

51024

55208

ECA/CERAD/87/53

**CONFERENCE INTERNATIONALE
SUR
LE DEFIL DU REDRESSEMENT ECONOMIQUE
ET DU DEVELOPPEMENT ACCELERE DE L'AFRIQUE**

**15-19 juin 1987
ABUJA, NIGERIA**

**PERSPECTIVES POUR LA MISE EN OEUVE
DU PROGRAMME D'ACTION DES NATIONS UNIES
PAR LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE POUR LE
RECOUVREMENT ET LE DEVELOPPEMENT AFRICAIN**

par

**John W. Sewell
avec
Anthony W. Gambino
Overseas Development Council**

**NATIONS UNIES
COMMISSION ECONOMIQUE
POUR L'AFRIQUE**



Conférence internationale sur le défi
du redressement économique et du
développement accéléré de l'Afrique

Abuja (Nigeria) 15-19 juin 1987

PERSPECTIVES POUR LA MISE EN OEUVRE
DU PROGRAMME D'ACTION DES NATIONS UNIES
PAR LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE POUR LE
RECouvreMENT ET LE DEVELOPPEMENT AFRICAIn

par

John W. Sewell
avec
Anthony W. Gambino
Overseas Development Council

I. INTRODUCTION

Il y a douze mois, la communauté internationale et les gouvernements africains ont convenu un accord historique, engageant les deux parties à un Programme d'action pour le redressement et le développement économique | Program of Action for African Economic Recovery and Development (UN-PAAERD). Les gouvernements africains ont pris une série d'engagements de grande envergure portant sur la réforme économique et la rationalisation de leurs propres économies. De leur côté, les donateurs bilatéraux et les organismes de développement multilatéraux ont accepté un rôle important dans le redressement de l'Afrique: ils devaient fournir aux pays africains une aide leur permettant d'aller au-delà du recouvrement et d'entamer le développement de leurs immenses ressources humaines et matérielles.

Une partie du Programme d'action des Nations Unies, sur laquelle la communauté internationale s'est accordée, a énoncé certains principes, parmi lesquels les plus importants étaient:

- * d'accroître les mouvements de ressources extérieures vers l'Afrique, dont environ \$9 milliards * en ressources provenant de l'extérieur, nécessités annuellement entre 1986 et 1990 pour réaliser les divers programmes de réadaptation et de développement projetés à travers le continent et contenus dans le Programme de priorités pour le redressement économique africain;
- * de donner la priorité à l'aide pour programmes plutôt que pour projets, de manière à ce que l'aide soit allouée selon les priorités des pays récepteurs;
- * de fournir l'aide sur une base régulière, prévisible, et en temps voulu;
- * d'accroître la portion du don dans l'aide au développement.
- * de rechercher une participation plus importante d'un personnel africain qualifié, et de faire de plus grands efforts relatifs à la formation dans le cadre des programmes de dons;
- * d'intensifier la coopération et la coordination parmi les donateurs;
- * de renforcer les prêts à des conditions libérales des établissements pour le développement multilatéral, y compris une huitième reconstitution rapide de l'Association internationale de développement (IDA) à un niveau conforme aux besoins de l'Afrique, et un appui continu pour la Banque africaine de développement et le Fond africain de développement ; et

* Il s'agit de dollars des Etats-Unis d'Amérique.

* d'assurer qu'aucun pays africain entreprenant un programme de reconversion ne devienne un exportateur net de capitaux publics à un pays donateur.

La communauté internationale a reconnu la nécessité potentielle de prendre des mesures extraordinaires en vue de l'allègement du fardeau de la dette de certains pays africains, en donnant la priorité à une croissance économique soutenable de préférence au service intégral de la dette conformément à des échéanciers rigides.

Le Programme d'action a aussi souligné l'importance des améliorations dans le cadre de la conjoncture économique globale, faisant appel à la communauté internationale:

* d'adopter des politiques visant une croissance soutenue, équitable et non-inflationnaire de l'économie mondiale, y compris l'élimination du protectionnisme, surtout en ce qui concerne les obstacles non tarifaires, l'encouragement des exportations et de la diversification économique africaines, et un meilleur accès pour les produits tropiques dans le cadre du GATT;

* de prendre des mesures d'ensemble relatives aux produits, y compris les accords et arrangements de produits, le financement compensatoire, et les programmes en vue d'accroître la capacité de l'Afrique de transformer, commercialiser, distribuer et transporter ses articles d'exportation.

