

54612



ORGANISATION
MONDIALE
DE LA SANTÉ

20, Avenue Appia
1211 GENÈVE 27
SUISSE

FAX: OMS (41.22) 791 07 46
TÉL: (41.22) 791 21 11



ORGANISATION
DES NATIONS UNIES
POUR L'ÉDUCATION,
LA SCIENCE ET
LA CULTURE

7, place Fontenoy
75352 PARIS 07
FRANCE

FAX: UNESCO (33.1) 45 67 16 90
TÉL: (33.1) 45 68 10 00

Réunion technique:

*L'Impact de la dévaluation du franc CFA
sur la santé et l'éducation*

Un an après: bilan pour l'action

Genève, 21 - 24 février 1995

SESSION PLÉNIÈRE

**L'AIDE EXTÉRIEURE POUR LES SECTEURS SOCIAUX
AU LENDEMAIN DE LA DÉVALUATION DU FRANC CFA**

Secrétariat de réunion

OMS

Chargé de la réunion:

Mr J. Perrot,

Division de la Coopération
intensifiée avec les Pays

Tél.: (41-22) 791 22 06 (direct)

Fax.: (41-22) 791 41 53

E-mail: PERROT@WHO.ORG

UNESCO

Chargé de la réunion:

Mr A. Lokisso,

Enseignement primaire
Division de l'Éducation de base

Tél.: (33-1) 45 68 10 35 (direct)

Fax.: (33-1) 40 65 94 05

M. Jean Perrot

Division de la Coopération intensifiée avec les Pays (ICO)

Organisation Mondiale de la Santé

Genève

Ce document est issu de la réunion technique sur *"l'impact de la dévaluation du franc CFA sur la santé et l'éducation"* mais n'est pas une publication de l'Organisation Mondiale de la Santé. Tous les droits sont réservés par l'Organisation. Le document peut toutefois être librement commenté, résumé, reproduit et traduit, partiellement ou en totalité, mais à l'exception de la vente ou pour un usage en liaison avec des activités commerciales.

Les opinions exprimées dans les documents par des auteurs cités nommément n'engagent que lesdits auteurs.

**L'AIDE EXTÉRIEURE POUR LES SECTEURS SOCIAUX
AU LENDEMAIN DE LA DÉVALUATION DU FRANC CFA**

M. Jean Perrot

Division de la Coopération intensifiée avec les Pays (ICO)
Organisation Mondiale de la Santé
Genève

INTRODUCTION

Du fait de la parité stable de leur monnaie, les pays africains de la zone franc ont reçu ces dernières années un volume d'aide extérieure assez constant.

Certes, cette aide extérieure a évolué différemment selon les pays de la zone, mais pour des raisons plus souvent liées à des considérations politiques qu'économiques.

Quel sera le montant de cette aide extérieure pour les prochaines années? Selon qu'il sera exprimé en dollars ou en franc CFA, l'évolution sera différente. Tout dépendra également du taux d'inflation dans chacun des pays. La dévaluation du franc CFA est venu perturber cet équilibre précaire: les répercussions se feront encore sentir pendant plusieurs années. Ce texte vise à expliquer comment cette perturbation se manifeste à l'heure actuelle.

**Evolution de l'Aide Publique au Développement (APD) totale en provenance des
Membres du CAD, des organismes multilatéraux et des pays arabes**

en millions de US\$

PAYS	1990	1991	1992
Bénin	271	256	269
Burkina Faso	336	415	444
Côte d'Ivoire	694	633	763
Cameroun	449	519	727
Comores	46	64	48
Congo	219	134	115
Gabon	132	143	69
Guinée Equatoriale	63	56	63
Mali	468	458	439
Niger	391	377	362
R.C.A.	244	175	179
Sénégal	795	581	673
Tchad	308	266	248
Togo	241	202	225
ENSEMBLE	4.657	4.279	4.624

Source: OCDE - CAD - Coopération pour le développement - Rapport 1993

I. LES FACTEURS QUI DÉTERMINENT L'AIDE EXTÉRIEURE

Le volume d'aide extérieure¹ affecté, dans un pays donné, à un secteur en particulier est le résultat d'arbitrages successifs débouchant sur un équilibre lui-même évolutif dans le temps. L'équilibre atteint à un moment donné est fonction de plusieurs facteurs. Certains sont relatifs au pays bénéficiaire de l'aide:

- Un équilibre macro-économique entre les différents secteurs: cet équilibre renvoie aux priorités sectorielles établies par le pays;
- Les besoins du secteur considéré;
- Les capacités d'absorption du secteur et/ou du pays;
- Les capacités de l'Etat à faire face aux coûts de fonctionnement induits par cette aide extérieure;

D'autres facteurs se situent du côté des bailleurs de fonds:

- Les contraintes financières, c'est-à-dire le volume global affecté à l'aide;
- Les critères politico-économiques conduisant à l'arbitrage entre les pays;

Explicitons ces différents déterminants.

