



**Distr.
LIMITEE**

E/2003/CRP.x
16 juillet 2003

FRANÇAIS SEULEMENT

Session substantive de 2003
Genève, juillet 2003
Article 13 (a) de l'ordre du jour
**Questions économiques et environnementales:
développement durable**

Profil de vulnérabilité du Cap-Vert

(Préparé par le secrétariat de la CNUCED)

Table des matières

	Page
Executive summary	3
1. Introduction	4
2. Le contexte institutionnel	5
<i>Trois critères</i>	5
<i>La question de la rationalité du principe de sortie</i>	6
<i>La règle de sortie</i>	7
<i>Historique de la non-sortie du Cap-Vert</i>	8
<i>La situation du Cap-Vert par rapport aux seuils de sortie dans la révision 2003 de la liste des PMA</i>	11
<i>L'apparence d'une perspective de sortie</i>	13
3. La situation du Cap-Vert au regard du critère de bas revenu	13
<i>Les principaux facteurs du revenu</i>	14
<i>Vers un tarissement des sources de financement</i>	16
<i>La question de la durabilité de la croissance</i>	17
<i>Croissance et réduction de la pauvreté</i>	20
4. La situation du Cap-Vert au regard du critère de faiblesse du capital humain	21
<i>La situation nutritionnelle</i>	22
<i>La mortalité des enfants</i>	22
<i>La scolarisation</i>	24
<i>L'alphabétisation des adultes</i>	25
<i>L'irréversibilité du progrès social n'est pas assurée</i>	26
<i>La dépendance du progrès social par rapport à l'aide</i>	27
5. La situation du Cap-Vert au regard du critère de vulnérabilité économique	27
<i>L'instabilité de la production agricole</i>	28
<i>La concentration et l'instabilité des exportations</i>	30
<i>La vulnérabilité par les importations</i>	33
<i>La vulnérabilité de l'environnement naturel</i>	33
<i>La part du secteur économique moderne dans le PIB</i>	34
<i>Les coûts de l'insularité</i>	35
6. Conséquences probables d'une éventuelle sortie du Cap-Vert de la catégorie des PMA	36
<i>Conséquences dans le domaine du commerce international: l'intégration à l'économie mondiale sera-t-elle compromise?</i>	37
<i>Conséquences dans le domaine du financement du développement: le risque d'une diminution de l'aide</i>	39
<i>Conséquences dans le domaine de l'assistance technique</i>	41
<i>Conséquences sur le plan de l'endettement</i>	42
7. Conclusion: l'importance d'identifier les modalités de traitement spécial les plus souhaitables pour le pays	43

Executive summary

Cape Verde has a gross national income per capita (estimated at \$1,323 on a three-year average basis, in accordance with the CDP's methodology) well above the graduation threshold, and a score under the Human Assets Index (HAI) greater than the graduation threshold by 14%. The Government of Cape Verde has questioned the pertinence of the latter score, in particular, the statistical estimate relevant to one of the four variables entering the formulation of the HAI, specifically, a nutritional performance (calorie intake as a percentage of required standards) higher by nearly 21% than at the time of the 2000 review of the list. The economic vulnerability of Cape Verde remains very high insofar as the country has a score well below (69% of) the graduation threshold relevant to the Economic Vulnerability Index (EVI). This performance indicates that the country, for the fourth consecutive time (1994, 1997, 2000, 2003), meets two of the three graduation criteria used by the United Nations in reviewing the list of LDCs. By virtue of the graduation rule whereby a country will qualify for graduation from Least Developed Country status if it has met at least two of the three graduation criteria (low income, weaknesses in human assets, economic vulnerability) in at least two consecutive reviews of the list, Cape Verde is again considered technically eligible for graduation from Least Developed Country status. This full eligibility had been noted in 2000, but in that year, the CDP did not recommend the immediate graduation of Cape Verde, as the high economic vulnerability and dependence on external aid and remittances from nationals living abroad were deemed justifying that the question of graduation be postponed for reconsideration.

The exceptionally high external dependence of Cape Verde has not diminished since the 2000 review of the list, and explains the Government's concern about the anticipated adverse consequences of graduation. This concern essentially amounts to a fear that, immediate graduation from Least Developed Country status would give an erroneous signal to the development partners of Cape Verde by implying that the country has undergone significant structural socio-economic progress and acquired a capacity to pursue its development path in a less externally dependent manner. In the present context, retaining the most favourable special treatment in the multilateral trading system and in the sphere of development financing is considered vital for the socio-economic stability of the country.

UNCTAD takes the view that the Committee for Development Policy and the Economic and Social Council should reconsider the question of Cape Verde's graduation with particular care, in the light of the above situation as well as the following key facts: (i) the high and permanent economic vulnerability of the country (as measured through the EVI), which predominantly results from an acute instability in the agricultural production (a consequence of chronic drought) and serious structural disadvantages associated with economic smallness; (ii) the Government's efforts to secure the most concessionary and stable external support to the country, considering its high dependence on external financial resources for economic development and social welfare, and the instability of such resources; and (iii) the uncertainty surrounding the prospects for progress, in the multilateral trading system and among donors, toward a consensus on granting "smooth transition" measures to countries that are called to graduate from Least Developed Country status, despite continued efforts by the United Nations to encourage such consensus.

Profil de vulnérabilité du Cap-Vert¹

1. Introduction

Le Cap-Vert fut admis dans la catégorie des Pays les Moins Avancés (PMA) en 1977, six ans après l'établissement de la dénomination PMA. En 1994, le pays, pour la première fois, satisfaisait deux des trois critères de sortie de la catégorie: le critère de bas revenu et le critère de retard dans le développement du capital humain, dit critère de «qualité de vie physique». Cette situation fut à nouveau observée en 1997, et apparaissait comme le résultat d'une progression relativement rapide du revenu national par habitant (de 380 dollars en 1989 à 1.090 dollars en 1997)² et de progrès non-négligeables dans la performance nationale en matière de santé et d'éducation. Cependant, la structure de l'économie n'était pas encore assez élargie pour qu'un rapprochement par rapport au seuil de sortie relatif au critère de diversification économique pût être observé. Lors de la révision de la liste des PMA en 2000, on observa pour la troisième fois consécutive que le Cap-Vert se situait au-dessus des seuils de sortie pour deux des trois critères (bas revenu, qualité de vie physique), alors qu'un écart important s'était installé par rapport au seuil de sortie relatif au nouveau critère de vulnérabilité économique.

En vertu de la règle selon laquelle un pays devait être appelé à sortir de la catégorie si les seuils de sortie au titre d'au moins deux des trois critères étaient atteints lors d'au moins deux révisions consécutives de la liste, le Cap-Vert apparut donc comme devant normalement être appelé à perdre son droit au régime PMA en 1997, puis à nouveau en 2000. Pourtant, le Comité des Politiques du Développement (CPD) du Conseil Economique et Social des Nations Unies ne recommanda ni en 1997 ni en 2000 une sortie immédiate du Cap-Vert.

Ce profil de vulnérabilité a été préparé dans le contexte de la révision triennale de la liste des PMA en 2003. Il vise à fournir aux organes responsables de cette révision un ensemble d'informations factuelles sur la situation du pays au regard de chacun des critères utilisés pour la révision de la liste. Ces informations constituent un complément aux statistiques internationales utilisées par le CPD dans l'application quantitative des critères, en particulier dans l'Indice de Vulnérabilité Economique. Le profil répond à une observation faite par le Comité en 1999, selon laquelle "les éléments de vulnérabilité structurelle et certains handicaps, au-delà de ce qui est couvert par les indices utilisés comme critères, devraient être examinés au cas par cas"³. Le Comité recommandait donc qu'"un document –intitulé "profil de vulnérabilité" du pays— soit préparé dans ce but à échéance régulière"⁴.

¹ Ce document a été préparé par M. Adão da Silva Rocha, consultant, sous les auspices du Programme Spécial sur les Pays les Moins Avancés, les Pays en Développement sans Littoral et les Pays en Développement Insulaires de la CNUCED, avec l'appui financier du Programme des Nations Unies pour le Développement, et en consultation avec le Gouvernement du Cap-Vert. Il a été présenté au Comité des Politiques du Développement lors de sa cinquième session (7-11 avril 2003), dans le contexte de la révision triennale, par le Comité, de la liste des Pays les Moins Avancés.

² Une augmentation annuelle moyenne du PNB par habitant de 2.1% à prix constants fut observée en 1985-1995.

³ United Nations, *Vulnerability and Poverty in a Global Economy*, Report of the Committee for Development Policy on the first session (26-30 April 1999), para. 122.

⁴ *ibid.*, para. 123.

Un premier profil de vulnérabilité du Cap-Vert fut mis à la disposition du CPD par la CNUCED lors de la révision de la liste des PMA en 2000⁵. Le profil 2003 est construit selon une structure différente de celle du profil 2000. En particulier, il n'est pas limité à un examen de la situation du pays au regard du seul critère de vulnérabilité. Il a été préparé en décembre 2002 par un consultant, avec l'appui du secrétariat de la CNUCED et du PNUD, en étroite coopération avec le Gouvernement du Cap-Vert. Il est considéré par la CNUCED comme un document d'accompagnement dont l'objectif est de faciliter une bonne compréhension, par les experts qui auront à répondre à la question d'une éventuelle sortie ou non-sortie du Cap-Vert, de la situation du pays face aux implications de cette question.

La section 2 du profil rappelle l'historique de la non-sortie du Cap-Vert tout en résumant les aspects institutionnels qui ont entouré cet historique. Les sections 3, 4 et 5 examinent la situation du pays au regard des critères, respectivement, de bas revenu, de retard dans le développement du capital humain, et de vulnérabilité économique. La section 6 examine les conséquences attendues d'une hypothétique perte du régime PMA par le Cap-Vert, et la section 7 fournit quelques réflexions relatives à l'importance d'une identification des modalités de traitement spécial les plus appropriées pour le pays.

2. Le contexte institutionnel

Depuis 1971, les Nations Unies dénomment "Pays les Moins Avancés" une catégorie d'Etats (actuellement 49) qui, dans leurs efforts de développement, sont jugés structurellement handicapés et ont besoin d'un traitement spécialement favorable de la part de la communauté internationale. L'organisation accorde à ces pays un traitement spécial dans ses différents programmes de coopération. Mais elle s'attache surtout à donner (de façon triennale) un signal fort aux partenaires du développement des PMA en déterminant la liste de ces pays, et en mettant en lumière leurs problèmes structurels et le besoin qu'ils ont de concessions particulières dans leurs relations économiques avec le reste du monde, notamment dans le système commercial multilatéral et dans le domaine du financement du développement.

Trois critères

Lors de la révision de la liste des PMA en 2000, le Comité des Politiques du Développement (CPD) du Conseil Economique et Social utilisa les trois critères suivants pour déterminer la nouvelle liste:

- un critère de **bas revenu**, fondé sur une moyenne du produit intérieur brut par habitant sur trois années (en dessous de 900 dollars pour pouvoir être ajouté à la liste, au-dessus de 1.035 dollars pour être appelé à en sortir);
- un critère de **retard dans le développement du capital humain**, fondé sur un indice composite de qualité de vie physique (*Augmented Physical Quality of Life Index/APQLI*) construit sur la base d'indicateurs de nutrition, de santé, de scolarisation et d'alphabétisation des adultes;
- un critère de **vulnérabilité économique**, fondé sur un indice composite de vulnérabilité économique (*Economic Vulnerability Index/EVI*) construit sur

⁵ UNCTAD, Vulnerability profile of Maldives, 3-7 April 2000, 29 p.

la base d'indicateurs de l'instabilité de la production agricole, de l'instabilité des exportations de biens et de services, de la faible importance économique des activités non-traditionnelles (part du secteur manufacturier et des services modernes dans le PIB), de la concentration des exportations de marchandises, et de la petite dimension économique, considérée comme un handicap structurel et mesurée à travers la population.

Un pays était techniquement habilité à se joindre à la catégorie des PMA s'il satisfait les trois critères ci-dessus, et si sa population n'excédait pas 75 millions d'habitants. L'application de cette règle a entraîné en 2000 l'admissibilité du Sénégal dans la liste des PMA.

La question de la rationalité du principe de sortie

En 1990, la Deuxième Conférence des Nations Unies sur les Pays les Moins Avancés nota l'importance d'encourager la sortie des PMA qui auraient enregistré un progrès socio-économique suffisant pour pouvoir poursuivre leur développement d'une manière moins dépendante d'appuis extérieurs.

La perspective de sortir de la catégorie a été envisagée pour la première fois en 1991, en même temps qu'eut lieu la première grande révision des critères utilisés pour déterminer la liste des PMA. Le mécanisme de sortie fut appliqué en 1991 et en 1994 au Botswana (avec une sortie effective en 1994), qui est le seul pays à avoir quitté la catégorie. La question devint controversée en 1997, après que le Comité pour la Planification du Développement eût recommandé la sortie du Vanuatu. La controverse demeura en 2000, quand le Comité des Politiques du Développement (successeur du Comité pour la Planification du Développement) observa que le Cap-Vert et les Maldives satisfaisaient les critères de sortie et recommanda une sortie immédiate des Maldives. Ayant compris la résistance qu'opposaient le Vanuatu (en 1997) et les Maldives (en 2000) à la recommandation de faire sortir ces deux pays, le Conseil Economique et Social, depuis sa session substantive de juillet 2000, est devenu particulièrement attentif à la notion de "sortie en douceur" pour les PMA qui se rapprochent des seuils de sortie⁶.

Le principe de sortie est assez communément considéré comme important pour la crédibilité du concept de Pays Moins Avancé. Le traitement spécial accordé aux PMA a pour raison d'être d'aider ces pays à éviter l'écueil d'une marginalisation croissante par rapport à l'économie mondiale. Après trois décennies d'existence de la catégorie, la dénomination PMA, pense-t-on, devrait offrir au moins quelques perspectives de succès en termes de convergence avec le reste du monde. Il est donc naturel que la sortie de quelques PMA soit envisagée.

⁶ Dans sa résolution 2000/34 (*Report of the Committee for Development Policy*), le Conseil Economique et Social demandait au Secrétaire Général "de faire des recommandations sur les mesures supplémentaires qui pourraient être prises pour assurer aux pays appelés à sortir de la catégorie des pays les moins avancés une transition en douceur" (para. 3). Dans sa résolution 2001/43, le Conseil invita avec insistance "les organisations internationales, les bailleurs de fonds bilatéraux et les pays appelés à sortir ou proches des seuils de sortie à engager un débat sur la manière dont devraient être traités les pays sortants, afin de faire accepter l'idée que la sortie d'un pays de la catégorie des pays les moins avancés ne devrait pas perturber les plans, programmes et projets de développement de ce pays, et sur l'importance d'offrir un environnement de sortie en douceur de la catégorie aux pays qui sont appelés à sortir" (para. 4). Dans sa résolution 2002/L.27/Rev.1, le Conseil insista sur la nécessité de continuer ce débat (para. 3).

Il y a pourtant une autre approche de la question de la rationalité de l'appartenance à la catégorie PMA. Cette approche s'appuie sur la reconnaissance des désavantages structurels des PMA, qui dans leur quasi-totalité souffrent de chocs extérieurs et/ou de handicaps socio-économiques contre lesquels ils ne peuvent rien. En vertu de cette notion, en apparence moins optimiste mais souvent considérée comme plus réaliste, on a tendance à considérer que la plupart des PMA ont de façon permanente besoin d'un traitement spécial de la part de la communauté internationale, et devraient légitimement conserver leur droit à demeurer sur la liste des PMA. Ainsi, alors que pour certains, aucun désavantage structurel n'est irrémédiable dès lors qu'un traitement spécial approprié est accordé au pays concerné, pour d'autres, il peut y avoir une incapacité permanente à "converger" avec le reste du monde, même en continuant de recevoir un appui extérieur. Dans ce dernier cas, la question du bien-fondé d'une sortie qui serait dictée par des indicateurs imparfaits doit être abordée avec beaucoup de prudence: on peut s'attendre à ce que quelques PMA se rapprochent des seuils de sortie, mais ce rapprochement peut être fallacieux.

