

GRÜNE KOPIE

t.311 Mozambique / FJ

Berne, le 10.11.88

t.816-12(1) Mozambique /

*Groupe consultatif sur l'aide au Mozambique: rapport sur la réunion de Paris du 3-4 novembre 1988¹*Image politique

L'adhésion aux institutions de Bretton Woods et l'application décidée du programme de réhabilitation économique (PRE) ont renforcé la position internationale du gouvernement mozambicain. Ce deuxième groupe consultatif en l'espace de deux ans a permis à tous les gouvernements présents, et en particulier aux Etats Unis et à la Communauté Européenne, de manifester leur soutien aux autorités de Maputo. Toutes les délégations ont annoncé une augmentation de l'aide publique au Mozambique. Plusieurs Etats accordent désormais à ce pays de l'aide militaire "défensive", en accompagnement et en protection de leur aide économique et sociale.

L'attitude et la performance des ministres et des fonctionnaires présents à la réunion - onze personnes en tout - ont contribué à améliorer encore l'image du gouvernement. En effet, les mozambicains ont montré, par leur compétence et par leur engagement, que le PRE est un programme national, poursuivi avec conviction et des objectifs propres. Ils ont aussi su transmettre la certitude que les engagements pris seront respectés. Cela ne les a pas empêchés d'exprimer leur désaccord (temporaire ?) avec l'approche des donateurs dans certains domaines-clé du programme, comme les modalités de fixation du taux de change ou la compensation des coûts sociaux.

La personnalité la plus marquante est certainement celle de M. Abdul Magid Osman, ministre des finances. Malgré la présence à Paris du premier ministre, Osman a dirigé la délégation mozambicaine avec beaucoup d'autorité et a laissé transparaître l'influence qu'il exerce à l'intérieur du gouvernement.

La situation d'insécurité qui règne dans de vastes régions du pays a été mentionnée souvent. Cependant, personne n'y voit, désormais, un obstacle définitif ou insurmontable. La détente dans les relations avec l'Afrique du Sud et l'amélioration de la situation économique dictent même un certain optimisme quant aux perspectives d'avenir. En même temps, tous reconnaissent que la violence civile, l'insécurité et les déplacements de population rendent plus lents et difficiles les transformations politiques et économiques indispensables à une reprise du développement.

¹Distribution:

- Ambassade suisse à Maputo (2x), Harare, Washington, Pretoria
- Division politique II
- OFAEE: M. l'Ambassadeur P.L. Girard
Service du développement et service Afrique
- SFR, WM, CP, CL, WR, HRO, MEL, MY, FC, IK, HAR, FJ

LX 11. Nov. 88 18

La politique économique: succès et problèmes

Tant les données macroéconomiques disponibles que les observations directes des experts confirment la poursuite de la reprise économique engagée en 1987. En 1988, la croissance globale pourrait atteindre 4%, grâce surtout à une augmentation sensible de la production agricole (+ 6,5% ?). Cette dernière aurait même été de 25 % dans les régions moins touchées par le banditisme. Les objectifs monétaires et fiscaux du PRE ont été atteints. L'inflation attendue pour cette année (50-60%) sera très vraisemblablement inférieure aux 70% prévus par le Fonds Monétaire.

Ces résultats encouragent le gouvernement à poursuivre l'application du programme, mais ne doivent pas cacher les problèmes immenses qui restent à résoudre pour que le Mozambique puisse réduire sa dépendance de l'aide extérieure et reprendre une expansion économique auto-entretenu. Quelques unes de ces contraintes ont été analysées de manière assez approfondie lors de la réunion de Paris:

La capacité de réaction de l'économie à la modification des prix relatifs et à la libéralisation des activités de production et de distribution est encore très faible. Cela est vrai de l'agriculture familiale, sous-capitalisée et souvent isolée des circuits marchands, mais aussi de l'industrie, qui est vétuste et connaît mal le marché rural, où se déplace le pouvoir d'achat. De même, la libéralisation du commerce, faute de participants capables, risque de substituer des monopoles privés aux monopoles d'Etat.

Les dévaluations ont un effet direct sur les coûts de production qui est particulièrement dommageable à la production agricole, car il ralentit l'amélioration des termes de l'échange des campagnes. Cet obstacle ne pourra être dépassé que par une substitution efficace des importations de biens de production et de consommation destinés aux paysans.

La récupération continue de dépendre des importations de matières premières, de pièces de rechange et de biens de consommation. Ainsi, lorsque au début de cette année les déboursements se sont momentanément ralentis, l'activité industrielle a baissé.

L'aide liée entrave les déboursements et rend difficiles les réformes du régime de change (introduction d'une allocation non administrative des devises). Par là, elle introduit une lourde rigidité supplémentaire dans le processus d'ajustement, car les secteurs et les entreprises bénéficiaires de l'aide pourraient être celles préférées des donateurs-exportateurs plutôt que celles valorisées par l'adaptation des prix absolus et relatifs.