I.1. L'équilibre macro-économique entre les différents secteurs

Si c'est en général chacun des secteurs qui détermine le volume d'aide extérieure, les Ministères du Plan et des Finances ont pour rôle d'harmoniser le volume d'aide global du pays en fonction des priorités sectorielles du pays, mais également de voir si l'Etat a la possibilité de faire face à l'ensemble de ces aides: charge globale de la dette, fonds de contrepartie des projets. Cette démarche est adoptée par exemple lors des tables rondes sectorielles pour lesquelles il est demandé de montrer que l'aide extérieure souhaitée par un secteur s'inscrit bien dans la politique macro-économique du pays.

¹ Nous adopterons dans ce texte une définition assez large de la notion d'aide extérieure. Pour la plupart des pays africains de la zone franc, et notamment depuis la dévaluation du franc CFA, et pour les secteurs qui nous intéressent, l'aide extérieure correspond à la définition de l'Aide publique au développement (APD) qui elle-même englobe tous les donateurs (banques y compris: Banque mondiale-IDA, BAD-Fonds, puisque, dans ces cas, l'élément de libéralité est supérieur à 25% comme le stipule la définition de l'APD de l'OCDE).

I.2. Un postulat: les besoins de ces pays sont immenses

Pour tous les secteurs, y compris ceux de la santé et de l'éducation, les besoins des pays africains de la zone franc sont *a priori* immenses. Lors des exercices de planification, notamment là encore au moment de l'élaboration des Plans nationaux de développement sanitaire ou de l'éducation, ces pays éprouvent de très grandes difficultés à poser des priorités tant les besoins *a priori* sont immenses. Il est vrai qu'il est difficile de choisir entre des actions pour lutter contre le SIDA, le paludisme, la tuberculose ou la lèpre, entre la nécessité de développer l'enseignement primaire et celui de former les élites nécessaires au développement, entre la création de nouvelles infrastructures pour des zones géographiques non couvertes et la maintenance des infrastructures existantes... Ces activités peuvent être jugées toutes plus prioritaires les unes que les autres et il est souvent humainement difficile à un décideur de choisir. En conséquence, la demande de financement est potentiellement illimitée. Souvent ces décideurs, plutôt que d'exprimer des priorités trop drastiques, préfèrent que ce soient les bailleurs de fonds qui, au travers des activités qu'ils soutiennent, effectuent les choix.

I.3. Les capacités d'absorption

Ce critère attire de plus en plus l'attention, notamment des bailleurs de fonds, pour l'attribution de l'aide extérieure. A la suite de changements politiques dans un pays, on peut constater un afflux assez massif d'aides extérieures: ce fût le cas du Bénin par exemple au début des années 90, où l'aide extérieure pour la santé (financements acquis) est passée de 6,1 milliards de FCFA en 1990 à 11,3 milliards de FCFA en 1992. Cet afflux d'aide s'accompagne souvent d'une baisse des capacités d'absorption: ainsi au Bénin, le rapport "financements acquis/financements réalisés" est passé de 58,5% en 1990 à 48,5% en 1992. Face à un tel afflux de financements, le secteur n'a pas pu développer ses capacités d'absorption en conséquence: lenteurs administratives de mise en place des projets, insuffisance en personnels capables d'encadrer la mise en place de ces projets, sur le terrain, afflux d'aides qui ne peuvent être coordonnées et qui ne sont donc pas mises en place...

Face à une telle situation, le risque est alors que certains bailleurs de fonds se lassent et réduisent leurs soutiens. C'est ce qui s'est passé au Bénin où l'aide extérieure pour la santé n'a plus atteint qu'un montant de 10,6 milliards de FCFA en 1993.

I.4. Les capacités de l'Etat à faire face aux coûts de fonctionnement induits par l'aide extérieure

L'aide extérieure est principalement dirigée vers le financement d'investissements. Ceux-ci engendrent alors des coûts de fonctionnement induits qui devront être pris en charge par le budget de l'Etat. Il ne serait pas difficile de donner de nombreux exemples "d'éléphants blancs" montrant que l'aide extérieure a permis de réaliser des investissements

parfois très coûteux mais qui n'ont ensuite pas pu fonctionner faute d'avoir prévus leurs charges récurrentes dans le budget de l'Etat. Plus généralement, la notion de "durabilité ou de pérennité" fait son chemin parmi les critères retenus pour justifier d'un projet financé par l'extérieur.