Dans le contexte de la proximité de quelques PMA par rapport aux seuils de sortie (en particulier, dans les cas du Cap-Vert et des Maldives), le problème de la sortie est singulièrement compliqué par le "paradoxe insulaire"⁷, que les petits Etats en développement insulaires (*small island developing States*) dénoncent depuis des années. Ces Etats apparaissent souvent relativement prospères au regard du critère de bas revenu, et peuvent sembler avoir vocation à quitter la catégorie PMA. Pourtant, ces pays sont généralement parmi les plus vulnérables économiquement, et pour cette raison, parmi les moins aptes à subir l'impact d'une perte des concessions liées à un traitement spécial, que ces concessions aient été reçues en vertu du régime PMA (petits PMA insulaires) ou à la faveur d'un traitement spécial d'un autre type. Le paradoxe insulaire révèle une des limites du traitement spécial et différencié des pays en développement tel qu'il est actuellement pratiqué par la communauté internationale: le traitement est trop insuffisamment "différencié" dans les réponses qu'il apporte aux problèmes spécifiques des pays structurellement handicapés, puisque les possibilités de traitement spécial paraissent généralement trop limitées (voire inexistantes) pour les petits Etats insulaires en développement qui ne pourraient être des PMA ou qui pourraient être amenés à perdre le traitement PMA.

La règle de sortie

Les critères de sortie sont d'une certaine manière identiques aux critères d'admissibilité de nouveaux pays dans la catégorie: un critère de bas revenu, un critère de retard dans le développement du capital humain ("qualité de vie physique"), et un critère de vulnérabilité économique. Les critères de sortie font toutefois intervenir des seuils différents des seuils des critères d'entrée pour les trois indicateurs-clés: le revenu par habitant, l'indice composite de capital humain, et l'indice composite de vulnérabilité économique. Pour chacun de ces indicateurs, la différence entre le seuil d'entrée et le seuil de sortie a jusqu'en 2000 été une marge de 15%⁸. La marge séparant les seuils est considérée comme une estimation raisonnable

7 cf. Note by UNCTAD to the Economic and Social Council: "The benefits associated with the least developed country status and the question of graduation", E/2001/CRP.5, 17 July 2001, para. 59-60.

⁸ Lors de la révision 2000 de la liste des PMA, les seuils d'entrée et de sortie relatifs au critère de bas revenu furent établis à 900 dollars et 1.035 dollars, respectivement, pour le PIB par habitant.

du progrès socio-économique “supplémentaire” que l’on doit observer si l’on suppose que le pays appelé à sortir est effectivement engagé sur la voie du progrès: non seulement ce pays doit excéder les seuils sous lesquels des non-PMA seraient admissibles dans la catégorie, mais il doit de surcroît dépasser ces seuils dans au moins une certaine proportion. Cette règle est conçue pour garantir qu’un pays qui sera appelé à sortir de la catégorie des PMA a enregistré un progrès structurel conséquent. Elle écarte le risque que survienne une situation où l’idée de la sortie d’un pays serait dictée par des considérations conjoncturelles au lieu du constat d’un progrès structurel et durable.

Deux autres éléments fondamentaux de la règle de sortie contribuent aussi à garantir que l’idée de progrès structurel soit bien prise en considération:

- a) au moins deux des trois critères de sortie doivent être satisfaits pour qu’un pays puisse être invité à quitter la catégorie (règle d’asymétrie), alors qu’une application symétrique des règles d’entrée et de sortie voudrait logiquement qu’un seul critère de sortie soit satisfait (qu’un seul critère d’entrée ne le soit plus) puisque les trois critères devaient être satisfaits (sous le plafond de population de 75 millions d’habitants) pour que le pays soit admissible dans la catégorie;
- b) la règle des deux critères de sortie s’appliquera pleinement, et en principe avec effet immédiat (sous réserve de l’écart entre les seuils et de la règle d’asymétrie décrite ci-dessus), si au moins deux critères de sortie ont été satisfaits lors d’au moins deux révisions consécutives de la liste des PMA.

Après la sortie du Botswana en 1994, trois pays ont été techniquement aptes à quitter la catégorie des PMA selon la règle rappelée ci-dessus: le Cap-Vert en 1997 et 2000, les Maldives en 2000, et le Vanuatu en 1997. Cependant, aucun de ces trois PMA n’a quitté le groupe des PMA.

Historique de la non-sortie du Cap-Vert

Lors de la révision 1991 de la liste des PMA, le Comité pour la Planification du Développement observa que le Cap-Vert dépassait légèrement (de 5,9%) le seuil de sortie relatif au critère de bas revenu, alors qu’aucun des seuils de sortie correspondant aux deux autres critères n’étaient atteints. On nota toutefois que la performance du pays au titre de l’indice composite de qualité de vie physique se situait 4,2% au-dessus du seuil d’entrée dans la catégorie.

Lors de la révision 1994 de la liste, le Comité constata que le Cap-Vert dépassait le seuil de bas revenu plus nettement qu’auparavant (de 17,6%), avec un PIB par habitant estimé à 940 dollars (moyenne annuelle basée sur la période 1990-1992). Il observa en même temps que le seuil de sortie relatif au critère de qualité de vie physique était largement dépassé (de 21,2%), alors que la performance du pays au titre du critère de diversification économique demeurait bien en dessous du seuil de sortie. Le Cap-Vert semblait donc satisfaire deux des trois critères de sortie pour la

Pour la révision 2003, un groupe d’experts réunis en janvier 2003 par le Secrétariat des Nations Unies a recommandé une marge de 20% pour le critère de bas revenu, et une marge de 10% pour les critères de retard dans le développement du capital humain et de vulnérabilité économique.

première fois. Ce contexte apparaissait comme résultant largement de l'impact socio-économique positif du financement extérieur reçu par le Cap-Vert. Le Comité, dans son rapport, nota que le Cap-Vert “semblerait satisfaire les règles de sortie”, affirmation inexacte puisque deux seuils de sortie n'avaient pas encore été dépassés lors de deux révisions consécutives. Le Comité observa d'ailleurs qu'entre le troisième trimestre de 1992 et le troisième trimestre de 1993, le taux de change du Cap-Vert s'était déprécié vis-à-vis du dollar de 31% dans un contexte d'inflation monétaire d'environ 8%. Il en déduisit que le PIB par habitant “pourrait aisément être très surestimé”, et recommanda “que le Cap-Vert soit maintenu dans la liste” des PMA. Cette recommandation (en réalité prématurée) signifiait qu'un des deux dépassements de seuil –le dépassement du seuil de bas revenu— ne pouvait être considéré comme valide, ce qui revenait à exclure l'observation d'un premier dépassement de seuil au titre de deux critères, et donc, *ipso facto*, à exclure par avance l'hypothèse d'observation d'un deuxième double dépassement de critère (c'est-à-dire, d'une situation avérée de sortie) en 1997⁹.

Lors de la révision 1997 de la liste des PMA, le CPD observa à nouveau un dépassement des seuils de sortie relatifs aux critères de bas revenu et de retard dans le développement du capital humain. Cette fois, le dépassement était très faible (4,6%) sur le plan du PIB par habitant (alors estimé à 941 dollars, moyenne annuelle basée sur la période 1993-1995), mais l'écart positif enregistré par rapport au seuil de sortie relatif au critère de «qualité de vie physique» était encore plus net qu'en 1994, avec un dépassement de 32,5%. Le Comité recommanda donc «que le Cap-Vert soit retiré de la liste [en 2000] s'il continue à satisfaire les critères de sortie lors de la prochaine révision de la liste en 2000, sous réserve d'une évaluation plus détaillée de sa situation à cette date»¹⁰.

L'Assemblée Générale des Nations Unies, dans sa résolution 52/210 du 18 décembre 1997, souhaite que l'on évalue l'utilité de développer un indice de vulnérabilité comme nouveau critère pour l'identification des PMA. Ce souhait constituait une réponse aux inquiétudes qui avaient été formulées par le Vanuatu quand ce pays, à la faveur de la révision 1997 de la liste et en vertu de la règle de sortie, avait été jugé apte à quitter la catégorie. A son tour, le Conseil Economique et Social, lors de sa session substantive de 1998, tout en décidant de “reporter son examen de la question de la sortie du Vanuatu”, demanda au CPD d'examiner l'utilité d'un tel indice, et de tenir compte pour ce faire du “travail de toutes les organisations internationales sur la vulnérabilité des petits Etats”¹¹.

Le Comité des Politiques du Développement (CPD), lors de sa première session en avril 1999, proposa l'adoption d'un critère de vulnérabilité et entreprit la construction d'un Indice de Vulnérabilité Economique pour remplacer l'Indice de Diversification Economique. En même temps, le Comité considéra qu’“un indice de vulnérabilité économique ne pouvait donner qu'une image partielle et approximative

⁹ United Nations, Committee for Development Planning, Report on the Twenty-ninth Session (12-14 January 1994), Economic and Social Council Official Records 1994, Supplement No. 2, para. 260 and Table 9.

¹⁰ United Nations, Committee for Development Planning, Report on the thirty-first session (5-9 May 1997), Economic and Social Council Official Records 1997, Supplement No. 15, para. 229(d).

¹¹ Economic and Social Council, Resolution 1998/39 (Status of the least developed countries), 30 July 1998, para. 2.

du niveau relatif de vulnérabilité d'un pays"¹², et recommanda qu'un "profil de vulnérabilité" soit préparé, lors de chaque révision de la liste des PMA, pour chaque cas de pays proche du seuil de sortie.

En février-mars 2000, un groupe d'experts réuni par le Secrétariat des Nations Unies en prévision de la révision de la liste ayant lieu cette année-là observa que le Cap-Vert satisfaisait toujours –techniquement pour la troisième fois consécutive, mais pour la deuxième fois seulement en terme de validité d'observation— deux des trois critères de sortie: le critère de bas revenu (avec un PIB par habitant toutefois marginalement supérieur au seuil de sortie: de 5,2% seulement), et le critère de qualité de vie physique, bien que la marge de dépassement de ce dernier seuil s'était depuis la précédente révision de la liste considérablement réduite (de 132,5% du seuil en 1997 à 106,8% in 2000). Le Comité, lors de sa deuxième session en avril 2000, nota que le Cap-Vert apparaissait «comme un des pays en développement les plus vulnérables selon l'indice de vulnérabilité économique», car le pays se situait à seulement 54% du seuil de sortie au titre de ce critère. Il releva en même temps l'insistance du profil de vulnérabilité¹³ sur la forte dépendance du pays par rapport à l'aide et aux envois de revenus des Cap-verdiens de l'étranger, sources vitales de financement dont il reconnut l'instabilité. Le Comité, en conséquence, recommanda «que la sortie du Cap-Vert de la liste des pays les moins avancés soit réexaminée lors de la prochaine révision triennale» de la liste, c'est-à-dire en 2003¹⁴.

A la lumière du rapport du Comité, le Conseil Economique et Social, dans sa résolution 2000/34, accepta implicitement cette recommandation, alors qu'il ne suivit pas la recommandation de faire sortir les Maldives. Le Conseil reconnut, *inter alia*, la nécessité de mesures permettant "une transition en douceur pour les pays appelés à quitter la catégorie des Pays les Moins Avancés"¹⁵, et souligna l'importance des efforts poursuivis dans le système des Nations Unies (notamment à la CNUCED) pour analyser les "avantages effectivement retirés par les pays les moins avancés de leur appartenance à la catégorie" des PMA¹⁶.

Dans le rapport de sa troisième session (avril 2001), le Comité recommanda que le Conseil Economique et Social demande aux partenaires du développement des PMA et aux organisations internationales concernées par le traitement PMA "de faire connaître leur réponse [en termes de changement dans le traitement accordé] à la

¹² United Nations, *Vulnerability and Poverty in a Global Economy*, Report of the Committee for Development Policy on the first session (26-30 April 1999), para. 122.

¹³ United Nations, Committee for Development Policy, Report on the second session (3-7 April 2000), Economic and Social Council Official Records, 2000, Supplement No. 13, Annex 1: Report of the Expert Group Meeting on Testing and Simulations of the Economic Vulnerability Index, 29 February-2 March 2000, pp. 29-30.

¹⁴ Il convient de noter une ambiguïté dans le rapport du Comité sur ce point ("*The Committee therefore recommends that the graduation of Cape Verde from the list of least developed countries be postponed for reconsideration at the next triennial review*"). Une terminologie plus appropriée aurait précisé que "la question de la sortie ... [serait] réexaminée [plus tard]", la sortie elle-même ne pouvant pas être à la fois reportée à une certaine date et simplement mise à l'ordre du jour de la révision qui interviendra à cette date.

¹⁵ Economic and Social Council, Resolution 2000/34, Report of the Committee for Development Policy, para. 3.

¹⁶ *ibid.*, para. 4.

sortie éventuelle d'un pays de la catégorie des PMA ... [et] ... de répondre aussi à la question de la "transition en douceur"¹⁷.

Dans sa résolution 2002/L.27/Rev.1, le Conseil Economique et Social endossa une recommandation du CPD pour que de nouveaux profils de vulnérabilité soient préparés pour tous les pays proches des seuils de sortie¹⁸, et demanda que ces profils soient "disponibles pour la préparation de la prochaine révision triennale en 2003"¹⁹.

La situation du Cap-Vert par rapport aux seuils de sortie dans la révision 2003 de la liste des PMA

Les trois graphiques ci-dessous résument l'évolution de la performance du Cap-Vert par rapport aux seuils relatifs aux trois critères de sortie. Les données statistiques qui sous-tendent ces graphiques sont basées sur la situation du pays, lors des cinq révisions de la liste des PMA (1991, 1994, 1997, 2000, 2003), à travers les indicateurs utilisés par le Comité pour la Planification du Développement (jusqu'à la révision 1997), puis par le Comité des Politiques du Développement (dès la révision 2000): produit intérieur brut par habitant, remplacé en 2003 par le produit national brut par habitant, Indice Revisé de Qualité de Vie Physique-*APQLI*, rebaptisé Indice de Capital Humain (*Human Assets Index*) en 2003, et Indice de Vulnérabilité Economique-*EVI*, qui a remplacé l'Indice de Diversification Economique en 2000²⁰.

Afin de permettre une interprétation "longitudinale" de la situation du pays au titre de chacun des trois critères durant la période 1991-2003 (par exemple, pour un critère donné, pour comparer la distance par rapport au seuil en 2003 et en 2000), les trois indicateurs synthétiques (revenu par habitant, indice relatif au capital humain, indice relatif à la diversification ou vulnérabilité économique) ont été uniformisés en un indice pour lequel la base 100 constitue le seuil de sortie. Par ailleurs, chaque graphique montre une ligne correspondant au seuil d'entrée dans la catégorie. La distance entre les deux lignes représente la marge entre le seuil d'entrée et le seuil de sortie.

Critère de bas revenu

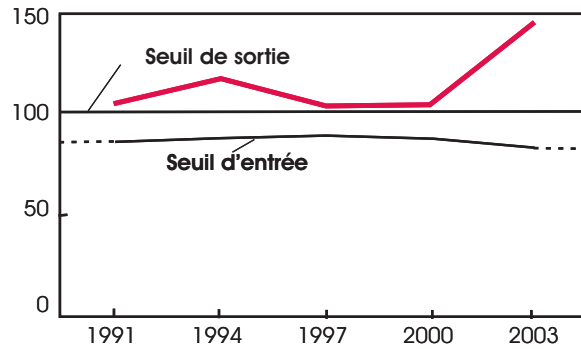
(PIB par habitant jusqu'en 2000, RNB par habitant en 2003)

¹⁷ United Nations, *Participatory Development and Governance: Africa's Special Needs*, Report of the Committee for Development Policy on the third session (2-6 April 2001), para. 120.

¹⁸ United Nations, *Capacity-building in Africa: Effective aid and human capital*, Report of the Committee for Development Policy on the fourth session (8-12 April 2002), para. 145.

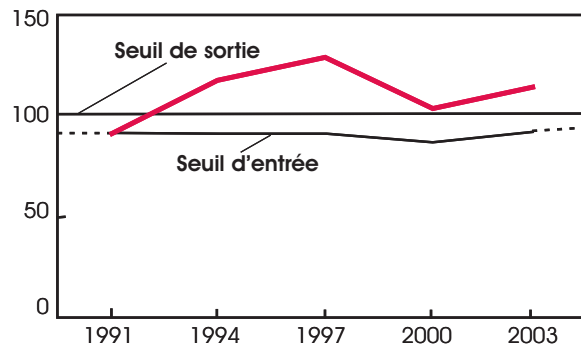
¹⁹ Economic and Social Council, Resolution 2002/L.27/Rev.1, Report of the Committee for Development Policy, para. 4.