La politique de change manque toujours d'un point de repère. Le gouvernement refuse de considérer le taux du marché parallèle comme indicateur du taux de change réel, même s'il accepte de fait de maintenir l'écart entre le taux officiel et le taux libre aux alentours de 1:2. L'introduction, au cours de 1989, d'une forme initiale et adaptée d'un système général de licences devrait fournir des informations plus fiables aux autorités monétaires. Malgré les progrès réalisés depuis le mois de juin dans ce domaine (voir l'aide mémoire de la mission de la Banque Mondiale du 16.9.88), il est probable que cet aspect de la politique d'ajustement reste litigieux dans les années à venir.

Le service de la dette continue de peser trop lourd dans la balance des paiements du Mozambique. Les rééchelonnements obtenus jusqu'à présent n'ont pas suffi à assurer au pays une position financière viable, à cause aussi du faible montant de l'aide déboursée sous forme liquide.

Lutte contre la pauvreté et coûts sociaux transitoires de l'ajustement

Au Mozambique, à l'heure actuelle, le lien entre la croissance économique et la réduction de la pauvreté absolue est particulièrement étroit. La politique poursuivie, favorable à une reprise de la production, aura donc un effet social important, qui justifie à lui seul l'engagement de l'aide publique (suisse) pour en assurer le succès.

D'après les déclarations des autorités à ce groupe consultatif, les aspects de la politique actuelle les plus favorables à une réduction de la pauvreté absolue devraient être, d'une part, la promotion prioritaire du secteur familial dans le cadre de la politique agricole, et d'autre part, pour les zones suburbaines, l'accès facilité des populations pauvres à la terre des "zonas verdes".

Plus que sur ces questions centrales à long terme, la réunion de Paris a concentré son intérêt sur l'étendue des coûts sociaux transitoires des politiques d'ajustement et sur les mesures à prendre pour les réduire ou les compenser. La délégation suisse, peut-être mieux informée que les autres grâce au projet d'enquête sur la situation nutritionnelle à Maputo et à Beira, a été l'unique à rappeler l'effet grave de la suppression des subventions alimentaires dans le cadre du système de rationnement, intervenue le premier avril 1988 (voir annexe 4). Cette contribution et d'autres, d'un caractère plus général, ont conduit M. Osman à préciser l'analyse et les intentions du gouvernement:

- la promotion de la croissance économique et la réduction des déséquilibres monétaires et fiscaux (lutte à l'inflation) sont les meilleurs instruments de lutte contre la pauvreté à la disposition des autorités;
- cette stratégie ne doit pas être menacée par la (ré)introduction de subsides;
- le gouvernement s'efforcera d'améliorer le pouvoir d'achat de la population urbaine par un relèvement du salaire minimum, la réalisation de projets de réhabilitation d'infrastructure et la réduction des coûts de l'énergie domestique et des transports (dont l'achat absorberait 30%, respectivement 20% du revenu familial);
- l'organisation de travaux publics selon la formule "food for work" n'est pas exclue d'avance, mais pose des problèmes de gestion qui semblent dépasser les capacités actuelles du Mozambique;
- des repas seront servis dans les écoles; les mères et les enfants en bas âge bénéficieront de mesures spéciales (encore indéterminées).

Le ministre des finances a aussi relevé que la situation alimentaire des familles périurbaines pouvant cultiver un lopin de terre est sensiblement meilleure que celle des familles de revenu monétaire semblable, mais privées de cette opportunité. Il en a conclu que le gouvernement devrait faciliter l'accès à la terre dans les zones vertes des différentes villes.

Il paraît ainsi que le gouvernement du Mozambique, tout en reconnaissant la gravité de la situation sociale n'entend pas ou ne peut pas entreprendre des actions d'urgence significatives en faveur des groupes les plus pauvres de la population urbaine, constitués vraisemblablement d'immigrés de la dernière heure, vivant aux marges des villes. Son attention semble par contre se porter sur les groupes urbains à faible revenu, déjà intégrés au tissu économique et social.

Cette interprétation provisoire de la situation mérite certainement un examen critique au cours des prochains mois. Il s'agit d'un point central, dont dépendra notre attitude envers le gouvernement mozambicain et les institutions de Bretton Woods.

Les difficultés de la politique agricole

Le ministre de l'agriculture a tracé un tableau du secteur très général et sans surprises. L'agriculture du Mozambique a besoin de sécurité, d'irrigation, de semences et de recherche, de routes et de moyens de transport. Les difficultés institutionnelles, par contre, n'ont pas été mentionnées.

Heureusement, le débat général a mis l'accent sur quelques unes des contraintes centrales qui pèsent sur ce secteur clé, qu'il faudra essayer de lever au plus tôt par des programmes et des projets coordonnés.

Le marché rural n'existe pas ou n'existe plus. La distribution des inputs, la récolte et le transport de la production sont précaires et retardent les effets positifs de l'incitation par les prix. Seul un nombre limité de commerçants est actif sur le marché agricole à côté des agences d'Etat. Il faudra éviter la constitution d'oligopoles.