I.5. Les contraintes financières des bailleurs de fonds

Les contraintes financières des bailleurs de fonds existent. Que l'on considère les banques de développement ou les donateurs bi- ou multilatéraux, le financement de l'aide extérieure a ses limites et, lors d'une négociation entre un pays et un donateur, il n'est pas rare d'entendre évoquer la rareté des moyens financiers comme raison pour ne pas financer un projet ou une activité donnée par ailleurs jugés intrinsèquement intéressants. D'une certaine manière, cette contrainte a été reconnue au travers de la Charte d'Alger en 1967 que recommandait aux pays riches d'allouer 0,7% de leur PNB à l'Aide Publique au Développement (APD): mais la moyenne était de 0,33% en 1992. Certes, en 1992, à part les pays nordiques /Suède, Norvège, Danemark et Pays-Bas), tous les autres pays font un effort inférieur: Etats-Unis, 0,20%, Canada 0,46%, Japon, 0,30%, France, 0,63%. Dans le contexte de crise économique que traversent les économies des pays donateurs, ces contraintes sont encore davantage présentes.

I.6. Les critères politico-économiques conduisant à l'arbitrage entre les pays

Mais à l'intérieur de cette contrainte globale, les arbitrages par pays récipiendaires s'opèrent selon des critères multiples: critères politiques, respect des droits de l'homme, démocratie, considérations stratégiques, mais aussi respect d'un certain nombre de conditionnalités (par exemple dans le cadre des PAS). Une preuve complémentaire: à la suite de l'effondrement politique et économique des pays de l'Est, les pays africains notamment ont rapidement souligné que l'aide qui serait dirigée vers les pays de l'Est se ferait au détriment de l'aide qui leur était jusqu'alors accordée.

C'est la combinaison de tous ces facteurs qui permet d'aboutir à l'équilibre constaté. Au niveau d'un pays, cet équilibre se construit par tâtonnements successifs. Nous avons vu que cet équilibre pouvait être remis en cause par des éléments extérieurs au champ économique (considérations politiques). La dévaluation du franc CFA dans les 14 pays africains de la zone franc est actuellement un facteur de remise en cause de ces équilibres précaires. Nous examinerons cette perturbation au travers de deux approches: l'une globale et l'autre à partir des projets actuellement en cours.

II. PROBLÉMATIQUE GLOBALE

Un an après la dévaluation du franc CFA, on ne dispose pas encore d'informations suffisantes pour une analyse complète de l'évolution de l'aide extérieure dans les pays africains de la zone franc. Néanmoins, afin de mieux poser le problème, nous partirons d'un exemple concret, celui du secteur de la santé au Bénin.

II.1. Analyse de la situation actuelle

II.1.1. Le risque d'une mauvaise interprétation

On constate ainsi:

- qu'en 1993, le volume d'aide extérieure (toutes sources confondues) pour la santé (financements acquis) s'élevait à 10,6 milliards de FCFA;
- qu'en 1994, ce même volume d'aide est estimé à 12,2 milliards de FCFA. Cette estimation a été réalisée aux lendemains de la dévaluation du FCFA. Pour effectuer cette estimation, les bailleurs de fonds ont appliqué aux volumes financiers prévus avant la dévaluation des coefficients établis par le Ministère du Plan: ces coefficients dépendent du type de dépense: ils vont de 2,0 pour l'expertise internationale et les bourses en dehors de l'Afrique par exemple à 1,1 pour les salaires. Pour les coûts de construction, ce coefficient est d'environ 1,7 agrégeant des inputs importés dont les coûts ont presque doublé, des salaires dont les coûts ont augmenté de 10% et des coûts locaux dont l'évolution est voisine du taux d'inflation qui s'élevait à 35% au 30 juin 1994 (source: INSAE). L'estimation d'un coefficient moyen pour la santé n'a pas été effectuée; mais selon les éléments ci-dessus, un coefficient moyen de 1,5 peut être retenu;

Entre 1993 et 1994, la hausse en FCFA courants s'élève à +15%. Mais, en raison de la dévaluation, cette hausse est bien évidemment trompeuse. Si l'on retient 1,5 comme valeur moyenne du coefficient de réévaluation de l'aide extérieure, la situation peut être présentée des deux manières suivantes:

- Si l'on raisonne en FCFA constants (base 1993), ce montant de 12,2 milliards de FCFA en 1994 correspond à 8,1 milliards en FCFA constants (12,2 milliards / 1,5);
- Pour assurer un volume d'aide identique à celui observé en 1993, ce montant aurait du atteindre 15,9 milliards en 1994 (10,6 milliards * 1,5);