²⁰ Cette présentation graphique constitue une mise à jour du profil du Cap-Vert dans la publication suivante de la CNUCED: UNCTAD, *Graduation from the Least Developed Country status: where do the LDCs stand?*, UNCTAD/LDC/Misc.83, 2002, p. 15.



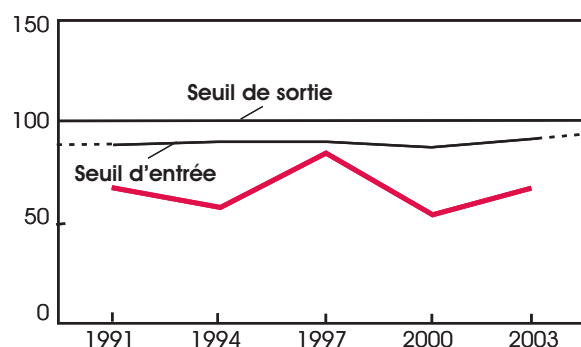
Le Cap-Vert est le seul PMA (avec le Vanuatu) à avoir enregistré au titre du critère de bas revenu une performance continuellement située au-dessus du seuil de sortie depuis l'établissement du principe de sortie. L'estimation du revenu national brut (RNB) par habitant utilisée pour la révision 2003 (1.323 dollars, moyenne basée sur les années 1999, 2000 et 2001) situe le pays 47% au-dessus du seuil de sortie. Il convient de noter que la substitution du RNB par habitant au PIB par habitant au titre du critère de bas revenu a largement contribué à augmenter la distance par rapport au seuil de sortie, car le seuil nominal de sortie a sensiblement diminué à la faveur du changement d'agrégat, passant de 1.035 dollars en 2000 à 900 dollars en 2003, alors que, selon la Banque Mondiale, le RNB était supérieur au PIB de seulement 1,4% en 2001 et 5,3% en 2000, après que le PIB ait dépassé le RNB de 3,2% en 1999.

Critère de retard dans le développement du capital humain (Indice de capital humain)



La performance enregistrée sur le plan du développement du capital humain (en termes de "qualité de vie physique" jusqu'en 2000) a placé le pays au-dessus du seuil de sortie lors des révisions 1994, 1997 et 2000. La révision 2003 indique à nouveau un écart par rapport à ce seuil (de 18.7%, c'est-à-dire près du triple de l'écart observé en 2000). Parmi les quatre variables entrant dans l'indice composite de capital humain, le niveau relativement élevé d'apport en calories (173% de la norme recommandée, une estimation contestée par le Gouvernement), est largement expliqué par l'aide alimentaire reçue par le pays.

Critère de vulnérabilité économique (Indice de vulnérabilité économique)



D'assez importantes fluctuations caractérisent la situation du Cap-Vert au titre de ce troisième critère depuis 1991. La substitution d'un indice de vulnérabilité économique à l'ancien indice de diversification économique en 2000 entraîna une augmentation soudaine de la distance par rapport au seuil de sortie en dessous de ce seuil. Cette distance est légèrement moindre dans le contexte de la révision 2003, mais le pays demeure toutefois à seulement 61% du seuil. Les deux variables qui contribuent le plus lourdement à marquer la vulnérabilité du Cap-Vert selon cet indice composite sont la petite dimension de l'économie (saisie par variable population) et le degré très élevé d'instabilité de la production agricole. A la lumière de ce dernier indicateur, le pays se situait au premier rang (était considéré comme le plus instable) parmi 128 pays en développement en 2000 (sur la base d'une observation relative à la période 1979-1998) et bat encore ce record en 2003 (période 1979-2001). Cet élément d'instabilité reflète la fréquence de la sécheresse, dont est victime le Cap-Vert de façon chronique.

L'apparence d'une perspective de sortie

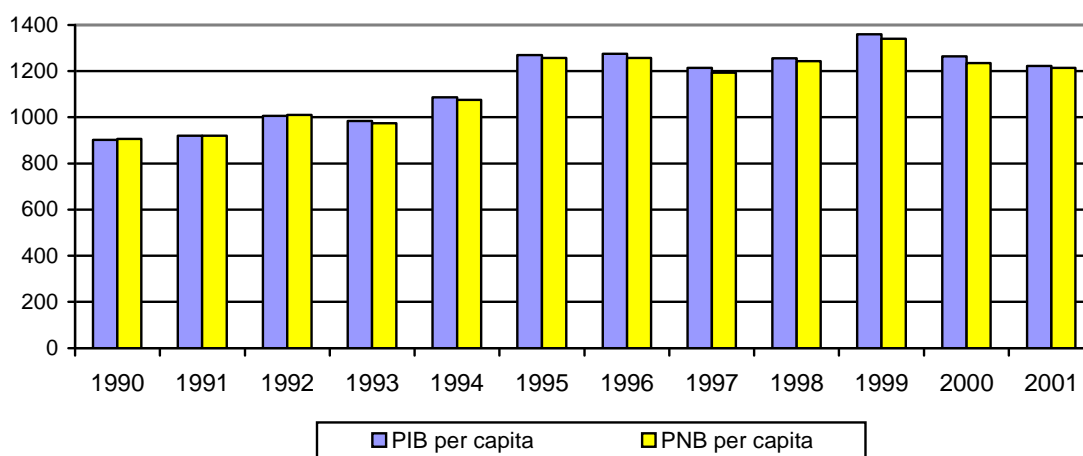
Selon les trois critères entrant dans la méthodologie de révision de la liste, le Cap-Vert est techniquement appelé à quitter la catégorie des PMA depuis 1997. Le pays n'a pourtant jamais cessé d'appartenir à la catégorie, en vertu de recommandations fondées soit sur des incertitudes d'ordre statistique (1997), soit sur la reconnaissance d'une situation d'exceptionnelle dépendance par rapport au financement extérieur (2000). La performance socio-économique du Cap-Vert au moment de la révision 2003 semble relativement améliorée par rapport à la révision

2000, même si l'évolution observée au titre du critère de bas revenu doit être interprétée avec prudence, compte tenu du changement d'agrégat de revenu. Le réexamen en 2003 de la question d'une éventuelle sortie du Cap-Vert exige que soit analysée avec un soin particulier la réalité des progrès socio-économiques structurels apparents en vertu desquels une sortie de la catégorie pourrait être recommandée.

3. La situation du Cap-Vert au regard du critère de bas revenu

L'économie cap-verdienne a connu une croissance relativement rapide pendant la décennie 1990, période durant laquelle le produit intérieur brut (PIB) a enregistré un taux d'accroissement réel moyen de 6,3% (1992-2000), avec une croissance plus forte dans la seconde moitié de la décennie que dans la première. La croissance annuelle de la population ayant été de 2,4%, le PIB par habitant s'est accru, pendant la même période, au taux moyen de 3,9% par an. En 2000, le PIB par habitant était estimé à 1.263 dollars des Etats-Unis, et en 2001, à 1.223 dollars.

Graphique 1: Evolution du PIB par hab. et du PNB par hab., 1990-2000 (US \$)



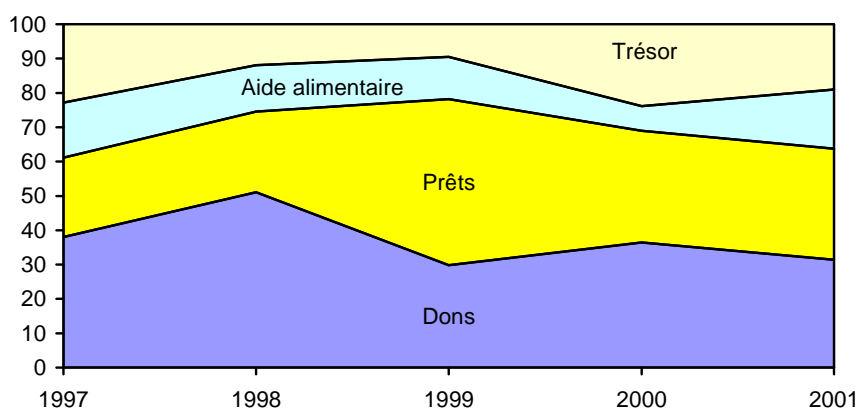
Source: INE et FMI

Selon les statistiques gouvernementales, le PNB par habitant a toujours (sauf dans les trois premières années de la décennie 1990) été inférieur au PIB par habitant (de 2,3% en 2000, de 0,7% en 2002), car les apports nets de revenus de l'extérieur sont normalement négatifs.

Les principaux facteurs du revenu

La croissance des années 1990 a été le résultat d'un énorme effort d'investissement (équivalent à 40% du PIB), l'investissement public ayant été le moteur de cette croissance. Le financement de l'investissement public est resté largement dépendant de l'aide extérieure, car la capacité locale d'accumulation du capital est demeurée trop faible.

Graphique 2: Financement de l'investissement public (%)



Source: DGP

Entre 1997 et 2001, l'aide a financé, en moyenne, plus de 80% de l'investissement. La part des dons dans l'aide publique au développement (APD) a connu une évolution irrégulière, qui a reflété une certaine volatilité de l'aide bilatérale, et la tendance générale a été à la diminution. Les prêts ont été marqués par une évolution inverse, et leur part dans le financement des programmes d'investissement public n'a cessé d'augmenter. Par le biais des fonds de contrepartie, l'aide alimentaire finance entre 12 et 16% des investissements publics. Globalement, l'aide au Cap-Vert est en diminution. Alors qu'elle était équivalente à 38% du PIB au début de la décennie 1990, elle ne représentait plus que 12% du PIB en 2000.

L'investissement privé a augmenté, en particulier dans la deuxième moitié de la décennie 1990. A la fin de cette période, il représentait à peu près la moitié de l'investissement total. L'investissement privé au Cap-Vert a jusqu'ici été largement d'origine étrangère, en particulier dans le contexte des privatisations et du développement du tourisme. L'investissement direct étranger était équivalent à 1.3% du PIB en 1990, et à 21% en 1999. L'investissement privé d'origine nationale s'est surtout manifesté dans la construction civile, notamment l'habitat. Le financement de cet investissement a surtout été, directement ou indirectement, assuré par les transferts monétaires effectués par les Cap-verdiens de l'étranger. Une très faible part de l'investissement privé national résulte de l'épargne intérieure.

Le Cap-Vert a de tous temps été un pays générateur d'émigration. On estime que la population émigrée dépasse la population résidente au Cap-Vert. Cette dernière était estimée à 435.000 personnes en 2000. L'émigration a à la fois des causes économiques et des conséquences économiques pour le pays. La croissance de

l'économie nationale a été largement tributaire des transferts effectués par les émigrés, ces transferts ayant constitué, après l'aide étrangère, le deuxième pilier du financement du développement. Les envois des Cap-verdiens de l'étranger représentent aujourd'hui 12 à 14% du PIB. L'importance des transferts est illustrée par le fait que dans les dernières années de la décennie 1990, les envois étaient équivalents à plus de trois fois la valeur des exportations de marchandises, et deux fois et demie les recettes du tourisme. Les comptes de dépôt des émigrants constituent la principale source de liquidité du système bancaire pour alimenter le crédit à l'économie. Les transferts sont la principale source de financement de la construction civile, qui est un des secteurs les plus dynamiques, avec une grande capacité de création d'emplois.

Les envois des Cap-verdiens de l'étranger ne sont pas seulement un important facteur de croissance. Ils constituent aussi, dans le domaine social, un facteur essentiel de répartition des revenus, de réduction de la pauvreté, et plus généralement, d'amélioration des conditions de vie de la population résidente.

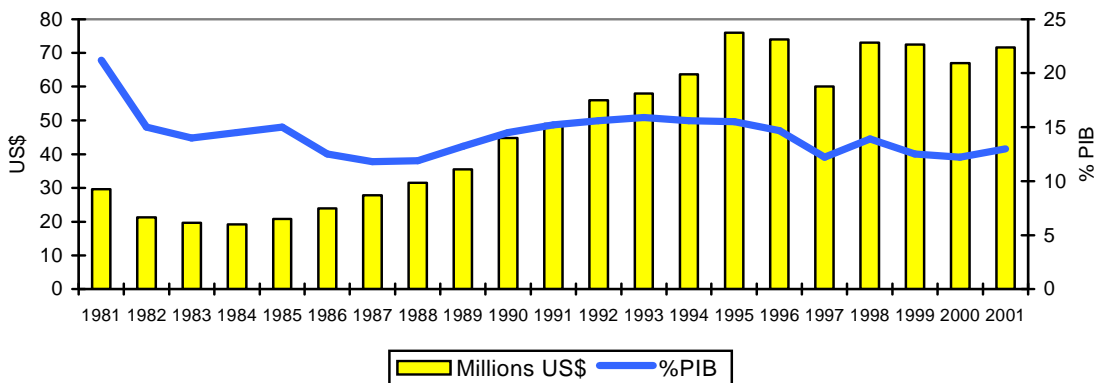
En définitive, l'investissement au Cap-Vert, aussi bien public que privé, est fortement dépendant du financement extérieur constitué par l'aide, les transferts des émigrés, et plus récemment, l'investissement direct étranger. Ces apports extérieurs étant les grands déterminants de la croissance, l'économie nationale est largement tributaire de flux financiers sur lesquels le pays n'a qu'un contrôle très limité. Cet état de fait place le Cap-Vert dans une situation de grande vulnérabilité par rapport à l'ensemble des risques liés à ces sources de financement, certains de ces risques pouvant être assimilés à des chocs extérieurs.

La participation insulaire au financement du développement de l'économie demeure très faible. La croissance des années 1990, bien que soutenue, n'a pas réussi à créer une capacité interne d'accumulation de capital qui permette au pays de financer avec ses ressources propres, et de façon conséquente, ses besoins de développement. La croissance, au Cap-Vert, reste donc loin d'être auto-entretenu, et le pays devra encore longtemps compter sur les sources extérieures de financement pour soutenir la croissance de l'économie. Le progrès socio-économique, et notamment l'élévation du niveau de revenu, restera dans les années à venir largement tributaire de la stabilité des apports extérieurs, stabilité qui d'ores et déjà s'avère fortement menacée.

Vers un tarissement des sources de financement

L'aide et les transferts des émigrés, les deux grandes sources de financement de l'économie, représentaient ensemble, en 2001, environ 24% du PIB. L'aide extérieure a connu une tendance à la baisse durant la décennie 1990, tendance qui ne semble pas prête à s'inverser.

Graphique 3 : Evolution des transferts des émigrés en dollars et en % du PIB



Source : BCV, INE et FMI

Le graphique 3 montre une tendance à la baisse également dans les transferts des Cap-verdiens de l'étranger mesurés en proportion du PIB. Après une reprise dans la première moitié de la décennie 1990 (entre 15 et 16% du PIB), les envois ont recommencé à décliner, jusqu'à représenter 12% du PIB en 2000. La tendance à long terme sera certainement à la baisse, car les courants migratoires diminuent sous l'effet de politiques de plus en plus restrictives dans les pays d'accueil. Par ailleurs, la tendance au regroupement familial à l'étranger et la raréfaction des liens avec le pays d'origine d'une génération d'émigrés à l'autre sont des facteurs de tarissement progressif des transferts.

Il est donc établi que les deux grands facteurs d'appui à la croissance, l'aide extérieure et les transferts des émigrés, suivent une tendance à la baisse. Les effets du déclin de l'aide et du tarissement des transferts ne sont pas substituables, mais cumulatifs. Il serait donc vain d'espérer que les transferts des émigrés puissent compenser une éventuelle aggravation de la diminution de l'aide.

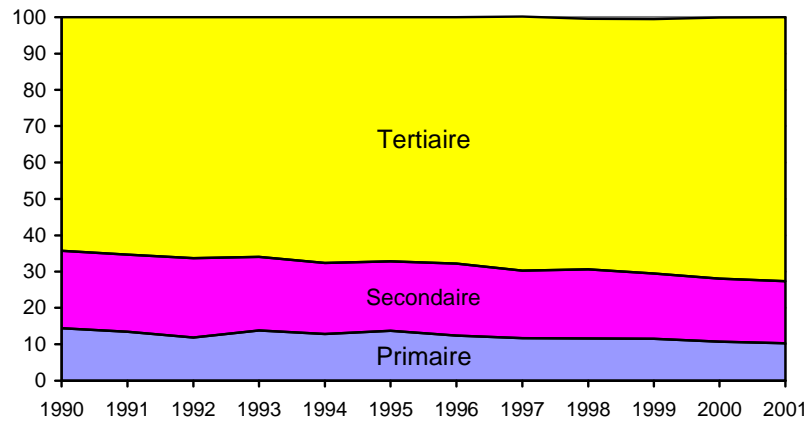
La question de la durabilité de la croissance

Durant la décennie 1990, le pays s'est engagé dans un processus de réforme de l'économie, essentiellement de libéralisation, avec un mouvement de retrait de l'Etat et un renforcement du secteur privé, moteur de la croissance. Un programme de privatisation d'entreprises publiques fut mis en œuvre. Les réformes en cours n'ont pas encore produit tous les résultats escomptés. L'Etat est soucieux d'en assumer les coûts financiers et sociaux immédiats, dus notamment à l'aggravation du déséquilibre de la balance des paiements et aux inévitables réductions de personnel qu'ont subies les entreprises privatisées.