Par ailleurs, à l'heure actuelle, la production industrielle destinée au monde rural est insuffisante quantitativement et qualitativement et trop dépendante d'intrants importés. Cela limite les gains de revenu réel qui devraient résulter, pour les paysans, de la hausse du prix de leur produits.

En même temps, la demande urbaine de produits agricoles est déprimée. Une part de la responsabilité en revient peut-être à l'aide alimentaire, qui couvre environ 90% de la demande de céréales (à notre avis, ce thème n'a pas été suffisamment discuté).

L'application d'un prix minimum garanti aux productions principales du secteur familial, prévue dans le PFP, a soulevé de nombreuses interrogations quant à la capacité financière et technique du gouvernement de l'assurer vraiment, surtout dans les régions les moins sûres du pays, qui devraient en bénéficier en premier lieu.

Comment améliorer la capacité de gestion économique ?

Cette préoccupation est apparue souvent dans les interventions des délégués. Elle a été abordée surtout dans son aspect technique: amélioration de la formation des cadres, système éducatif etc.

L'aspect économique de cette problématique, par contre, a été passé sous silence. Ainsi, la discussion n'a porté ni sur le niveau des salaires réels des cadres, ni sur la concurrence que les agences d'aide livrent à l'Etat sur le marché du travail et qui conduit à un affaiblissement sensible des services publics.

Le Groupe consultatif a mis en évidence le poids constitué par la multitude de procédures d'appel d'offre et d'achat des différents donateurs. Le gouvernement a essayé d'y faire face en instituant une unité de gestion de l'aide extérieure, qui informe les importateurs et s'efforce d'uniformiser les démarches. Au dire de la Banque Mondiale et de quelques pays, comme l'Allemagne, cette unité travaille efficacement. L'appui que les donateurs

lui donneront permettra de mesurer leur contribution à l'amélioration de la capacité de gestion de l'administration mozambicaine.

La faiblesse du secteur privé, qui devra jouer un rôle significatif dans la relance de l'économie, appelle aussi à des interventions pour en améliorer les performances. A terme, le gouvernement voit la nécessité d'élargir l'espace d'action d'institutions privées d'intermédiation financière.

Engagements financiers

Sur le plan financier, cette réunion a été un succès. Plusieurs délégations, en particulier la France et les Etats Unis, ont annoncé une augmentation sensible de leur contribution. Désormais, en Afrique subsaharienne, le Mozambique est le principal bénéficiaire de l'aide suédoise, américaine ..et suisse (voir à l'annexe 2 l'annonce de nos contributions). L'Italie se propose de réaliser un programme triennal de 513 millions de dollars.

De nombreux pays semblent disposés à accorder de nouvelles concessions dans le domaine de la dette. Le consensus atteint au Club de Paris sur l'initiative Mitterand devrait assurer bientôt au Mozambique un rééchelonnement concessionnel.

Ces éléments ont permis à la Banque Mondiale d'affirmer, en fin de séance, que l'écart financier de 98 millions de dollars qui existait avant la réunion pour l'année 1989 avait été comblé et que les perspectives financières pour les années suivantes étaient favorables. Ainsi, de 1989 à 1991, l'aide extérieure et les rééchelonnement de dettes devraient assurer un transfert de ressources globales d'environ 3 milliards de dollars en faveur du Mozambique (voir les projections de la balance des paiements à l'annexe 3).

Conséquences pour la coopération suisse

La réception de nos interventions et la collaboration étroite avec les économistes de la Banque Mondiale chargés du troisième crédit de réhabilitation, qui ont contribué à ce que les problèmes nutritionnels de la population urbaine reçoivent une attention adéquate, ont confirmé l'importance politique d'une participation active à toutes les phases de préparation et de suivi des programmes macroéconomiques.

La réalisation de l'enquête nutritionnelle a mis la coopération suisse dans une position intéressante et délicate. Il s'agit maintenant d'en assumer la responsabilité à moyen terme. Cela pourrait impliquer:

- une poursuite de la collaboration avec le ministre du commerce et l'UNICEF, pour continuer l'observation des phénomènes de pauvreté et l'identification de réponses adéquate;

- la préparation, par là, du programme de la Banque Mondiale sur la dimension sociale de l'ajustement au Mozambique (dont personne n'a parlé au groupe consultatif);

- la participation à la recherche et à la réflexion du gouvernement et des donateurs, pour définir une stratégie nationale de sécurité alimentaire;

l'engagement de l'aide alimentaire suisse pour soutenir des mesures d'accroissement de la consommation urbaine d'aliments;

la préparation d'une activité sous-sectorielle liée à l'amélioration de la sécurité alimentaire (par exemple la réhabilitation du réseau routier).

Jürg Frieden

Armon Hartmann

Annexes:

1. Liste des documents
2. Indicateurs de l'économie mozambicaine 1980-1990
3. La balance des paiements du Mozambique 1981-1991
4. Intervention suisse sur la situation économique et sociale
5. Intervention suisse sur les engagements futurs
6. Tableau des versements effectués et prévus par la DDA
7. Communiqué de presse