En termes réels, il s'agit d'une baisse de -23,2%. Plusieurs raisons peuvent expliquer

une telle baisse. L'une est extérieure à la dévaluation du franc CFA: après une hausse sensible de l'aide extérieure, on observe, à partir de 1993, à une diminution du volume de l'aide affectée à la santé au Bénin. L'autre est technique: il est possible que les coefficients de réévaluation des coûts aient été sous-estimés: ces coefficients ont en effet été établis que quelques mois après la dévaluation, c'est-à-dire à une période où l'on ne disposait pas d'une information suffisante. La baisse prévue ne serait alors qu'artificielle. Il serait donc important de réviser ces coefficients de réévaluation et de réestimer le volume d'aide en conséquence.

Au moment où l'on disposera des réalisations de 1994, il faudra être attentif au calcul du coefficient des capacités d'absorption. En effet, si les dépenses réalisées ont été plus élevées que prévu en raison d'un renchérissement des coûts plus élevé que prévu, le coefficient des capacités d'absorption montrerait une augmentation par rapport aux années antérieures non pas en raison d'une réelle augmentation de ces capacités d'absorption mais parce que le dénominateur "prévision des financements acquis" aurait été sous-estimé.

II.1.2. L'effet de la dévaluation

L'aide extérieure étant financée à partir de monnaies internationales, la prise en compte du changement de parité du franc CFA par rapport à ces monnaies dans l'analyse de la situation actuelle peut être présentée de la manière suivante:

	1993	1994
Financements acquis en FCFA	10,6 milliards	12,2 milliards
Taux de change \$ / FCFA	300	600
Financements acquis exprimés en \$	35,3 millions	20,3 millions

Alors qu'en 1993 les bailleurs de fonds avaient prévus de déboursier 35,3 millions de dollars, ils n'auront prévu de déboursier que 20,3 millions de dollars en 1994. L'économie pour les bailleurs de fonds est de 15 millions de dollars, soit une diminution de -42,5%. La dévaluation leur aura donc permis de réaliser des économies substantielles.

Certes, comme nous l'avons vu précédemment, une partie de cette baisse s'explique soit par une baisse réelle de l'aide soit par une sous-estimation des coefficients de réévaluation des coûts.

II.2. L'évolution possible de l'aide extérieure

L'exemple ci-dessus permet de voir que la dévaluation débouche sur une diminution de l'aide extérieure exprimée en dollars (ou toute autre monnaie internationale). Mais en raison des raisons évoquées ci-dessus, il est difficile de mesurer l'effet intrinsèque de la

dévaluation. Aussi, à partir de cet exemple, allons-nous construire un cas de figure où nous supposons i) qu'il n'y a pas de baisse en termes réels de l'aide et, ii) que les coefficients de réévaluation des coûts ont été correctement évalués.

Partons de la situation de 1993 au Bénin où les bailleurs de fonds s'étaient engagés à financer des activités pour 10,6 milliards de FCFA. Quelle pourrait être alors l'évolution de l'aide extérieure suite à la dévaluation du franc CFA dans les pays concernés, en supposant que l'on raisonne à effort constant? Deux optiques sont alors possibles suivant le sens que l'on donne au terme "effort":

- Effort constant vu sous l'angle du pays africain.

Le raisonnement est alors le suivant: le pays considéré demande à la communauté des bailleurs de fonds de financer un volume identique et constant d'activités. Par exemple, le pays avait prévu que, chaque année, 25 structures de santé ou éducatives seraient réhabilitées grâce à l'aide extérieure: le pays demande que cet effort soit prolongé après la dévaluation. En supposant que le coefficient de réévaluation des coûts ait été correctement évalué et s'élève à 1,5, cette situation peut être résumée dans le tableau suivant:

	1993	1994
Financements acquis en FCFA	10,6 milliards	15,9 milliards
Taux de change \$ / FCFA	300	600
Financements acquis exprimés en \$	35,3 millions	26,5 millions

Afin d'assurer le même volume d'aide exprimé en FCFA courants, les 10,6 milliards de FCFA en 1993 auraient dû se transformer en 15,9 milliards de FCFA. Compte tenu du nouveau taux de change, ce montant de 15,9 milliards de FCFA ne représente plus que 26,5 millions de dollars. Dans cette situation, l'effort des bailleurs de fonds est constant en termes d'activités financées mais ils réalisent une substantielle économie de 8,8 millions de dollars, soit -24,9%.

Dans cette optique, l'évolution de l'aide extérieure est guidée par les facteurs internes au pays récipiendaire: besoins du secteur, capacité d'absorption, capacité à faire face aux coûts récurrents... Le pays a choisi de ne pas changer son rythme d'investissement.