Malgré le rythme satisfaisant de la croissance, les problèmes structurels de l'économie cap-verdienne restent entiers. En dépit du renforcement de la tendance à la tertiarisation de l'économie (graphiques 4 et 5), la croissance n'a pas permis de changement structurel majeur dans la spécialisation économique du pays. Le secteur tertiaire (dominé par le commerce et le tourisme) conserve un poids dominant dans l'économie cap-verdienne, étant à l'origine d'environ deux tiers du revenu intérieur

(PIB). La tertiarisation constitue l'évolution naturelle d'une petite économie ouverte sur l'extérieur, qui ne peut baser son expansion ni sur un développement industriel majeur, ni sur l'exploitation de ressources primaires autres que la beauté de l'environnement naturel. Le tourisme, dont le développement serait inexistant si le Cap-Vert ne possédait l'atout environnemental, est considéré comme un moteur de la croissance. Mais tout comme l'important secteur des services de transport aérien et maritime, le tourisme reste un secteur vulnérable par rapport à des facteurs totalement étrangers au pays, comme ce fut le cas après les événements du 11 septembre 2001.

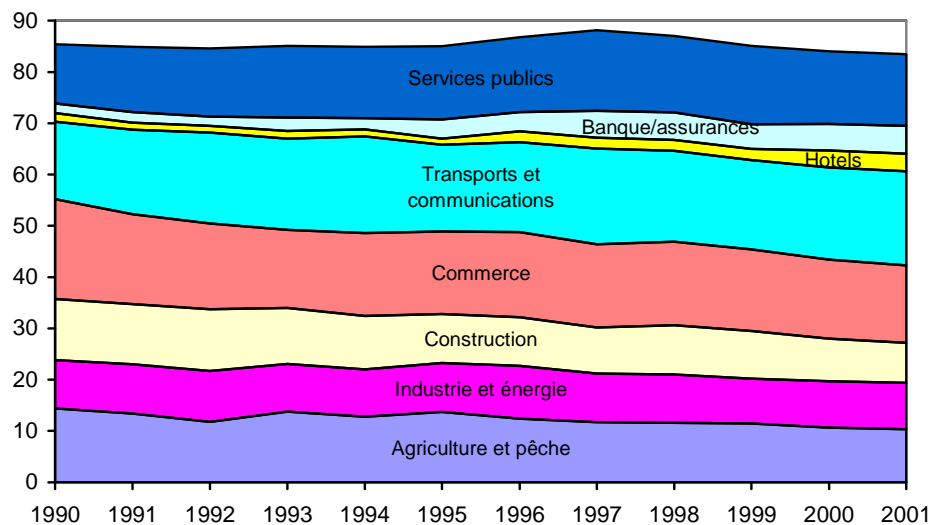
Graphique 4: Structure du PIB, 1990-2001 (%)



Source: INE et FMI

Le commerce, le petit commerce pour une bonne part, garde un poids important dans le PIB, même si sa part est en diminution, passant de 19,5% du PIB en 1990 à 15% en 2001. Les transports et communications, les banques et assurances et l'hôtellerie ont été les secteurs les plus dynamiques de l'économie. Ces services prennent un poids croissant dans l'économie. Leur contribution au PIB, qui n'était que de 19% en 1990, s'élevait à 27% en 2001, ce qui constitue la plus forte indication de changement structurel à long terme.

Graphique 5: Evolution de la spécialisation de l'économie, 1990-2001
(%)



Source: INE et FMI

Le secteur primaire, dominé par une agriculture pratiquée dans des conditions adverses, est en régression. L'agriculture a connu une croissance réelle négative au cours de la décennie 1990, et l'évolution de la pêche, dans la deuxième moitié de la décennie, n'a pas été positive. Leur part totale dans le PIB est descendue de 14,4% en 1990 à 10,3 % en 2001, et les prévisions pour 2002 sont pessimistes étant donné la mauvaise saison agricole et les effets de l'embargo européen sur la pêche. La part du secteur secondaire dans le PIB a diminué de 21,3% en 1990 à 17% en 2002. La part de l'industrie, y compris l'énergie et l'industrie extractive, a plafonné autour de 9% au cours de la décennie. L'industrie manufacturière est embryonnaire, représentant environ 7% du PIB.

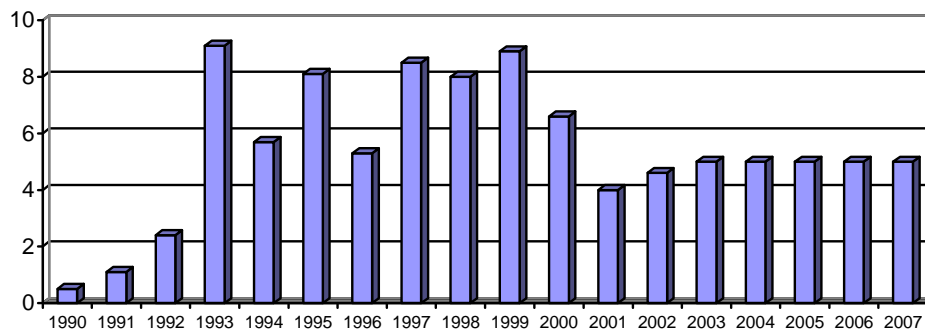
En définitive, la base productive demeure étroite et peu diversifiée. Le pays doit donc importer la grande majorité des produits nécessaires à la consommation et à l'investissement. Cela justifierait l'utilisation d'un agrégat de revenu national en parité de pouvoir d'achat, mais on ne dispose pas de données satisfaisantes pour pouvoir appliquer cette notion.

La construction d'une base productive plus élargie, axée sur le tourisme, les autres services internationaux et la production industrielle pour l'exportation, reste le grand objectif de développement du pays. Cela suppose une action soutenue sur les facteurs de compétitivité, que ce soit la formation du capital humain ou le développement des infrastructures, ou encore l'amélioration du climat de l'investissement. La promotion de l'investissement étranger, en particulier, est d'une grande importance.

L'investissement public, au Cap-Vert, a été essentiellement dirigé vers la création d'infrastructures dont le pays avait besoin pour permettre un développement

économique et social soutenu. La croissance rapide qu'a connue le Cap-Vert a ainsi été alimentée par l'accumulation de capital fixe. Une analyse comparée des facteurs de la croissance au Cap-Vert a montré qu'une très petite part de la croissance des années 1990 a été expliquée par le facteur productivité. On peut donc en conclure que la croissance de l'économie capverdienne n'est pas «durable» dans la mesure où les conditions qui auraient pu garantir sa poursuite à long terme ne sont pas réunies. D'importants investissements sont encore indispensables pour créer les infrastructures sans lesquelles l'élargissement de la base productive du pays et l'amélioration de la compétitivité de l'économie ne pourraient avoir lieu. Par ailleurs, des efforts doivent impérativement être poursuivis dans le domaine du développement du capital humain (santé, lutte contre la pauvreté, éducation, formation professionnelle). Cela suppose des apports extérieurs accrus.

Graphique 6: Croissance du PIB (%)



Source: MFPDR, FMI

Le Cap Vert n'a donc pas atteint le stade d'un développement autonome. Le pays a besoin d'un environnement international favorable pour soutenir sa croissance et mieux profiter des forces de la mondialisation. Il existe des risques que l'économie entre dans une période de faible croissance. Ces risques augmenteront certainement dans le cas d'une sortie de la catégorie des PMA. De plus de 8% entre 1997 et 1999, le taux de croissance est passé à 6,6% en 2000 et à 4,3% en 2001. Les prévisions indiquent une croissance annuelle de 5% pour les six années suivantes (graphique 6).

Croissance et réduction de la pauvreté

La croissance de l'économie n'a pas été accompagnée par une réduction de la pauvreté, comme l'indiquent les premiers résultats d'une enquête sur le revenu des ménages. Selon le recensement de la population de 2000, environ 90% de la population dispose d'un niveau de confort bas, et près d'un tiers de la population vit en dessous du seuil de pauvreté. En milieu rural, ou l'environnement naturel est fragile, près de la moitié de la population est touchée par la pauvreté. D'une façon générale, les femmes sont plus atteintes par la pauvreté que les hommes. L'insécurité alimentaire, qui est étroitement liée aux difficultés dues au climat et à l'environnement, est un des principaux aspects de la pauvreté. Les conditions de sécheresse chronique, de déficit hydrique et de rareté de sols arables rendent la

production agricole aléatoire et très insuffisante par rapport aux besoins de la population.

Le chômage est une des principales causes de la pauvreté, une cause à laquelle la croissance n'a pas remédié. Une enquête réalisée en 1996 a révélé que 38% de la population en âge de travailler était au chômage. Les statistiques officielles faisant état d'un taux de chômage de 22-24% ne prennent pas en considération les emplois temporaires ou précaires, comme par exemple les emplois liés aux travaux d'intérêt public à haute intensité de main d'oeuvre (*FAIMO*). La croissance n'a donc pas été suffisamment ancrée dans un élargissement de l'activité productive et de l'emploi. Le problème de l'emploi est un problème structurel, auquel des solutions ne peuvent être envisagées que dans le long terme, quand les réformes visant l'élargissement de la base productive, notamment dans les secteurs de biens et de services pour l'exportation, auront porté leurs fruits.

Les travaux d'intérêt public à haute intensité de main-d'œuvre ont traditionnellement constitué une réponse provisoire au problème du chômage, surtout en milieu rural. En assurant un revenu minimum, la création de ces emplois en milieu rural (entre 10.000 et 15.000) a garanti une sécurité alimentaire pour les populations rendues vulnérables par la sécheresse, tout en contribuant à la diminution de l'exode rural. Ces travaux ont donc constitué un «filet de sécurité» pour les pauvres et les personnes vulnérables. Ces programmes de travaux, qui sont financés par les fonds de contrepartie de l'aide alimentaire, ont été un excellent instrument d'intégration de l'aide alimentaire dans la stratégie de développement du pays²¹ et d'appui aux populations vulnérables. Dans ce contexte, une poursuite de la diminution de l'aide alimentaire aurait des conséquences socio-économiques négatives, voire désastreuses, en termes de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté.

Atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté et de diminution du chômage, au Cap-Vert, signifie non seulement pouvoir maintenir la croissance de l'économie à des taux élevés pendant des années, mais aussi imprimer par la politique économique des changements structurels importants. Cela suppose des efforts soutenus dans les domaines de la santé et de l'éducation, notamment dans la formation du capital humain sans lequel on ne pourrait espérer des gains de productivité. Dans ce contexte, une perte du traitement spécial dont bénéficie le Cap-Vert en vertu de son appartenance à la catégorie des PMA constituerait un handicap majeur.

4. La situation du Cap-Vert au regard du critère de faiblesse du capital humain

Le Cap-Vert connaît, dans le domaine du développement de son capital humain, une des meilleures situations de la région d'Afrique sub-saharienne. Il lui reste cependant d'importants défis à relever pour faire de son capital humain un atout économique majeur.

Le développement des ressources humaines est essentiel pour le développement du Cap Vert, compte tenu de la petite dimension du pays, de la rareté des ressources naturelles économiquement exploitables, et de l'obligation de trouver une spécialisation compétitive pour tirer profit des forces de la mondialisation. C'est

²¹ Les fonds de contrepartie de l'aide alimentaire ont financé 12,7% du Programme d'Investissement Public en 2001.

pourquoi le développement du capital humain a été retenu par le Gouvernement comme une des grandes priorités pour le développement à long terme. Actuellement, le manque de ressources humaines qualifiées est un handicap majeur pour le pays. Seulement 1,5% de la population a bénéficié d'un degré d'instruction moyen ou supérieur, et les compétences techniques et professionnelles sont très insuffisantes, car les moyens qui leur sont consacrés sont très limités. Le système éducatif, comme le système de santé, a d'importants besoins en investissements et en personnel, besoins auxquels des réponses ne pourront être apportées que dans le contexte d'une stratégie nationale de développement des ressources humaines.

La situation nutritionnelle

Les statistiques à la disposition du Gouvernement indiquent une consommation journalière de 2.778 calories par habitant au Cap-Vert. Pourtant, la situation alimentaire du pays est précaire, et la sécheresse vulnérabilise une partie importante de la population rurale (près de 35% des ruraux vivent en situation d'insécurité alimentaire). L'aide alimentaire a jusqu'ici réussi à compenser le déficit de production alimentaire tout en remédiant, par le financement de travaux publics, à une partie du problème du chômage.

Le taux de malnutrition chez les enfants de moins de 5 ans était estimé à 88,4 pour 1.000 en 1996, et à 55,4 pour 1.000 en 2000. L'anémie atteint 70% des enfants de cette classe d'âge, les enfants entre 6 mois et un an étant les plus affectés, avec un taux de prévalence de 83%. Les carences en vitamine A n'affectent que 2% des enfants de moins de 5 ans, mais une étude a révélé que la consommation d'aliments riches en vitamine A était très faible dans le pays. Des indices du problème d'avitaminose A ont notamment été trouvés dans le lait maternel.

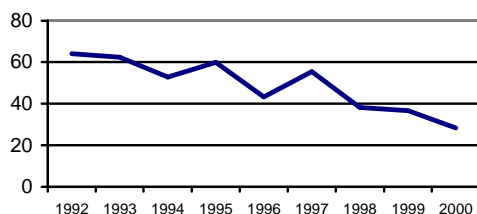
Une analyse de la consommation énergétique des femmes allaitantes a révélé un rapport moyen de seulement 33,6% entre la consommation et la recommandation diététique, environ 90% de ces femmes se situant en dessous de 50%. La même étude a aussi montré que 90% des enfants reçoivent moins de 50% des apports recommandés en fer, et qu'un tiers ont un apport en vitamine A inférieur à 25% de la norme.

La mortalité des enfants

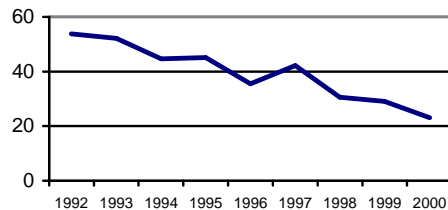
Les indicateurs de santé, au Cap-Vert, ont connu une évolution positive par rapport à la situation qui prévalait au moment de l'indépendance, et comparativement à la situation épidémiologique que l'on observe dans la région africaine. Les progrès enregistrés ont été obtenus grâce à un important effort national et à l'aide internationale. Pourtant, quelques faiblesses structurelles continuent à caractériser l'état sanitaire du pays.

La mortalité infantile et la mortalité des enfants de moins de 5 ans ont évolué de façon positive pendant la décennie 1990. La mortalité infantile est tombée de 53 pour 1.000 au début de la décennie à 23 pour 1.000 en 2000 (elle était de 105 au moment de l'indépendance du pays en 1975). La mortalité des enfants a pour sa part diminué de 59 pour 1.000 en 1995 à 28 pour 1.000 en 2000.

Graphique 7: Mortalité des enfants de moins de 5 ans (pour 1.000)



Graphique 8: Mortalité infantile (pour 1.000)



Source: MS

Les infections périnatales et les infections parasitaires demeurent la principale cause de mortalité infantile. La prévalence des maladies diarrhéiques et infectieuses parmi les principales causes de mortalité infantile met en évidence la relation entre santé et pauvreté. Ces maladies sont associées à la précarité des conditions de vie liées à l'environnement, notamment en ce qui concerne l'accès à l'eau et à l'assainissement de base. Souvent, elles résultent aussi d'une alimentation précaire, notamment parmi les enfants des couches les plus pauvres.

