon plus décisive, des programmes d'ajustement pour la croissance, par un effort plus marqué de réforme structurelle. Les quatre programmes dont je viens de vous donner une vue d'ensemble en portent la marque. Laissez-moi souligner particulièrement aujourd'hui qu'une attention spéciale est accordée également à l'impact social des politiques d'ajustement, notamment à leurs effets sur les groupes de population les plus pauvres.

On a dit parfois, ici ou là, que le Fonds est insensible aux aspects sociaux des politiques économiques. Je l'ai déjà dit et je le répète : dans les limites de son mandat et de ses moyens, le Fonds a accordé une attention croissante à ces questions. Nous avons intensifié nos contacts avec les institutions des Nations Unies spécialisées en matière de politiques sociales, et nous continuerons. Et nous nous tenons prêts, lorsque les pays nous en font la demande, à les aider à mettre au point les programmes d'une manière qui permette d'épargner les plus pauvres au moyen de mesures compensatoires, tout en poursuivant l'application de politiques de correction des déséquilibres macroéconomiques et structurels, politiques qui sont nécessaires pour éliminer la pauvreté à plus long terme. Le temps me manque pour vous décrire le volet social de nos quatre premiers programmes soutenus par la FASR. Mais il existe, défini par le pays en fonction de ses besoins les plus urgents : outre l'amélioration du revenu réel par habitant liée à la croissance positive par tête, les programmes visent, ici, le développement ou la restructuration des services sociaux de base (santé et éducation), là, les besoins spécifiques des groupes sociaux les plus pauvres ou les plus vulnérables (petits paysans, chômeurs urbains, travailleurs licenciés du secteur public ...).

S'il ne saurait y avoir de doute quant au fait que c'est avant tout aux pays d'Afrique eux-mêmes qu'il incombe de s'attaquer à leurs problèmes, il faut bien reconnaître aussi que les actions en profondeur

qui s'imposent et qui doivent être maintenues avec constance pour remédier aux obstacles à la croissance économique sont d'une très grande difficulté et exigent un engagement et un courage politiques considérables. Il faut donc que les pays qui sont prêts à entreprendre de vigoureux programmes puissent compter sur un appui extérieur à la hauteur de leurs efforts.

C'est pourquoi je me réjouis vraiment des progrès importants réalisés au cours des douze derniers mois par les créanciers officiels pour offrir un meilleur soutien financier aux pays à faible revenu qui se lancent dans un effort de réforme économique. Les initiatives prises par le Club de Paris et, plus récemment, au Sommet de Toronto ouvrent la perspective d'un allègement significatif et continu du poids de la dette des pays les plus pauvres. Je me réjouis aussi de ce que nombre de créanciers officiels aient déjà mis en oeuvre des mesures de grande portée dans ce domaine dans le cas de certains pays. Toutes ces mesures vont dans le même sens : faire progresser le processus d'ajustement pour la croissance dans les pays les plus pauvres. Mais - et ceci va de soi, je pense - il est important que ces initiatives financières récentes se traduisent par l'octroi d'une aide réellement additionnelle. Pour beaucoup de pays, un allègement de la dette ne suffit pas. Des financements additionnels de balance des paiements sont nécessaires sous forme de dons et de prêts hautement concessionnels à l'appui de réformes économiques. Et il est essentiel que les créanciers officiels augmentent leur aide bilatérale au développement à l'appui de programmes d'investissement bien conçus, qui vraiment portent à un niveau plus élevé le potentiel de croissance des pays d'Afrique.

Encore un mot, Monsieur le Président, sur un chapitre sur lequel il n'est pas particulièrement fréquent que je m'exprime : celui des contributions purement humanitaires ou des plans de secours d'urgence pour les grandes calamités. Ceci en général n'est pas rapproché des grands programmes macroéconomiques dont nous avons davantage vocation à nous occuper au FMI. Mais le traitement efficace, par la solidarité internationale, de ces catastrophes est, aussi, un élément essentiel de la préparation de l'avenir, même s'il est d'abord centré sur le soulagement des souffrances les plus criantes d'aujourd'hui. Comment ne mentionnerais-je pas, par exemple, l'urgence qu'il y a à aider le Malawi à traiter le problème des réfugiés qui affluent dans le pays ? Comment ne nous apparaît-il pas essentiel, pour nous qui essayons d'assister le Soudan dans le rétablissement de son économie, que l'effort de solidarité internationale devant ces inondations catastrophiques soit suffisant pour que le pays puisse maintenir son effort propre de redressement ?

Je ne puis donc, Monsieur le Président, que joindre ma voix à celle de mes collègues des agences spécialisées pour appeler à un redoublement du soutien de la communauté internationale à leurs efforts dans ces pays, quelles que soient les plaies qui s'abattent sur eux : sécheresse ou inondations, sauterelles, ou insécurité et violences dans les pays voisins.

* * *

Le défi de la croissance et du développement dans les pays africains demeure de taille. Mais je suis convaincu qu'il peut être relevé. Cela demandera un exceptionnel degré de coopération entre toutes les parties. Laissez-moi réaffirmer la détermination du Fonds monétaire d'aider tous les pays d'Afrique dans la tâche formidable qu'ils ont à accomplir pour rétablir une croissance économique soutenue et améliorer de façon durable les conditions de vie de leurs populations, sans oublier toutefois que le succès de cette tâche est étroitement tributaire du succès de nos efforts dans d'autres domaines :

- efforts pour une croissance durable dans les pays industriels;
- efforts pour réduire leurs déséquilibres de balance des paiements, pour stabiliser les marchés des changes, pour détruire là aussi, là surtout, les obstacles structurels à la croissance;
- efforts, enfin, pour faire reculer le protectionnisme.

* * *

Monsieur le Président, permettez-moi, pour conclure, de rendre hommage ici aux Nations Unies qui ont su, en adoptant le Programme d'action pour le redressement économique et le développement de l'Afrique, placer l'amélioration des conditions économiques et sociales de ce continent au centre des préoccupations de la communauté internationale.