L'envergure de la crise du développement de l'Afrique et la portée de la réaction positive des pays africains font contraste avec la réaction de la communauté internationale qui jusqu'à présent s'est avérée insuffisante. Ceci est surtout vrai pour certains des donateurs les plus importants, tels les Etats-Unis.

La réaction des donateurs bilatéraux et des organismes multilatéraux est surtout décevante étant donné la grande portée des réformes déjà mises sur pied par nombre de pays africains. La sagesse de ces réorientations de

politiques difficiles ainsi que d'une importance critique -- surtout celles qui influent sur les politiques relatives à l'agriculture et à l'alimentation et l'importance du secteur public -- ont été reconnues par la communauté internationale. Cependant, les Africains ont entrepris beaucoup de ces adaptations bouleversantes sur la base d'une interprétation implicite, notamment que la réaction de la communauté internationale serait plus qu'un applaudissement.

Ces défauts ne doivent pas cependant soulever le pessimisme -- du moins, pas encore. Ils ne doivent pas non plus diminuer l'importance des avantages qui ont déjà été réalisés. Les douze à vingt-quatre mois prochains seront décisifs quant à la détermination de si oui ou non cet accord fragile sera en mesure d'être soutenu et renforcé. Malgré les incertitudes et les déceptions, les Africains et les étrangers qui sont concernés par le besoin de développement de l'Afrique auront besoin d'intensifier la pression sur les organismes internationaux et des gouvernements des pays riches, afin de jouer leur rôle dans l'engagement pris l'année dernière.

II. REUSSITES A L'HEURE ACTUELLE

Une période de douze mois n'est pas très longue pour jauger le progrès réalisé relatif à la mise en vigueur d'un accord international, et surtout étant donné le nombre important de gouvernements et d'organisations multilatérales y prenant part. Il est cependant déjà possible de signaler certains projets réalisés par la communauté internationale:

* Le résultat de la Session extraordinaire des Nations Unies a représenté un accord entre les Africains et les donateurs quant au diagnostic des problèmes de l'Afrique et les mesures requises en vue de les résoudre -- une réussite considérable étant donné les désaccords récents relatifs aux mêmes questions. Cela reflète une prise de conscience croissante -- qui n'est pas encore pleinement présente dans les actions -- à savoir que le redémarrage d'une croissance soutenue en Afrique est le défi principal auquel sont confrontés ceux qui se soucient du développement international.

* Les principaux pays donateurs ont accru la portion don dans leur aide publique au développement (APD) sur le plan global pendant plus d'une décennie et tout fait penser que cette tendance continuera. L'APD représente la plus grande partie de l'appui financier de la communauté internationale à l'égard de l'Afrique -- plus de 75 pour cent de (l'assistance) nette financière pour l'Afrique ont été versés en 1984 en Afrique sub-saharienne - soulignant l'importance de cette tendance.

* Les périodes de franchise pour les remboursements des dettes ont été allongées; le Canada, par exemple, permet une période de franchise de cinq ans pour le remboursement de la dette des pays africains les plus pauvres. Certains donateurs occidentaux ont déjà allégé les termes de remboursement des prêts; un accord entre l'Egypte et ses créanciers principaux contient un moratoire de cinq ans sur les remboursements avec un réaménagement généreux de la dette par la suite. Récemment, le Zaïre a aussi obtenu des conditions favorables. Il s'agit peut-être des premiers programmes faisant partie d'une série de programmes d'allègement de la dette plus réalistes pour l'Afrique (voir la section IV sur la dette ci-dessous).

* Une entente sur la huitième reconstitution des ressources de l'IDA à \$12,4 milliards, avec \$6,2 milliard, au moins destiné à l'Afrique. Bien que ce chiffre ne soit pas aussi élevé que certains l'avaient espéré, il fournit des fonds importants pour le redressement et le développement africains. L'Afrique a aussi obtenu \$ 3,6 milliard sous les termes de l'IDA-VII; il est donc anticipé qu'elle recevra presque 75 pour cent de plus selon les conditions actuelles, conformément à l'IDA-VIII.