Malgré les progrès enregistrés sur le plan de la mortalité des enfants, certains aspects du système de santé sont source d'inquiétude. On observe une diminution des taux de vaccination des enfants de moins d'un an et des femmes enceintes. Au début des années 1990, 74% des enfants de moins d'un an étaient vaccinés. Ce degré de couverture était descendu à 69% en 1995 et à 56% en 2000. Entre 1995 et 2000, la couverture vaccinale des femmes enceintes est tombée de 57% à 45%. Le nombre moyen de consultations pré-natales parmi les femmes enceintes a lui-même chuté de 4,3 à 3. La mortalité maternelle a connu une soudaine augmentation, passant de 35 pour 100.000 en 1999 à 76 pour 100.000 en 2000, à la suite du retrait d'une aide bilatérale au programme de santé mère-enfant, et d'une réduction de l'appui étranger qui était apporté aux programmes de vaccination.

La précarité du système de santé contribue largement à expliquer l'émergence ou la réapparition de maladies transmissibles comme le sida, la tuberculose, la rougeole, la coqueluche et la poliomyélite, ainsi que de maladies non-transmissibles. Certaines épidémies graves ont sévi au cours de la dernière décennie: le choléra entre 1994 et 1996 (avec 13.469 cas et 256 décès), la rougeole en 1997 et 1998 (avec 8.873 cas et 52 décès), la diarrhée avec saignement en 2000 (9.663 cas et 15 décès), et la poliomyélite, également en 2000 (56 cas et 8 décès).

L'épidémie de sida est source de préoccupation au Cap-Vert. Entre 1986 et 2000, 755 cas de séropositivité ont été détectés. Le taux d'incidence (nouveaux cas) est passé de 1,72 pour 100.000 habitants en 1997 à 2,86 pour 100.000 habitants en 2000, tandis que le nombre total de cas augmentait, dans la même période, de 20 pour 100.000 habitants à 35 pour 100.000 habitants. Environ 44% des séropositifs sont des femmes, et ce pourcentage a tendance à augmenter.

L'accès à la santé est très inégal parmi les régions du pays. Dans certaines régions, la mortalité des enfants de moins de 5 ans dépasse les 40 pour 1.000. Les îles les plus excentrées n'ont pratiquement pas d'accès aux traitements spécialisés, car les

hôpitaux qui dispensent ces traitements se trouvent dans les deux principales villes. Plus des trois quarts des accouchements en milieu rural ont lieu sans assistance. Malgré un effort public important, les pauvres ont difficilement accès aux médicaments.

La scolarisation

Le taux de scolarisation dans l'enseignement primaire (six ans de scolarité) était de 96% en 2000. Ce chiffre témoigne d'un progrès important vers l'objectif d'éducation pour tous, mais il ne résume pas la problématique de l'enseignement primaire au Cap-Vert.

Le niveau élevé de scolarisation primaire n'a pu être atteint que selon des modalités souvent peu appropriées. L'énorme pression démographique sur l'enseignement, étant donné l'insuffisance du nombre de salles de classe, a obligé le système éducatif à adopter le régime de «desdobramento» et de «tresdobramento», c'est-à-dire l'utilisation d'une même salle par deux ou trois classes. Le «desdobramento» reste la norme, tandis que le «tresdobramento» est aujourd'hui moins utilisé. Dans ce contexte, une proportion importante des salles de classe ne sont pas appropriées pour l'enseignement. En 1999/2000, le nombre moyen d'élèves par salle de classe était encore très élevé, avec 54 élèves par salle. Le Ministère de l'Education estime que si l'enseignement pouvait être dispensé dans des conditions logistiques appropriées, le taux de scolarisation ne serait que d'environ 55%.

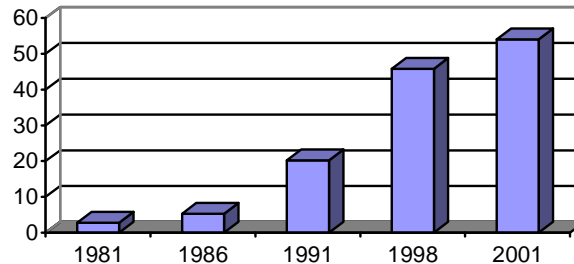
Les progrès quantitatifs enregistrés dans l'enseignement de base n'ont pas été accompagnés par un progrès qualitatif, et se sont même manifestés au détriment de la qualité, notamment dans les zones rurales. Seulement 36% des maîtres sont qualifiés pour enseigner dans l'enseignement primaire, les autres ayant une formation insuffisante ou n'ayant aucune formation. Dans ces conditions, plus de la moitié des élèves qui terminent leur instruction primaire n'ont pas les aptitudes normalement attendues pour la rédaction ou le calcul. Environ 27% des élèves ne terminent même pas les six années de scolarité. Un jeune Cap-verdien va à l'école en moyenne 8,2 années pour recevoir la totalité de l'enseignement de six années.

L'équité dans l'enseignement primaire constitue une autre préoccupation. Si la parité entre garçons et filles est globalement atteinte, d'importantes disparités régionales se manifestent, en termes d'allocation des ressources et de qualité de l'enseignement. Ces disparités se manifestent principalement au détriment des régions rurales les plus pauvres, où l'on trouve le taux le plus bas de qualification parmi les enseignants (environ 12%), et la plus grande proportion de salles de classe inadéquates. Dans ces conditions subsiste un risque d'analphabétisme après la scolarisation, dont le rôle de réducteur de la pauvreté se trouve affaibli.

L'allongement de l'enseignement primaire de quatre à six années a entraîné une forte pression sur l'enseignement secondaire, dont les effectifs ont connu un taux de croissance moyen de 18,2% par an entre 1990 et 1999. Un peu plus des deux tiers des élèves ayant terminé leur enseignement primaire poursuivent leur instruction dans le secondaire. En 2000/2001, environ 27,5% des élèves inscrits dans les établissements scolaires du pays étaient élèves de l'enseignement secondaire. Le taux brut de scolarisation secondaire est ainsi passé de 2,8% en 1980/1981 à 54% en 2000/2001, année à laquelle les filles étaient majoritaires (51%) parmi les inscrits de l'enseignement secondaire. Il importe de noter que le taux de scolarisation secondaire

est deux fois plus élevé dans les deux principaux centres urbains du pays que dans les municipalités les plus excentrées.

Graphique 9: Taux net de scolarisation dans l'enseignement secondaire (%)



Source : ME

Sous la pression démographique, il a fallu multiplier par 4 le nombre d'établissements scolaires, et par 5 le nombre de professeurs dans le système éducatif secondaire au cours d'une décennie. La demande à ce niveau d'enseignement excède largement l'offre, non seulement à cause du manque d'établissements, mais aussi du fait du manque de professeurs qualifiés. Le nombre moyen d'élèves par salle de classe est de 67. Comme dans le primaire, la qualité de l'enseignement est souvent très insuffisante, notamment parce que plus de 40% des enseignants sont insuffisamment qualifiés, ou pour certains, n'ont aucune qualification. La proportion de professeurs qualifiés peut varier entre 40% et 70% d'une municipalité à l'autre. Le taux moyen de redoublement, de 22%, est relativement élevé.

Améliorer le degré de scolarisation et la qualité de l'enseignement exigera des efforts importants pendant de longues années. Cela suppose des investissements considérables dans l'infrastructure scolaire, une meilleure formation des enseignants, et une amélioration du contenu de l'enseignement ainsi que des méthodes d'apprentissage.

L'alphabétisation des adultes

Le niveau d'alphabétisation, au Cap-Vert, a considérablement progressé, notamment grâce à l'appui de la communauté internationale au programme national d'alphabétisation et d'éducation des adultes. Le taux d'analphabétisme est passé de 61% de la population adulte (au-dessus de 15 ans) au moment de l'indépendance en 1975, à 25% en 1990. Le lien entre l'alphabétisation et le monde du travail a été assuré par la formation professionnelle de 6.000 jeunes entre 1994 et 2000. Cependant, beaucoup reste à faire au regard des problèmes suivants: (a) l'analphabétisme touche deux fois plus les femmes (32,8%) que les hommes (16,5%). Environ 44% des femmes adultes du monde rural sont analphabètes; (b) l'analphabétisme en milieu rural (34,5%) est presque deux fois plus élevé que l'analphabétisme en milieu urbain (18,1%); (c) certaines régions ou municipalités du pays présentent des taux d'analphabétisme très supérieurs à la moyenne, pouvant aller jusqu'à près de 40%.

Les études sur la pauvreté au Cap-Vert ont montré une corrélation très marquée entre le degré d'instruction et la pauvreté. Il n'est donc pas étonnant que la pauvreté touche davantage les femmes que les hommes, et soit plus étendue dans le milieu rural et dans les localités avec les plus hauts niveaux d'analphabétisme.

La nouvelle stratégie gouvernementale du développement vise à universaliser l'éducation de base parmi les jeunes et les adultes, ainsi que la possibilité de progresser dans le système scolaire pour conférer aux alphabétisés des aptitudes qui soient à la mesure des exigences du monde moderne. Il s'agit en même temps d'armer les pauvres du minimum de savoir sans lequel il leur serait difficile de s'intégrer dans le monde du travail afin de sortir de la pauvreté.

L'irréversibilité du progrès social n'est pas assurée

Le développement des systèmes de santé et d'éducation constitue un des plus grands défis que le pays ait à relever dans les prochaines années. Des inquiétudes sont déjà justifiées concernant le financement de ces systèmes, et risquent de s'accroître sous la poussée démographique, car plus de 60% de la population a moins de 25 ans, et un tiers de cette population va à l'école. Il y a donc, au Cap-Vert, un véritable problème sur le plan de la capacité du système de santé et du système éducatif à assurer un développement du capital humain qui permette aux Cap-verdiens de tirer profit des forces de la mondialisation.

Les dépenses totales en matière de santé sont équivalentes à environ 3% du PIB, et représentent 6-7% du budget de l'Etat. Les investissements publics dans le domaine de la santé comptent pour 5-7% du total des investissements publics. Ces investissements sont à près de 90% financés par l'aide publique au développement. L'essentiel des dépenses publiques de santé (près de 75%) concerne le fonctionnement du système. Les dépenses en personnel représentent 60-65 % des dépenses de fonctionnement du secteur. L'acquisition de médicaments et les évacuations de malades entre les îles ou vers l'extérieur constituent un poids considérable pour l'Etat.

Les dépenses totales en matière d'éducation représentaient 7-9% du PIB (5% en moyenne pour l'Afrique sub-saharienne) et 21,9% du budget de l'Etat en 2000. Les investissements dans le secteur ont constitué, en 2000, près de 15,5% du total des investissements publics. A peu près 90% de leur financement a été assuré par l'aide étrangère. Les dépenses du secteur ont connu, entre 1998 et 2002, un rythme de croissance (8,5%) supérieur à celui des dépenses publiques totales (7,8%) et à celui du PIB (5,6%). Les dépenses de fonctionnement du système éducatif constituent une part importante des dépenses budgétaires totales de fonctionnement (21 à 23%). Elles sont financées par le revenu interne de l'Etat. Près de 90% de ces dépenses de fonctionnement sont des dépenses fixes relatives au personnel (rémunération des enseignants pour l'essentiel).

Dans le contexte de pression sur le budget de l'Etat (le déficit budgétaire atteignait 19% du PIB en 2000), il semble impossible d'accroître, ou seulement de maintenir le niveau des dépenses publiques dans l'éducation et la santé sans apport de l'extérieur. Le Gouvernement s'efforce d'accroître l'efficacité de l'allocation des ressources budgétaires à ces deux secteurs, à travers des exercices de révision des dépenses publiques. Une politique permettant la participation de la population à la couverture des coûts a été lancée. Il est reconnu qu'elle devra être équitable, sans affecter le taux de scolarisation de la jeunesse cap-verdienne. En dépit de ces efforts,

le développement et l'amélioration du système de santé et du système éducatif, qui sont essentiels pour le pays, exigeront des ressources supplémentaires.

La dépendance du progrès social par rapport à l'aide

La faible productivité et le manque de compétitivité de l'économie cap-verdienne sont révélateurs du retard dans le développement du capital humain. Or, toutes les stratégies de développement du pays se sont accordées à considérer le capital humain comme la clé de voûte du progrès socio-économique. La performance obtenue dans le domaine social, même si elle résulte assez largement d'une bonne politique et d'efforts fructueux au niveau national, n'a été possible que grâce à l'aide étrangère, qui finance à peu près 90% des programmes d'investissement dans les secteurs de la santé et de l'éducation.

Dans le domaine de la santé, l'aide a permis l'expansion des infrastructures. Par ailleurs, les programmes de santé publique sont financés de l'extérieur, en particulier l'assistance technique, qui reste importante non seulement pour la transmission des connaissances, mais aussi pour compenser le déficit du pays en personnel médical. La diminution et l'instabilité de l'aide expliquent les difficultés qui sont survenues dans le domaine sanitaire dans la deuxième moitié de la décennie 1990. Aujourd'hui, la situation du pays dans ce domaine est fragile et exige une attention soutenue, ainsi qu'un appui accru de l'extérieur.

La situation est à peu près identique dans le domaine de l'éducation. La construction d'écoles et le développement d'autres services éducatifs n'ont été possibles que grâce à l'aide. L'assistance technique a contribué à la formation des professeurs et à la réforme du système éducatif. Elle est essentielle pour l'amélioration de la qualité de l'éducation. Dans le domaine de l'alphabétisation, la diminution de l'aide et le retrait en 2000 d'un bailleur de fonds important suscite déjà des inquiétudes. Le programme de cantines scolaires a grandement contribué à l'amélioration de la nutrition des enfants et de leur capacité à apprendre. Il aura aussi encouragé la fréquentation des écoles et permis une augmentation du taux de scolarisation. La réduction du financement externe à ce programme en 1996/1997 a laissé sans accès aux cantines 30% des élèves, car le pays a été incapable de compenser cette perte à l'aide de ses ressources propres.

La dépendance par rapport à l'aide dans les secteurs de la santé et de l'éducation montre à quel point l'évolution des indicateurs entrant dans l'indice composite de capital humain est liée au soutien attendu de l'extérieur. Or, l'aide à ces secteurs n'augmente plus en volume, et les prêts ont tendance à remplacer les dons. Dans l'éducation, la part des prêts dans le financement extérieur est passée de 13% en 1999 à 36% en 2001, et devrait dépasser 50% en 2002.

Le Cap-Vert n'est pas à l'abri d'une régression dans ses indicateurs sociaux, alors que l'accomplissement des objectifs sociaux est essentiel pour permettre au pays de mieux s'intégrer à l'économie mondiale. Dans ce contexte, l'éventualité d'une sortie de la catégorie des PMA est une source d'inquiétude justifiée.

5. La situation du Cap-Vert au regard du critère de vulnérabilité économique

Le Cap-Vert, du fait de sa petite dimension et de son insularité, est plus exposé que beaucoup d'autres économies au risque de subir des chocs extérieurs, qu'ils soient d'ordre économique ou d'ordre naturel. Les facteurs petite dimension et insularité

sont par ailleurs des caractéristiques structurelles qui limitent les possibilités de développement de l'économie. En d'autres termes, même si le pays n'était pas susceptible de subir des chocs extérieurs, il serait de toute façon désavantagé, dans ses efforts de développement, par ses handicaps intrinsèques. Les chocs extérieurs par rapport auxquels le Cap-Vert est vulnérable constituent un contexte aggravant supplémentaire. L'ensemble de ces désavantages est d'une certaine manière résumé dans l'indice composite de vulnérabilité économique. Aucun agrégat issu de la comptabilité nationale, comme le PIB par habitant, ne peut appréhender ces dimensions, la performance mesurée par le revenu national voilant généralement la vulnérabilité de l'économie insulaire.