Toutefois, lorsque le taux d'augmentation des recettes du budget de l'Etat est inférieur au coefficient de réévaluation des coûts -ce qui est généralement le cas- cette situation entraîne une augmentation de la charge de la dette extérieure, à moins bien sûr que la part de l'aide extérieure financée à partir d'emprunts diminue en conséquence.

- Effort constant vu sous l'angle des bailleurs de fonds

Le raisonnement est alors le suivant: le pays considéré demande à la communauté des bailleurs de fonds de maintenir son effort à un niveau constant en monnaie internationale, soit ici 35,3 millions de dollars.

	1993	1994
Financements acquis en FCFA	10,6 milliards	21,2 milliards
Taux de change \$ / FCFA	300	600
Financements acquis exprimés en \$	35,3 millions	35,3 millions

Dans ce cas, l'effort financier des bailleurs de fonds demeure constant, mais le pays considéré reçoit une aide extérieure qui aura doublé en valeur courante. En valeur réelle, cette aide aura augmenté de +33,3% (21,2 milliards / 15,9 milliards).

Dans cette optique, l'évolution de l'aide extérieure est guidée par des facteurs extérieurs au pays récipiendaire, à savoir les contraintes financières des bailleurs de fonds. Le pays récipiendaire est donc supposé pouvoir accueillir toute aide extérieure supplémentaire.

Ainsi, la dévaluation permettra de financer des activités nouvelles sans qu'il en coûte davantage aux bailleurs de fonds. Un tel raisonnement est tentant. Notamment s'il se trouve en phase de préparation d'une table ronde sectorielle, le pays pourra alors demander à la communauté des bailleurs de fonds le financement d'activités plus nombreuses que dans la période d'avant la dévaluation correspondant à des activités qu'il est difficile de ne pas considérer comme des besoins. Pour les bailleurs de fonds, la tentation est grande également, car la dévaluation leur permet alors de financer davantage d'activités sans qu'ils aient à faire un effort financier supplémentaire.

Mais cette situation pose aussi de nombreux problèmes:

- dans cette situation, le pays décide que le rythme d'investissement peut être aisément changé. Le volume d'aide n'est alors plus guidé par des considérations relatives:

- . aux capacités d'absorption: le pays s'adaptera à cette aide supplémentaire;
- . aux capacités de l'Etat à faire face aux coûts de fonctionnement induits par cette aide extérieure: le pari est alors fait que l'augmentation des recettes budgétaires attendues de la dévaluation du fait de la croissance économique permettra de faire face à ces coûts additionnels;

- à moins que la part des emprunts dans l'aide extérieure ne diminue substantiellement, cette situation débouche sur une augmentation assez forte de la charge de la dette extérieure. Si la part des emprunts demeure constante, le pays devra déboursier une somme double exprimée en FCFA pour rembourser ses emprunts alors que dans le même temps les recettes budgétaires n'auront peut-être progressé que de 20 ou 30%. La dévaluation peut ainsi conduire les pays à s'endetter encore davantage.

En conclusion de cette approche globale, on retiendra que la notion d'effort constant peut être interprétée différemment selon que l'on s'intéresse au volume d'activités ou au volume financier exprimé en monnaie internationale. Cependant, dans les deux cas, bien qu'à des degrés moindres, la dévaluation risque d'induire un endettement supplémentaire. Aussi serait-il bon que les pays de la zone franc examinent l'évolution de leur aide extérieure à la lumière de ce critère et veille à ce que l'endettement n'augmente pas plus vite que leurs capacités de remboursement.

III. APPROCHE PAR PROJET

L'aide extérieure, pour la plupart des bailleurs de fonds, suit une logique pluri-annuelle. Bon nombre des projets actuellement en cours ont été élaborés avant la dévaluation du franc CFA. Aussi, si l'on veut mieux comprendre l'évolution de l'aide extérieure dans les pays africains de la zone franc, est-il nécessaire d'envisager les incidences de cette dévaluation sur ces projets.