L'instabilité de la production agricole

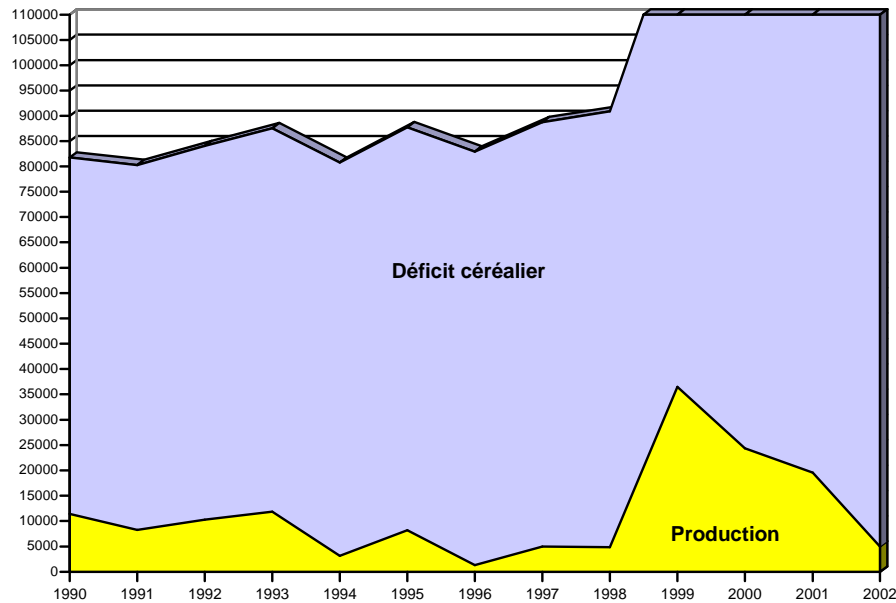
Le Cap-Vert doit importer plus de 80% des aliments dont sa population a besoin. A peine 10% de la superficie du pays, soit environ 40.000 hectares, a une vocation agricole, même si plus d'un tiers de ces terres est constitué de sols arides, et plus de 60% est fait de terrains en pente dont l'exploitation est relativement difficile. Les conditions climatiques constituent une menace permanente sur l'agriculture cap-verdienne. La rareté et l'irrégularité des pluies provoquent des sécheresses de plus en plus longues, qui sont la cause d'un déficit hydrique permanent et d'une désertification.

Dans ces conditions exceptionnellement difficiles, la production alimentaire, de façon permanente, est lourdement déficitaire. Aucune auto-suffisance alimentaire n'est envisageable pour le Cap-Vert, même dans le long terme. Le pays ne produit que 10 à 15% des biens alimentaires dont il a besoin. Lors de la décennie 1990, la production de maïs –seule céréale produite— n'a couvert que 13% des besoins en céréales. La production moyenne n'a été que d'environ 10.000 tonnes par an, soit un rendement de 350 kg par hectare.

A l'insuffisance de la production s'ajoute son instabilité, qui est due aux aléas du régime pluviométrique, tant en volume de pluie que sur le plan de la répartition des pluies dans l'espace et dans le temps. Les rendements de la production de maïs ont pu varier entre 41 kg/ha (1996) et 1.162 kg/ha (1999). Au cours des 30 dernières années, une production annuelle record de 36.500 tonnes de maïs a été atteinte en 1999. Même cette année-là, la production n'a pas couvert plus de 40% des besoins en céréales.

Les fluctuations de la production agricole sont vastes et imprévisibles, et constituent un risque énorme pour les populations rurales sur le plan alimentaire. L'insécurité alimentaire est un des principaux aspects de la pauvreté au Cap-Vert, notamment en milieu rural, où près de la moitié de la population est pauvre. L'instabilité de la production agricole constitue un défi majeur pour le pays à l'avenir, car les projections démographiques annoncent une augmentation de la population de 70% d'ici à l'année 2020.

Graphique 10: Production céréalière et déficit céréalier, 1990-2002
(en tonnes)



Source : MAAP

L'agriculture irriguée constitue une alternative intéressante à la production pluviale, mais elle est aussi très vulnérable par rapport aux aléas climatiques. Selon la disponibilité en eau, la surface totale cultivable peut varier entre 1500 et 2000 hectares. L'instabilité de la production irriguée (fruits, légumes et tubercules) peut entraîner d'importantes variations dans les prix à la consommation. Ces derniers, très sensibles à l'offre disponible, peuvent varier fortement en quelques mois. Les nappes d'eau souterraine qui permettent la production irriguée sont déjà exploitées dans les limites de leur capacité, et parfois même sur-exploitées, comme en témoigne le phénomène de salinité des sols, qui est un sérieux problème pour l'environnement. Une expansion de la production irriguée ne pourrait provenir que d'une amélioration des rendements d'utilisation de l'eau, à l'aide de techniques modernes d'irrigation, et d'une mobilisation des eaux superficielles par la construction de barrages de rétention de l'eau. Une telle orientation, qui dépendrait fortement de l'aide extérieure, pourrait permettre une reconversion de l'agriculture cap-verdienne, et ne peut être envisagée que dans le long terme.

L'extrême pression exercée par la croissance de la population (2,4% par an au cours de la décennie 1990) sur la situation alimentaire du pays crée un conflit permanent entre les objectifs de production agricole à court terme d'une part, à long terme d'autre part. En effet, augmenter la production agricole dans les conditions actuelles de disponibilité des facteurs (sols et eau) revient à hypothéquer la durabilité à long terme de l'agriculture. Langworthy et Finan ont expliqué le risque de dégradation à long terme des ressources de base par l'érosion continue des sols, et l'écoulement superficiel et l'épuisement des ressources en eaux souterraines. Ainsi, la capacité d'irrigation serait vulnérable à long terme, ce qui aggraverait le risque de

déséquilibre entre les besoins de la population et la capacité de production alimentaire. Mais préserver la capacité productive dans le long terme suppose que les niveaux actuels de production ne soient pas dépassés, ce qui dans l'immédiat ne résout pas le problème du déficit de la production par rapport aux besoins. Ce serait le cas, par exemple, si la production de maïs devait être interdite sur les sols en pente dans un but de durabilité à long terme. Concilier les besoins alimentaires avec la préservation de l'environnement exige donc d'énormes efforts d'adaptation à long terme. Cela suppose des choix de systèmes d'exploitation agricole immédiate adaptés aux conditions bioclimatiques, et une meilleure gestion des ressources dans une optique de durabilité.

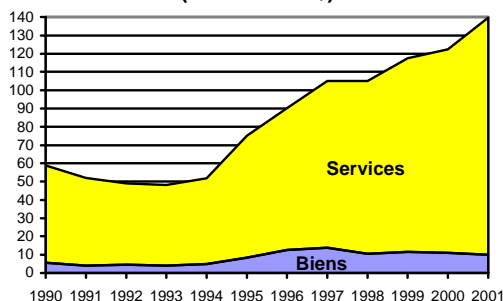
Quoiqu'il en soit, l'autosuffisance alimentaire ne pourra jamais être atteinte au Cap-Vert, et cette réalité pèse sur les perspectives du pays comme le plus grave aspect de sa vulnérabilité.

La concentration et l'instabilité des exportations

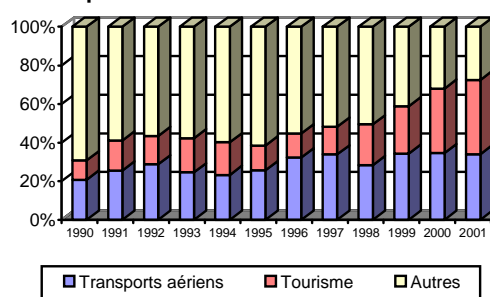
La structure des exportations de marchandises du Cap-Vert est peu diversifiée. Traditionnellement, les exportations du pays ont été limitées à deux produits: la banane et les produits de la mer (poissons et langouste). Jusqu'à la fin des années 1990, la banane était le principal produit d'exportation, et dépendait d'un seul marché, le Portugal. Après l'adhésion de ce dernier à l'Union Européenne et la perte de l'accès préférentiel au marché portugais, les exportations de bananes ont décliné, jusqu'à disparaître au-delà de 1993. C'est donc un contexte de perte d'accès au marché, assimilable à un choc extérieur sur un pays désavantagé sur le plan compétitif, qui a expliqué une partie de l'instabilité des exportations du Cap-Vert.

Les produits de la mer constituent aujourd'hui une partie importante des exportations de biens du pays. Le thon et la langouste en sont les principales composantes. La capture du thon est assez aléatoire, du fait de la nature migratoire de cette espèce. Les exportations de langoustes ont traditionnellement été destinées, pour plus de 90%, au marché européen. L'embargo imposé depuis l'année 2000 par l'Union Européenne sur les importations de produits de la mer en provenance du Cap-Vert (pour non-conformité avec les normes sanitaires européennes) a entraîné une forte chute des exportations totales de ces produits en 2001 et en 2002. La profonde crise dans laquelle le secteur de la pêche se trouve plongé (un manque à gagner de près de 2 millions de dollars) à cause de l'embargo européen touche à la fois les armateurs, les usines de traitement et de conservation des produits, et les pêcheurs artisanaux. Cette crise est assimilable à un choc extérieur majeur, bien que sa cause soit partiellement un problème d'incapacité locale à satisfaire des normes sanitaires.

Graphique 11: Evolution des exportations de biens et de services (millions US \$)

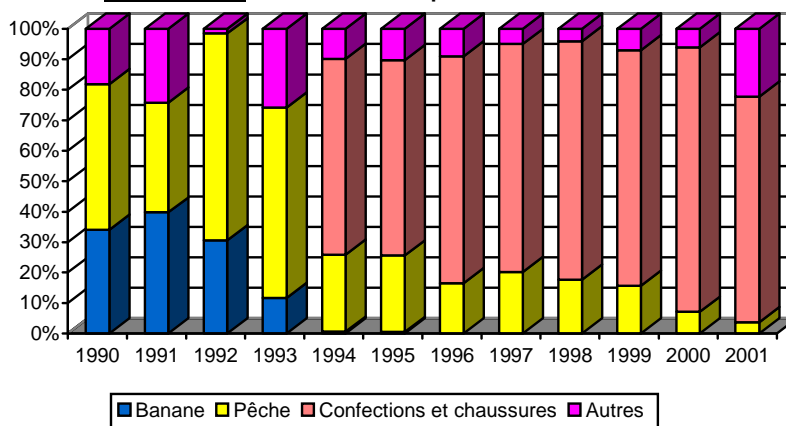


Graphique 12: Part du transport aérien et du tourisme dans les exportations de biens et de services



Source : BCV et INE

Graphique 13: Structure des exportations de marchandises



Source : INE et BCV

Quelques industries légères d'exportation (essentiellement de produits textiles) nées de l'investissement étranger ont connu une certaine dynamique dans la seconde moitié des années 1990, et ont pu représenter jusqu'à près de la moitié des exportations de marchandises en 1999, avant de connaître une stagnation en 2000 et 2001 (environ 10 millions de dollars d'exportations).

Les exportations de services représentent plus de 90% des exportations totales, et environ 10 fois les exportations de marchandises. Le graphique 11 montre une dynamique des exportations de services supérieure à celle des exportations de biens, confirmant la tertiarisation de l'économie, et une certaine vulnérabilité par rapport à des chocs extérieurs, compte tenu de la concentration sur deux secteurs sensibles à la conjoncture internationale: le transport aérien et le tourisme (voir graphique 12). Ensemble, ces deux secteurs ont représenté, en moyenne, environ 60% du total des exportations de services au cours des cinq dernières années de la dernière décennie

1990. Leur poids s'est renforcé au cours des années, et s'élevait à plus de 72,5% des exportations totales en 2000 et 2001 (graphique 13).

Le transport aérien représentait près de la moitié des exportations de services en 1998, 39% en 2000, et 36,5% en 2001. Les services liés au transport aérien restent étroitement liés à l'utilisation de l'aéroport de Sal par des avions qui, reliant les continents africain, européen et américain, y font escale. Ces services restent sujets aux risques les plus divers, notamment liés aux événements internationaux (conflits, terrorisme, crise économique en Argentine, etc.) ou aux stratégies commerciales des compagnies d'aviation. La retrait d'une seule compagnie qui fait actuellement escale au Cap-Vert (à raison de 11 vols par semaine) pourrait signifier une perte de recettes estimée à US \$14,5 millions, entre recettes aéroportuaires, fourniture de combustible et hôtellerie. En fait, l'arrêt d'un seul vol par semaine ferait la différence, démontrant encore que dans une petite économie insulaire, un petit choc peut avoir de grandes conséquences.

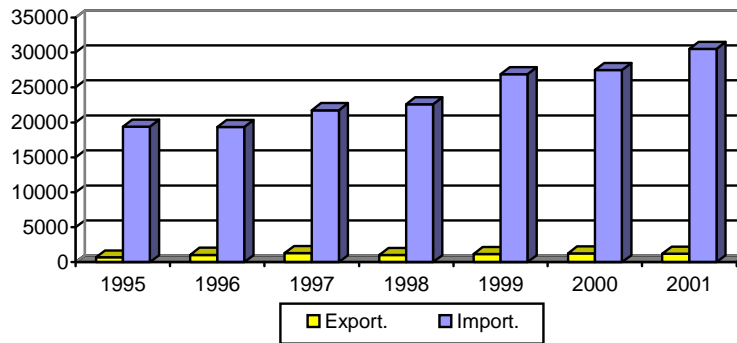
Le poids du tourisme va croissant dans l'économie. Les recettes du tourisme ont représenté, en 2001, environ 41,5% des exportations de services, et presque 10% du PIB. La stratégie de développement du Cap-Vert assigne au tourisme le rôle de principal moteur de croissance à moyen et long terme. Le tourisme peut subir les conséquences des baisses de conjoncture, comme sous l'effet des événements du 11 septembre 2001. Mais l'accroissement de la concurrence internationale sur le marché touristique est aussi une source de difficultés pour un secteur naissant et encore fragile.

Dans le deuxième semestre de 2001, le secteur touristique a enregistré une chute de 10% par rapport au premier semestre. En décembre de cette année-là, un mois qui correspond à la saison haute, la baisse a été d'environ 38% par rapport à la moyenne des meilleurs mois de l'année. Les résultats de 2002 font état d'une baisse de 33% par rapport aux prévisions, et de 25% par rapport à 2001.

Face à la fragilité des exportations de biens et services, la balance des paiements du Cap-Vert se caractérise par un déséquilibre structurel profond. Historiquement, le déficit a été financé par les envois des travailleurs émigrés, l'aide étrangère, et plus récemment et dans une moindre mesure, des entrées de capitaux. Les importations de biens et services ont été équivalentes à 61% et 57% du PIB en 2000 et 2001, respectivement (plus de 40% pour les importations de biens dans la même période).

La structure des exportations est donc étroite. Actuellement, les exportations du Cap-Vert sont limitées à une seule catégorie de produits (textiles) dans le contexte d'embargo qui empêche les exportations de produits de la mer vers l'Union Européenne. Cela montre que la stratégie nationale de diversification n'a pas encore porté ses fruits au point d'avoir un impact déterminant sur l'économie nationale. Entre 1994 et 2000, les exportations de marchandises n'ont couvert, en moyenne, que 4,5% de la valeur des importations.

Graphique 14: Balance commerciale, 1995-2001
(en millions d'escudos du CV)



Source: INE/BCV

La vulnérabilité par les importations

L'étroitesse de la base productive rend le pays fortement dépendant de l'extérieur non seulement par les exportations, mais aussi par les importations. Les Cap-verdiens doivent importer la quasi-totalité des produits qu'ils consomment, et les importations sont équivalentes à 40% du PIB. La dépendance est particulièrement élevée vis-à-vis de biens stratégiques tels que les produits alimentaires et les produits énergétiques. Les importations alimentaires représentent environ 35% du total des importations de marchandises.

Le Cap-Vert est presque totalement dépendant de l'importation de produits pétroliers pour satisfaire ses besoins énergétiques. L'utilisation du bois de chauffe est particulièrement destructrice compte tenu de la faiblesse de la couverture végétale du pays. Les énergies renouvelables ont un potentiel appréciable, mais ne jouent pas encore de rôle majeur dans la consommation énergétique. En définitive, la facture pétrolière pèse lourd sur l'économie du pays. En 2000, l'importation d'environ 100.000 tonnes de produits pétroliers représentait 3 à 5% des importations totales. La volatilité des prix internationaux des produits pétroliers constitue toujours, pour le Cap-Vert comme pour beaucoup d'autres pays en développement, un contexte de choc extérieur sur l'économie. En 2000, les charges de l'Etat pour compenser les variations des prix pétroliers ont atteint 3,2% du PIB, c'est-à-dire un montant plus grand que les dépenses de santé. Cela a eu un effet déstabilisateur sur les finances publiques, dont le déficit a été à l'origine de graves déséquilibres macro-économiques.

La vulnérabilité de l'environnement naturel

Historiquement, la relation difficile entre la population et son environnement naturel a marqué la formation de la société cap-verdienne. Dans les pires moments, la précarité de cette relation a eu des conséquences tragiques, avec des famines dévastatrices. La dureté du dialogue avec la nature a aussi été à l'origine de l'émigration de dizaines de milliers de Cap-verdiens. Aujourd'hui encore, le pays doit

surmonter la fragilité de son environnement, qui demeure toutefois un sérieux obstacle au développement économique et social.