Rappelons qu'un projet, au moment de son agrément, comporte en général les éléments suivants:

- les activités qui seront prises en charge par le projet et leur répartition dans le temps;
- les financements de ces activités (extérieurs et de contre-partie) également répartis dans le temps; le chiffrage de ces activités est la plupart du temps d'abord effectué en monnaie nationale et est ensuite converti en monnaie de travail du bailleur de fonds, au moins pour la partie financée sur fonds extérieurs: par commodité, nous retiendrons ici le dollar;

III.1. Un exemple

Prenons l'exemple d'un projet signé en 1992 et dont les activités sont supposées commencer en 1993 et s'étaler sur 4 ans. Par simplicité, nous retiendrons que ce projet est entièrement financé par des fonds extérieurs. Les deux premières lignes du tableau ci-dessous donnent les chiffrages de ce projet tels qu'établis à la signature du projet en

1992. Les lignes suivantes indiquent l'incidence de la dévaluation sur ce projet. Pour ce faire, deux hypothèses sont retenues: i) après dévaluation, le projet s'en tient au financement des seules activités qui avaient été initialement programmées, et ii) un coefficient de réévaluation des coûts de 1,5, comme précédemment.

	1993	1994	1995	1996	Ensemble
Chiffrement des activités avant la dévaluation: en FCFA (milliards)	2,0	2,0	2,0	2,0	8,0
Chiffrement des activités avant la dévaluation: en \$ (millions)	6,6	6,6	6,6	6,6	26,4
Coefficient de réévaluation des coûts	-	1,5	1,5	1,5	-
Chiffrement des mêmes activités après dévaluation: en FCFA (milliards)	2,0	3,0	3,0	3,0	11,0
Chiffrement des mêmes activités après dévaluation: en \$ (millions)	6,6	5,0	5,0	5,0	21,6

A sa signature, le projet s'élevait à 8,0 milliards de FCFA, soit 26,4 millions de dollars. Après dévaluation, le financement des activités prévues au projet coûteront 11,0 milliards de FCFA, soit 21,6 millions de dollars. Ainsi la dévaluation aura eu pour incidence de faire économiser 4,8 millions de dollars, soit 18,2% du coût initial. Il faut d'ailleurs souligner que les économies réalisées seront d'autant plus importantes que le coefficient de réévaluation des coûts sera plus faible. Ainsi plus un pays aura pu contenir l'augmentation de ses coûts locaux, mesurés par l'inflation interne, plus les économies réalisées par les bailleurs de fonds seront importantes. Mais autrement dit encore, plus ces économies seront importantes, plus les pays africains disposeront de marges de manoeuvre pour discuter de l'emploi éventuel de ces économies.

Bien sûr, dans l'exemple ci-dessus, on fait l'hypothèse que le coefficient de réévaluation des coûts pour les années à venir est connu. Or la réalité est toute autre: ces coefficients sont actuellement encore mal connus et, en conséquence, l'estimation des économies induites n'est encore qu'approximative.

III.2. L'affectation des économies induites par la dévaluation

Face à la situation telle qu'on peut l'envisager à partir du tableau ci-dessus, deux types de cas sont possibles:

- Le projet signé n'est pas renégociable: si le projet ne prévoit pas de clauses de renégociation, les activités se dérouleront comme initialement prévu et le bailleur de fonds bénéficiera de l'intégralité des économies induites par la dévaluation. Cette situation peut, dans certains cas, conduire à des gaspillages. En effet, le pays et/ou le bailleur de fonds peuvent relâcher leur vigilance sur le contrôle des dépenses.

Pourquoi ne pas accepter le paiement de per diem plus élevés pour un séminaire programmé dans le projet, ou allonger la durée de ce séminaire, puisque cela rentrera dans le budget initialement prévu en monnaie internationale? Pourquoi ne pas augmenter le contrat d'un consultant national exprimé en monnaie nationale puisque le budget prévu en monnaie internationale le permet? Les exemples de ces dérapages sont nombreux. Bien souvent, l'efficacité d'un chef de projet ne se mesure pas à partir des économies qu'il aura été capable de réaliser mais par rapport au taux de décaissement de son projet.

Toutefois, s'il s'agit d'un prêt et que les économies potentielles induites par la dévaluation sont réalisées, cette non-consommation de l'intégralité du crédit aura pour incidence de réduire d'autant la charge de la dette. Ne l'oublions pas en effet, la dévaluation a pour conséquence de doubler la charge de la dette pour les crédits signés avant la dévaluation. Aussi les Etats africains devraient-ils être enclins à ne pas relâcher leur vigilance quant à la maîtrise des coûts afin de réaliser les économies en monnaie internationale permises par la dévaluation de sorte à réduire d'autant le montant du prêt et par conséquent la charge de leur dette.

- Le projet est renégociable: si le projet prévoit une clause de renégociation, le pays avec le bailleur considéré peut engager des discussions. Les négociations porteront alors sur l'affectation des économies induites par la dévaluation. Deux stratégies peuvent être adoptées: renégociation pendant la durée du projet ou discussions lors de l'achèvement du projet.