Les zones côtières sont précieuses pour le développement du pays, mais elles subissent des atteintes diverses, liées notamment à la pollution par les eaux usées non-traitées, les rejets solides, et l'extraction non-contrôlée du sable, qui est expliquée par la pauvreté. Tous ces facteurs ont provoqué une dégradation des zones côtières, ainsi que des effets néfastes sur l'habitat marin et la reproduction d'espèces telles que la tortue et la langouste. La destruction des plages constitue aussi une atteinte au potentiel touristique du pays. Enfin, l'augmentation de la salinité des sols contribue à tarir la capacité productive agricole du pays.

La relative rareté des sols cultivables crée une grande pression sur l'environnement. Cette pression oblige à la mise en exploitation de sols en pente, qui constituent plus de 60% de la surface cultivée. Cette pratique aggrave le phénomène d'érosion des sols et accélère la désertification. Par ailleurs, on estime que 5.000 à 6.000 tonnes de solides par km² sont déversés chaque année dans la mer par l'effet des vents et de l'écoulement des eaux de pluies.

Des analyses agro-climatologiques ont montré une diminution dans le temps de la durée des saisons humides, et une augmentation de la fréquence des épisodes de sécheresse. Les changements climatiques, qui annoncent une baisse de la pluviométrie de 10 à 20%, l'augmentation des surfaces arides et l'accroissement de la température (pouvant atteindre 3,5°) constituent des menaces considérables pour l'environnement bio-physique et pour la sécurité alimentaire de la population.

La diminution et l'irrégularité de la pluviométrie sont à l'origine des sécheresses qui constituent la principale cause du phénomène de désertification auquel le pays est confronté. Cette situation a des effets dévastateurs de fragilisation des écosystèmes. Les sols se dégradent sous l'effet de la perte de matières organiques et de la diminution de la capacité de rétention de l'eau. La diminution de la couverture végétale augmente l'écoulement superficiel des eaux. Faute de recharge suffisante, le niveau des nappes phréatiques est en baisse, ce qui est à l'origine d'une salinité des sols sous l'effet de l'infiltration de l'eau de mer. Cela tend à réduire les surfaces irriguées, qui étaient déjà exiguës. Enfin, la désertification provoque l'extinction de la bio-diversité.

La dégradation de l'environnement est aussi associée à l'action de l'homme. Les effets de la désertification naturelle sont amplifiés par des pratiques néfastes résultant des formes d'exploitation agricole et d'occupation des espaces (culture sur des terrains en pente, sur-pâturage).

L'exode rural et les concentrations urbaines qu'il a provoquées tendent à saturer les infrastructures et à dégrader l'environnement naturel, et en définitive, à porter atteinte aux conditions de vie et à la santé publique.

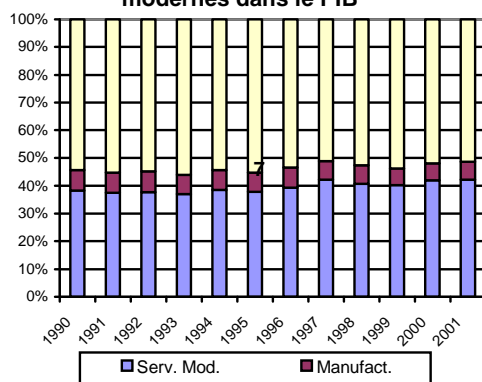
La part du secteur économique moderne dans le PIB

L'étroitesse du marché national et la rareté des ressources naturelles limitent considérablement les possibilités de diversification de l'économie cap-verdienne.

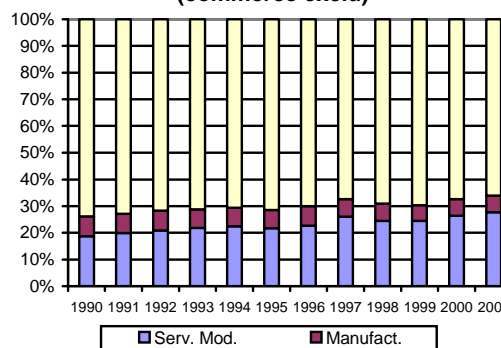
Le secteur manufacturier reste embryonnaire, principalement constitué de petites unités de production, souvent informelles, à faible contenu technologique. Les handicaps structurels du pays et l'obligation d'ouverture sur l'extérieur interdisent

toute politique de développement industriel de substitution aux importations. La stratégie industrielle du pays ne peut reposer que sur les industries légères orientées vers l'exportation. Cette stratégie, qui commence à porter ses fruits, dépend de la disponibilité des facteurs de production, des conditions de compétitivité (notamment sur le plan du transport inter-îles et international), et de l'accès préférentiel aux grands marchés d'exportation.

Graphique 15: Part du secteur manufacturier et des services modernes dans le PIB



Graphique 16: Part du secteur manufacturier et des services modernes dans le PIB (commerce exclu)



Source: INE et FMI

Les services modernes ont contribué un peu plus de 40% du PIB dans les cinq dernières années. Ils dominent largement la structure des recettes en devises, et constituent donc une part vitale de la balance des paiements.

La progression des exportations de services témoigne d'un certain succès des efforts de diversification de l'économie. Toutefois, cette progression est à la fois un signe d'amélioration de la structure de l'économie (donc en théorie, de moindre vulnérabilité), et un nouveau facteur de vulnérabilité, car le transport international, tout comme le tourisme, principal moteur de la croissance à long terme, a subi les conséquences des événements du 11 septembre 2001, et le secteur financier (banques, assurances, etc.) n'est pas non plus à l'abri des risques de crise liés à l'instabilité internationale. L'accroissement de la concurrence sur le marché du tourisme international depuis les événements de 2001 a entraîné des difficultés dans le secteur, qui n'est pas encore pleinement apte à affronter ses concurrents.

Dans le deuxième semestre de 2001, le secteur du tourisme a enregistré une chute de 10% par rapport au premier semestre. En décembre de cette année-là, en pleine saison haute, la perte de demande touristique était d'environ 38% par rapport à la moyenne des meilleurs mois de l'année. Les données provisoires pour 2002 indiquent une perte de demande de 33% par rapport aux prévisions, et de 25% par rapport à 2001. Cette chute soudaine a eu des effets induits sur les secteurs liés au tourisme, étant donné le caractère multiplicateur de la dépense touristique.

Les coûts de l'insularité

L'économie cap-verdienne subit des coûts permanents élevés à cause de sa petite dimension et de son isolement. Ces coûts expliquent largement les difficultés

rencontrées dans tout effort d'amélioration de la structure économique du pays, en particulier, de renforcement de la compétitivité d'activités existantes, et de diversification au-delà de ces activités. L'isolement géographique se traduit par des coûts souvent anti-compétitifs. Les coûts unitaires de transport aérien ou maritime sont particulièrement élevés, non seulement du fait des distances par rapport aux marchés ou aux sources d'approvisionnement, mais aussi parce que les quantités transportées sont généralement petites et ne permettent pas la réalisation d'économies d'échelle. La fréquence réduite et l'irrégularité des transports entraînent la nécessité, pour les entreprises comme pour les ménages, de constituer des stocks importants, qui occasionnent des coûts d'entretien. Pour les produits alimentaires de base, par exemple, les stocks sont gérés selon la norme de trois mois de consommation. Les coûts liés au stockage renchérissent autant les exportations que les importations, car ils augmentent les coûts de fonctionnement de l'économie en général, constituant de ce fait un désavantage de compétitivité.

Le Cap-Vert est un archipel de dix îles, dont neuf sont habitées. Plus encore que l'insularité du pays, c'est la dispersion des îles qui constitue le plus grand handicap économique. La dispersion oblige à la multiplication des infrastructures (transport maritime et aérien entre les îles, production et distribution d'énergie et d'eau, etc.), et des installations nécessaires pour les prestations de services sociaux, administratifs et de sécurité. Les coûts induits par la multiplication des infrastructures sont inévitablement répercutés sur les prix des services en question, y compris des services essentiels relatifs à la santé et à l'éducation. Il est parfois impossible de discerner une rationalité économique dans les investissements publics insulaires, mais ces investissements constituent le prix normal à payer si l'on veut permettre aux populations intéressées de continuer à vivre sur les îles.

Le morcellement du territoire provoque de nombreuses discontinuités dans un marché national qui est déjà petit en soi. Ces discontinuités posent de grands problèmes au regard de l'objectif de développement équitable entre les communautés insulaires régionales, qu'il s'agisse de l'accès aux services de santé et d'éducation, ou à l'information et à la culture.

La dispersion insulaire est un obstacle à la circulation des personnes et des biens sur le territoire national. Elle se traduit par des coûts de transport et de distribution des produits plus élevés que dans la plupart des pays concurrents, ce qui constitue un frein majeur, par exemple, au développement d'activités industrielles. Ces coûts pénalisent aussi la population qui dépend de l'approvisionnement en produits alimentaires provenant de l'extérieur. Le maïs, par exemple, qui est la principale céréale consommée au Cap-Vert, subit un surcoût de près de 75% dans les magasins des îles par rapport au prix *CIF* au point central d'importation (sans les coûts de stockage), après avoir déjà subi un surcoût de 40% sur le plan du transport international par rapport aux autres pays importateurs de cette céréale.

6. Conséquences probables d'une éventuelle sortie du Cap-Vert de la catégorie des PMA

Une perte immédiate du régime PMA aurait des conséquences dans les domaines du commerce international, du financement du développement, et de l'assistance technique fournie au pays.

Conséquences dans le domaine du commerce international: l'intégration à l'économie mondiale sera-t-elle compromise?

La croissance de l'économie cap-verdienne ne dépend pas de l'exploitation de ressources naturelles ou de la production de produits de base. Compte tenu des caractéristiques de l'insularité et de la petite dimension, la stratégie de développement à long terme repose sur l'intégration dynamique du pays dans l'économie mondiale. Cette intégration suppose le développement d'une base exportatrice de biens et de services, soutenue, notamment, par le tourisme, le commerce, les services internationaux liés aux transports et aux communications, et les industries légères.

L'insuffisance des capitaux et des ressources humaines qualifiées, et la nécessité d'augmenter la productivité sont des facteurs qui rendent indispensable l'investissement étranger pour la concrétisation d'une telle stratégie. Cette politique a commencé à porter ses fruits. L'investissement étranger augmente, surtout dans les secteurs du tourisme et des industries légères d'exportation. Les exportations manufacturières, bien qu'en stagnation en 2001, représentent, du fait du déclin des exportations de produits primaires, environ 90% des exportations des marchandises. Le renforcement des investissements étrangers est donc un des enjeux majeurs pour les années à venir. Les perspectives sont encourageantes, sous réserve d'une amélioration des conditions d'accueil de l'investissement étranger.

La stratégie du gouvernement met l'accent sur l'amélioration du climat d'investissement. Cela signifie une expansion des infrastructures et un développement plus important des ressources humaines, deux priorités nationales pour réduire le coût des facteurs et promouvoir la compétitivité du pays. La géographie multi-insulaire du pays oblige à la multiplication des infrastructures et tend à aggraver les coûts économiques. Les besoins en investissements sont immenses, et les satisfaire supposera nécessairement d'importantes ressources extérieures sous forme d'aide.

La stratégie d'intégration dans l'économie mondiale exige un environnement international favorable, notamment au regard de l'objectif de participation accrue au commerce international. Sur ce plan, il est vital que le Cap-Vert puisse continuer à disposer des leviers offerts par son appartenance au groupe des PMA. Cela permettra au pays de continuer à exploiter les avantages d'accès préférentiels à des marchés d'exportations et, dès lors, améliorer les avantages comparatifs et la compétitivité du pays, ce qui conduira également au renforcement de la capacité d'attraction d'investisseurs étrangers.

Au niveau bilatéral, le Cap-Vert bénéficie de l'initiative américaine *Africa Growth Opportunity Act (AGOA)*, laquelle crée des possibilités d'accès au marché des Etats-Unis à des conditions préférentielles pour une gamme de 80.000 produits. Cette initiative est très importante pour le Cap-Vert, dans la mesure où elle vient favoriser la création d'une base de production pour l'exportation vers les Etats-Unis. Dans l'immédiat, les textiles, les industries de composants et montage et les produits traditionnels (ceux-ci visant le marché ethnique tirant profit d'une communauté cap-verdienne aux Etats-Unis de plus de 200.000 personnes) offrent de bonnes possibilités. En ce qui concerne les textiles (secteur le plus prometteur), les règles d'origine prévoient des clauses dérogatoires pour les pays les moins avancés d'Afrique sous saharienne permettant d'importer la matière première d'un pays tiers, autre que les Etats-Unis et le Cap-Vert lui-même. Ce dispositif augmente la capacité compétitive du pays (qui ne produit pas la matière première), et renforce les

possibilités d'attraction de l'investissement étranger. La sortie du Cap-Vert du groupe des PMA gênerait la mise à profit des possibilités offertes par l'AGOA, et donc la possibilité de compenser, au moins partiellement, la cessation de l'aide bilatérale des Etats-Unis depuis la première moitié de la décennie 1990.

Le processus d'adhésion du Cap-Vert à l'Organisation Mondiale du Commerce est en cours. Il est prévu que les négociations débutent en 2003. Les négociations et la mise en conformité sont un processus assez complexe et coûteux. C'est pourquoi, le sous-comité sur les PMA a adressé, dans sa réunion du 2 décembre 2002, une communication à l'intention du Conseil Général contenant des propositions visant à faciliter et à accélérer les négociations d'adhésion. Il est important qu'un petit pays comme le Cap-Vert puisse profiter de telles facilités en tant que PMA. Sans ce régime, il pourrait se voir privé de l'assistance technique au processus d'adhésion, notamment celle prévue par le "Cadre Intégré" de coopération technique pour le développement du commerce des PMA, qui vise à mieux intégrer ces pays dans le système commercial multilatéral par une assistance technique de renforcement des capacités institutionnelles.

Dans la perspective d'adhésion du Cap-Vert à l'OMC, la perte du régime PMA priverait le pays des avantages prévus dans les clauses dérogatoires établies dans les différents accords, et les décisions ministérielles et autres instruments de l'OMC, qui confèrent à cette catégorie un traitement spécial et différencié. Il en est ainsi, notamment, de l'accès préférentiel aux marchés des pays développés (exemption de droits de douane ou de quotas). Il en est de même en ce qui concerne le bénéfice de délais plus longs dans la mise en œuvre des obligations prévues par la plupart des accords, ou encore de la possibilité de protection du marché interne. La perte de ces avantages ne serait pas de nature à promouvoir l'investissement étranger, faciliter le développement d'une base productive et stimuler l'exportation. Des considérations de même nature peuvent être formulées sur le Système Généralisé des Préférences (SGP).

Les préférences qui étaient accordées par l'Union Européenne aux pays ACP dans le cadre de la Convention de Lomé vont devoir être mises en conformité avec les règles de l'OMC. Le nouveau cadre commercial, résultant de l'Accord de Cotonou, prévoit l'entrée en vigueur, à partir de 2008, d'Accords de Partenariat Economique (APE), qui sont des accords de libre échange entre l'Union Européenne et des blocs régionaux de pays ACP. En cas de sortie de la catégorie des PMA, le Cap-Vert devrait, dès 2004, opter pour l'adhésion à un bloc de libre-échange. Pour une petite économie insulaire comme le Cap-Vert, autant la perte de l'accès préférentiel au marché européen dans le cas d'une non-adhésion à un APE que la réciprocité qui serait introduite dans les échanges avec l'Union Européenne sont des scénarios peu souhaitables. Pour garder ses avantages, il importe que le Cap-Vert puisse conserver le régime PMA, qui lui confère le bénéfice de l'initiative "Tout sauf les armes" (*Everything But Arms/EBA*) en vigueur depuis mars 2001, lequel établit pour les PMA une ouverture totale (non-réciproque) au marché européen, sans droits de douane et sans quota.

Sans le maintien des avantages actuellement retirés du régime PMA, l'objectif de création d'une base d'exportation serait probablement compromis, comme l'indique le cas de la banane, dont les exportations ont été arrêtées. Les produits de la pêche ne pourront sans doute pas être compétitifs sur le marché européen (il s'agit de petites quantités, environ 2000 tonnes) sans les avantages tarifaires. Il est à craindre

que, en perdant le régime *EBA*, la pêche cap-verdienne connaîtrait le même sort que les bananes, même après la levée de l'embargo. Les exportations de chaussures et de textiles, qui constituent la voie la plus prometteuse d'expansion des exportations, risqueraient elles aussi d'être compromises.