* Renégociation pendant la durée du projet: sur la base des économies prévisibles dues à la dévaluation, le pays et le bailleur de fonds peuvent engager des discussions sans attendre la fin du projet. Dans un certain nombre de cas, ces renégociations doivent être entreprises rapidement, car il est possible qu'elles ne soient plus possibles à la fin du projet ou même passées certaines échéances intermédiaires. Quelles affectations donner à ces économies? La ligne directrice des négociations voudrait que les activités nouvelles ainsi financées à partir des économies respectent la logique interne du projet: par exemple, augmentation du nombre de structures construites ou réhabilitées, augmentation du nombre de bourses... Mais il est aussi envisageable de négocier le financement de nouvelles composantes du projet.

Comme nous l'avons dit précédemment, les coefficients de réévaluation des coûts ne sont pas les mêmes selon le type de dépenses: l'assistance technique ayant un coefficient de 2, les dépenses de fonctionnement locaux ont un coefficient voisin du taux d'inflation et les salaires suivant le taux de réévaluation. En conséquence, parmi les critères de choix des activités nouvelles à financer, les parties en présence devraient privilégier les activités entraînant des dépenses où les coefficients de réévaluation sont les plus faibles,

leur avantage comparatif s'étant amélioré du fait de la dévaluation.

* Discussions lors de l'achèvement du projet: dans ce cas, les activités du projet se déroulent comme initialement prévues. Ce n'est alors qu'à l'achèvement du projet que les parties en présence se posent la question de l'affectation des économies réalisées. Cette solution présente l'avantage que l'on connaîtra alors avec exactitude le montant des économies réalisées, alors que, dans la solution ci-dessus, il y a un risque d'erreur dans l'évaluation de ces économies. Mais, à l'inverse, on sera alors passé à côté du financement immédiat d'activités nouvelles. Par ailleurs, il n'est pas impossible que ces économies soient affectées au financement du nouveau projet du bailleur et viennent ainsi en déduction d'un apport net de capitaux.

Toutefois, outre les incidences déjà soulignées sur la charge de la dette extérieure, toute renégociation des projets et donc financement d'activités nouvelles doit conduire le pays à se reposer les questions des capacités d'absorption et des capacités de l'Etat à faire face aux coûts de fonctionnement induits par ces activités nouvelles.

III.3. Stratégies pour ces négociations

Les négociations relatives à l'affectation des économies induites par la dévaluation peuvent être menées de différentes manières:

- Négociations au cas par cas: pour chaque projet, et après avoir évalué les économies potentielles, le bailleur concerné et le pays se rencontrent pour discuter de l'affectation de ces économies. Actuellement, de telles négociations sont en cours dans les pays de la zone franc. C'est une pratique courante des banques de développement que d'examiner l'affectation des gains sur les taux de change: la particularité de la dévaluation du franc CFA est que ces gains sont plus élevés que les variations habituelles des taux de change avec des monnaies présentant une certaine stabilité ou dont les variations ont pu être estimées lors de l'élaboration du projet;

Si ces activités nouvelles s'inscrivent dans les priorités d'un Plan national de Développement sanitaire discuté et approuvé par le pays et la communauté des bailleurs de fonds -lors d'une Table ronde sectorielle par exemple-, ces négociations au cas par cas ne posent pas de problèmes particuliers. Mais si ce n'est pas le cas, de telles négociations peuvent rapidement déboucher sur une certaine incoordination de l'aide extérieure et remettre en cause les équilibres préalablement trouvés.

- Approche sectorielle: afin d'éviter les inconvénients d'une approche au cas par cas, il serait préférable de placer les négociations dans un cadre sectorielle. La démarche

consisterait alors à regrouper l'ensemble des économies induites par la dévaluation et à mener une renégociation globale basée sur le financement des activités prioritaires et permettant une vue plus large des problèmes de capacités d'absorption et de charges récurrentes;

- Approche globale: si l'approche sectorielle présente des avantages indéniables, il est néanmoins possible d'aller encore plus loin en plaçant cette renégociation au niveau du pays dans son ensemble. La démarche consisterait alors à regrouper les économies induites par la dévaluation de tous les projets de l'ensemble des secteurs et à discuter de l'affectation de ces économies non plus au sein de chaque secteur mais entre les secteurs. Une telle approche aurait l'avantage de donner aux pays les capacités de traduire leurs priorités en actions renforcées. Ainsi cette réallocation inter-sectorielle des économies pourrait être principalement dirigée vers les secteurs et/ou les actions visant à réduire les effets néfastes de la dévaluation. Les secteurs sociaux ont sans doute là une carte à jouer pour peu qu'ils sachent la saisir.

Certes, une telle approche pose des problèmes techniques. En effet, les projets ont généralement une définition sectorielle et, par ailleurs, les bailleurs soit correspondent à une définition sectorielle intrinsèque (c'est le cas par exemple de l'OMS et de l'UNESCO) soit ont une structure cloisonnée rendant difficile les transferts inter-sectoriels. Mais ces obstacles ne sont cependant pas insurmontables: les bailleurs de fonds multi-sectoriels sont les plus nombreux. Des mécanismes classiques permettant de tels transferts existent déjà; mais on pourrait aussi envisager la création d'une sorte de fonds auquel serait affecté l'ensemble des économies réalisées et qui financerait des actions spécifiques, voire temporaires, visant à réduire les effets néfastes de la dévaluation.

Notamment lorsqu'il s'agit de prêts, une solution intermédiaire consisterait à traiter différemment le problème des économies induites par la dévaluation selon les secteurs: ainsi, les secteurs prioritaires pourraient être autorisés à renégocier leurs projets en introduisant le financement de nouvelles activités alors que les secteurs jugés moins prioritaires ne seraient pas autorisés à introduire le financement de nouvelles activités.

III.4. Modalités de discussion

La dévaluation du franc CFA a des incidences sur les projets qui concernent, nous l'avons vu, tant les pays africains de la zone franc que les bailleurs de fonds intervenant dans ces pays. Ensembles ces partenaires doivent en conséquence établir des modalités de discussion pour réfléchir aux conséquences de l'impact de cette dévaluation sur leurs projets.

Excepté lorsque ces négociations se déroulent au cas par cas, l'organisation de ces

discussions devrait déboucher sur la mise en place d'une instance regroupant les deux parties. Une telle commission aurait alors deux tâches:

- évaluer les économies induites par la dévaluation pour chacun des projets;
- définir les politiques relatives à ces économies: financement d'activités nouvelles ou poursuite des projets tels que prévus avant la dévaluation, priorités de réallocation, etc.;

EN CONCLUSION

A partir des analyses menées dans ce texte, il est possible de dégager les tendances suivantes quant à l'évolution de l'aide extérieure dans les pays africains de la zone franc au cours des prochaines années:

- l'aide extérieure, exprimée en dollars, devrait diminuer. Il s'agit d'un effet mécanique de la dévaluation. Il est en effet plus vraisemblable que l'on s'orientera vers un maintien de l'effort "vu sous l'angle du pays" plutôt que d'un maintien de l'effort "vu sous l'angle des bailleurs". Mais cette baisse exprimée en dollars ne signifie pas une baisse du volume des activités financées par l'aide extérieure; au contraire, on devrait même assister à une augmentation du volume d'activités financées par l'extérieur;
- A moins que les pays africains de la zone franc ne réduisent la part des emprunts dans l'aide extérieure, la charge de la dette extérieure pour ces pays, en valeur absolue, devrait augmenter. Or, dans la mesure où l'augmentation des capacités de remboursement de cette dette sera selon toute vraisemblance inférieure à l'augmentation de la dette, le poids relatif de la dette extérieure sera plus lourd;
- La composition de l'aide extérieure devrait se transformer. Les bailleurs de fonds comme les pays devraient avoir tendance à privilégier les activités impliquant des dépenses où les coefficients de réévaluation des coûts sont les plus faibles. Ainsi la dévaluation devrait se traduire par une incitation à utiliser davantage des ressources locales pour lesquelles les coefficients de réévaluation sont les plus faibles;

Par rapport aux conventions signées avant le 12 janvier 1994, la dévaluation a pour conséquence de permettre des économies en monnaie internationale dans le financement des activités programmées. Les pays africains avec leurs partenaires au développement doivent s'interroger sur les emplois potentiels des sommes ainsi économisées et, pour ce faire, mettre en place des mécanismes de réflexion. Plutôt que d'augmenter le financement d'activités traditionnelles, ces économies devraient être dirigées principalement vers le financement d'actions spécifiques et temporaires visant à réduire les effets néfastes de la

dévaluation: subventionnement dégressif des médicaments et des manuels scolaires, recapitalisation des fonds de roulement pour les médicaments, subventionnement au lancement de productions locales...

Les perturbations de l'aide extérieure induites par la dévaluation sont donc importantes; mais si elles sont maîtrisées, elles peuvent s'avérer bénéfiques pour les pays africains de la zone franc. Cette maîtrise exige un renforcement de la coordination de l'aide extérieure. Pays et bailleurs, en partenariat, doivent profiter de ce choc qu'a été la dévaluation pour renforcer les mécanismes de coordination de l'aide extérieure et dépasser ainsi les mesures de court terme, certes nécessaires aux lendemains de la dévaluation, mais dont on ne saurait se contenter.