L'Union Européenne est le principal partenaire commercial du Cap-Vert, dans ses importations comme dans ses exportations. Une non-adhésion à un Accord de Partenariat Economique signifierait la perte de préférences sur le marché européen. L'adhésion à un système de libre échange mettra par ailleurs la production nationale en situation de concurrence avec les produits européens, alors que le Cap-Vert souffre de désavantages de compétitivité. L'adhésion peut encore signifier un risque de pertes de recettes fiscales, alors que droits et taxes douanières constituent environ 40% des recettes fiscales du pays. Bénéficiaire de l'initiative *EBA* est donc à plusieurs égards un besoin vital pour le Cap-Vert.

Conséquences dans le domaine du financement du développement: le risque d'une diminution de l'aide

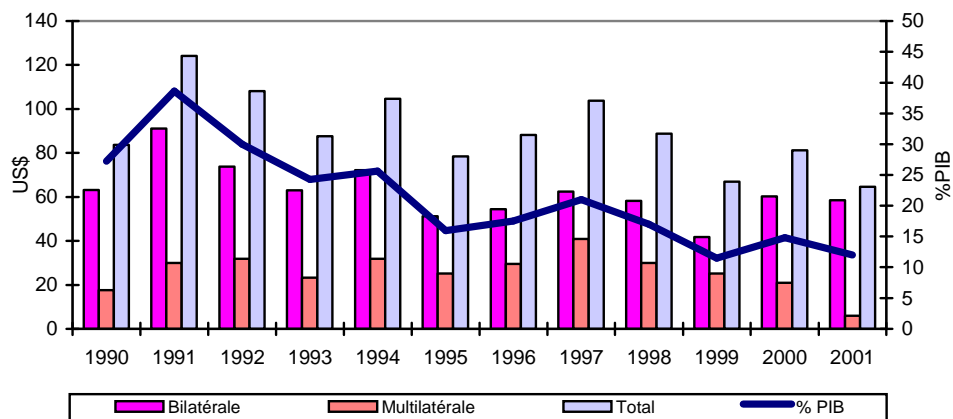
Le Cap-Vert a bénéficié d'une aide substantielle au cours des années, notamment dans les années 1980, époque à laquelle l'aide a pu compter pour plus de 40% du PIB. L'aide extérieure au Cap-Vert aura atteint des niveaux par habitant très élevés, même s'il faut relativiser cet indicateur compte tenu de la petite dimension de la population.

Bien qu'il ne soit pas possible de déterminer avec exactitude la mesure dans laquelle différents facteurs ont contribué à la mobilisation de l'aide, il est certain que l'appartenance à la catégorie des PMA a joué un rôle-clé, non seulement pour le volume d'aide mobilisé, mais aussi au niveau de la qualité de l'aide, par l'obtention de modalités plus souples et concessionnelles.

Le régime PMA a également facilité la diversification des partenaires. Le Cap-Vert a développé des programmes de coopération avec de nombreux pays, diverses organisations multilatérales, ainsi que des ONG. Plusieurs bailleurs de fonds ont considéré le Cap-Vert comme pays prioritaire (par exemple, les Pays-Bas, la Suède, la Suisse et l'Autriche). Les modalités de l'aide ont également évolué dans le temps, et le Cap-Vert a bénéficié d'un large degré de flexibilité et d'une prévisibilité pluriannuelle de l'aide.

Au niveau multilatéral, le Cap-Vert a reçu un traitement privilégié. Le système des Nations Unies l'a fortement appuyé dès son indépendance, à travers la plupart de ses agences. L'appartenance du Cap-Vert à la catégorie des PMA a permis au pays de bénéficier de fonds spéciaux, notamment ceux du Fonds d'Equipement des Nations Unies. Le Cap-Vert a bénéficié, de la part des institutions financières multilatérales, de marges de crédit auxquelles sa petite dimension ne lui aurait normalement pas permis de prétendre. Ainsi, le Cap-Vert a bénéficié des facilités de crédit les plus concessionnelles, comme celles qui sont accordées par le groupe de la Banque Mondiale (*IDA*) et la Banque Africaine de Développement (*FAD*). Des traitements préférentiels ont été accordés au Cap-Vert dans le cadre d'accords multilatéraux d'aide comme les conventions ACP-CEE de Lomé, et dernièrement, de Cotonou.

Graphique 17: Evolution de l'APD en valeur et en % du PIB



Source: DGP, BCV

L'aide au Cap-Vert est en diminution. Elle connut un rapide accroissement au moment de l'accès du pays à son indépendance, et dépassa 40% du PIB dans le milieu les années 1980, et 25 à 38% dans les premières années de la décennie 1990. L'aide extérieure a ensuite décliné continuellement au cours des années 1990, pour ne plus représenter que 12% du PIB en 2001. La diminution de l'aide s'est accentuée à partir de 1994-1995.

La tendance à la diminution de l'aide concerne surtout l'aide bilatérale. Le tableau ci-dessous présente une évaluation de la tendance de l'aide bilatérale. L'analyse des principaux partenaires bilatéraux, responsables d'environ 80% de la coopération bilatérale, montre une tendance peu encourageante, qui pourrait entraîner une diminution encore plus sensible de l'aide dans les prochaines années.

Par ailleurs, la qualité de l'aide pourrait souffrir, compte tenu des modalités tendant à amener à «surclassement» du Cap-Vert, et donc à des pertes de concessionnalité. Certains donateurs entendent substituer à la logique de l'aide celle de l'investissement privé. Pourtant, ils avaient eux-mêmes reconnu que les conditions, notamment sur le plan des infrastructures, ne sont globalement pas réunies dans l'ensemble du pays. La stratégie de remplacement de l'aide par l'investissement privé n'est donc pas applicable, pour le moment, au Cap-Vert. Une éventuelle sortie de la catégorie des PMA, agissant comme un facteur décourageant l'investissement étranger, pourrait compromettre davantage encore cette stratégie. Le Cap-Vert aura donc besoin, dans les prochaines années, de ces deux éléments complémentaires: l'aide contribuera à la création de l'environnement favorable (infrastructures, promotion, stabilité macro-économique, équilibre fiscal, formation du capital humain et santé, lutte contre la pauvreté, etc.) qui est indispensable à la compétitivité du pays et pour attirer les investisseurs.

Tendances de l'aide bilatérale

Statut des programmes de coopération	Nombre de pays	% de l'aide bilatérale	Implications sur l'aide bilatérale	Raisons invoquées
Maintien	3	17	-	-
Renforcement	3	6	(+) 13-14%	Bonne gestion du pays
Terminé	1	7-10	(-) 3,3%	Restructuration de l'aide
"Phasing out"/fin annoncée	2	15	(-) 12-13%	Indices économiques du pays (PIB)
Restructuration/diminution	4	33,5	(-) 14-16%	Indices économiques du pays (PIB)

Compte tenu de la performance du Cap-Vert en termes de bonne gestion de l'aide, le facteur "fatigue" des bailleurs de fonds peut difficilement être invoqué pour justifier une réduction de l'aide. Les raisons généralement avancées s'appuient sur l'observation du PIB par habitant, lequel, considéré de façon isolée sans tenir compte d'autres dimensions importantes, donne une vision très erronée de la réalité cap-verdienne. Dans ce contexte, il est permis de penser qu'une exclusion du Cap-Vert du groupe des PMA, en fournissant un signal erroné de progrès structurel, tendrait à aggraver la tendance à la réduction de l'aide bilatérale.

L'aide alimentaire est également en diminution. C'est un facteur de préoccupation, compte tenu du rôle crucial que cette forme d'aide joue au plan économique (balance des paiements, financement du programme d'investissements publics) comme au niveau social (sécurité alimentaire, emploi et réduction de la pauvreté). Déjà en 2002, le Gouvernement s'est vu obligé de lancer un appel pour une aide d'urgence, étant donné la mauvaise saison agricole.

L'apport des institutions financières internationales, et surtout de la Banque Mondiale, a partiellement compensé la diminution de l'aide bilatérale. Mais le recours à ces sources pour compenser l'évolution de l'aide bilatérale a des limites, non seulement sur le plan des plafonds de crédit, mais aussi en termes de capacité d'endettement du pays. La Banque Mondiale classe le Cap-Vert dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire bas, et le pays continue d'avoir accès au guichet *IDA* du fait de son insularité. Bien que la Banque Africaine de Développement utilise les mêmes critères que la Banque Mondiale, la question d'une éventuelle cessation de l'accès du Cap-Vert au Fonds Africain de Développement se pose.

Conséquences dans le domaine de l'assistance technique

Il est difficile de dire dans quelle mesure l'assistance technique fournie par le système des Nations Unies serait affectée par une perte du régime PMA. On peut craindre une réduction de l'allocation financière du PNUD dès le cycle de programmation qui suivrait une sortie effective, ainsi qu'une perte de l'accès aux Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU), bien que les infrastructures constituent une priorité nationale pour le Cap-Vert. Une réduction des appuis de

l'OMS, de l'UNICEF et du FNUAP aux programmes de santé publique compromettrait les objectifs de santé, notamment les objectifs relatifs aux femmes et aux enfants. Le Programme Alimentaire Mondial (PAM) a recommencé son appui aux personnes victimes d'insécurité alimentaire, qui avait été interrompu dans la première moitié de la décennie 1990. Il en a été de même avec le programme des cantines scolaires, après une forte réduction qui avait été durement ressentie. Le fait que le PAM ait eu à revenir sur cette décision a témoigné du fait que le Cap-Vert n'était pas en mesure de se passer de ces aides.

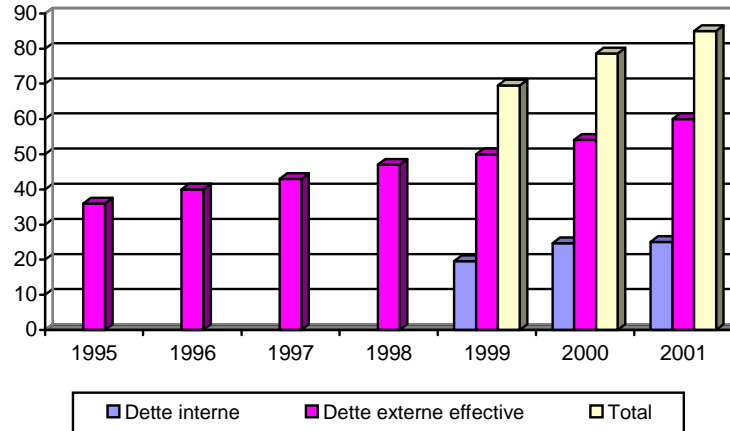
L'évolution à la baisse de l'aide publique au développement (APD) s'est accompagnée de changements notoires dans la structure de l'aide, et ce à deux niveaux. Premièrement, dans le contexte du déclin de l'aide bilatérale, les prêts tendent à représenter un poids croissant dans l'aide globale reçue par le pays. Cette tendance a été plus marquée à partir du milieu des années 1990. En 2000, les prêts représentaient pratiquement la moitié de l'APD. Un second changement dans la structure de l'aide est perceptible au niveau de la composition de l'aide bilatérale (comme on observe dans l'aide aux PMA en général). L'aide tend à se déplacer vers les infrastructures sociales et les services sociaux, au détriment des infrastructures économiques et des secteurs productifs. L'aide se détourne donc des secteurs potentiellement générateurs de croissance, alors qu'il faudrait assurer la durabilité de cette croissance.

L'aide extérieure est donc globalement en diminution. Une cessation de l'appartenance à la catégorie des PMA renforcerait sans aucun doute cette tendance, alors que ni les transferts des émigrés, ni les entrées de capitaux privés ne sont en mesure de compenser le déclin de l'aide. Dans ce contexte, les efforts déployés par le Gouvernement pour armer le pays de façon structurelle face aux forces de la mondialisation pourraient être anéantis.

Conséquences sur le plan de l'endettement

Pour maintenir la croissance, il est important d'assurer la stabilité des équilibres macro-économiques. Le Cap-Vert s'astreint d'ailleurs à respecter les critères de convergence de Maastricht, car l'escudo du Cap-Vert conserve une parité fixe par rapport à l'euro. Pour faire face non seulement à la diminution de l'aide, mais aussi à sa volatilité, le Gouvernement a été obligé, notamment en 1999 et en 2000, d'avoir recours au crédit bancaire pour couvrir un déficit budgétaire qui atteignait près de 19% du PIB (2000).

Graphique 18 : Dette publique en % du PIB



Source: BCV, MFPDR

La dette intérieure du pays a atteint près d'un quart du PIB. Cette dérive a plongé le pays dans une instabilité macro-économique, avec notamment un grave déséquilibre des finances publiques. Le service de la dette publique interne est devenu un poids insupportable pour le budget de l'Etat. Le paiement de ce service réduit considérablement la capacité de financement public, notamment l'allocation de ressources vers les secteurs sociaux.

Face à la diminution de l'aide bilatérale et notamment des dons, le Cap-Vert doit de plus en plus avoir recours à l'emprunt. La dette extérieure a été multipliée par 3 entre 1995 et 2001, représentant 36% et 60% du PIB à ces deux dates respectives. Le poids de la dette extérieure s'alourdit et des arriérés de paiement se sont accumulés, atteignant près de 30 millions de dollars en 2000. Pour soutenir les besoins de financement des investissements publics face aux défaillances de l'aide, notamment pour les infrastructures, le pays a dû avoir recours, ces dernières années, à des prêts commerciaux pour la première fois de son histoire. Cette politique, d'ailleurs contraire aux accords passés avec le FMI, tend à aggraver les difficultés budgétaires.

La dette publique totale atteignait en 2001 près de 85% du PIB, pesant ainsi de plus en plus sur les finances publiques. Bien que ces dernières aient connu en 2002 un début de récupération, il est à craindre qu'une sortie de la catégorie des PMA rende plus difficile le rétablissement et le maintien des équilibres macro-économiques, sans lequel une croissance soutenue et équitable ne pourrait être garantie.

7. Conclusion: l'importance d'identifier les modalités de traitement spécial les plus souhaitables pour le pays

Pour la quatrième fois consécutive (1994, 1997, 2000, 2003), le Cap-Vert satisfait deux des trois critères de sortie de la catégorie PMA, et pourrait donc être considéré comme techniquement prêt à perdre le régime PMA. Il y a toutefois de fortes raisons de craindre qu'une sortie immédiate ait des conséquences graves pour le pays, en l'absence d'une stratégie de sortie qui garantirait au pays la possibilité de se

constituer une capacité structurelle à faire face à la perte du traitement spécial qui est associé au régime PMA. Ce constat renforce le besoin de mesures de “sortie en douceur”, qui suppose des négociations avec les partenaires du développement du pays, et des progrès dans tous les domaines d’avantages retirés de l’appartenance à la catégorie PMA. Compte tenu des incertitudes qui entourent les progrès de la notion de sortie en douceur (en dépit des efforts accomplis par les Nations Unies), une sortie immédiate du Cap-Vert serait très probablement préjudiciable au pays.

Etant donné les handicaps structurels permanents auxquels est confronté le Cap-Vert (essentiellement liés à la petite dimension, à la dispersion et à l’éloignement des îles, et à l’incapacité de satisfaire les besoins alimentaires du pays d’une manière autonome), les modalités de traitement spécial dont le pays a jusqu’à présent pu jouir sont toujours considérées comme essentielles. Conserver le bénéfice d’un traitement spécial peut résulter d’une combinaison des options suivantes: (i) continuer à profiter, de façon quasi-permanente, de certains des avantages conférés par l’appartenance à la catégorie PMA (par exemple, pour une période d’au moins 10 ans); (ii) accepter une perte graduelle d’autres concessions (“sortie en douceur” par excellence); (iii) accepter la perte immédiate de certains avantages liés au régime PMA; et (iv) chercher à bénéficier de nouvelles modalités de traitement différencié que même le régime PMA, jusqu’ici, ne conférait pas.

Dans l’attente d’un éventuel ré-examen des modalités de traitement spécial qui lui sont essentielles, le Cap-Vert a besoin de conserver le traitement que lui confère le régime PMA, sans lequel le pays pourrait être rapidement confronté à un blocage de sa capacité à maintenir le niveau de développement humain auquel il est parvenu, et à profiter des forces de la mondialisation pour mettre l’économie sur la voie d’une diversification et d’une re-spécialisation durable.