* La Banque Mondiale, encouragée par l'initiative montrée par le Président de la Banque Barber Conable, semble prête à injecter plus d'attention aux peuples les plus pauvres dans la projection de ses prêts pour programmes et projets, y compris les Prêts pour l'aménagement de structure destinés aux pays africains. Une nouvelle acceptation des interventions dont l'objectif est défini en vue de protéger les peuples les plus pauvres et les plus vulnérables des effets les plus rigoureux de l'aménagement économique devrait aider à fournir un soutien critique pour les peuples les plus pauvres de l'Afrique.

* Le Japon augmente le chiffre de l'aide destiné à l'Afrique. Bien que le niveau de cette aide soit encore relativement bas, l'assistance japonaise a accru de plusieurs millions de dollars en 1970 jusqu'à presque \$300 millions à la date actuelle.

* De plus en plus de pays ont adopté des mesures contre l'apartheid de l'Afrique australe et pour encourager le développement dans les neuf pays membres de la Conférence de coordination du développement de l'Afrique australe [Southern African Development Coordination Conference (SADCC)]. La Suède a décidé de couper toutes les relations commerciales avec l'Afrique du Sud, les Etats Unis dispose d'une loi sévère qui prend des sanctions contre l'Afrique du Sud, et un nombre de gouvernements, y compris ceux du Canada, d'autres membres du Commonwealth et du Japon, ont pris des mesures en vue d'appuyer les efforts de longue date des Africains de mettre fin à l'apartheid. Les pays nordiques ont été en tête de file en ce qui concerne l'aide aux états membres de la SADCC dans le cadre de leur lutte pour le développement malgré les efforts de déstabilisation de l'Afrique du Sud.

III. LES INSUFFISANCES DE LA REACTION INTERNATIONALE

Les pays africains ont estimé qu'une somme totale de \$128,1 milliards sera nécessaire entre 1986 et 1990 pour mettre en oeuvre le Programme de priorités pour le redressement économique africain. En vue de l'estimation que \$ 82,5 milliards seront disponibles par voie de sources intérieures, \$ 45,6 millions (sic) devront être fournis de sources extérieures, soit environ \$ 9 milliards par an.

Si l'on se sert d'un autre étalon -- celui de la restauration des volumes d'importation aux niveaux courants en 1980-1982 -- la Banque Mondiale estime que les vingt-neuf pays les plus pauvres sub-sahariens nécessiteront environ \$ 13 milliards de ressources provenant de l'extérieur par an entre les années 1986 et 1990. Cette somme totale dépend d'hypothèses relatives aux taux de croissance élevés de l'Afrique et aux volumes augmentés de produits à l'exportation, qui semblent déjà avoir été trop optimistes. Même étant donné ces hypothèses, un déficit annuel de \$ 2,5 milliards reste, qui devait être comblé par des sommes excédentaires aux rentrées d'aide provenant de l'extérieur prévues. Si l'IDA et autres institutions libérales multilatérales comblait \$ 1 milliard de cette lacune, ainsi que l'a proposé la Banque, une lacune de \$ 1,5 milliard resterait qui devrait être comblée par des organismes bilatéraux.

Cette évaluation des besoins de l'Afrique par la Banque Mondiale est basée sur un retour à un niveau d'importation qui serait considéré en mesure d'empêcher des déclin ultérieurs du niveau de vie, à savoir, pour le redressement et non pour le développement. Même si la réussite était complète conformément aux prévisions de la Banque Mondiale, le développement en Afrique serait encore un objectif pour les années 1990 et le siècle au delà.

Quoi que les diverses méthodes d'évaluer les insuffisances de ressources ne soient pas comparables, tous les observateurs semblent convenir qu'un manque énorme de ressources provenant de l'extérieur continue de faire obstacle au redressement et au développement africains.

Les tendances actuelles dans le domaine de l'aide au développement. L'Afrique a reçu environ \$ 11 milliards en débours nets d'aide au développement public (ADP) en 1985 (la dernière année pour laquelle il existe des données assez complètes), provenant des états membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), des organismes multilatéraux, des états membres de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) et des institutions financées par les Arabes. (Ce chiffre de \$ 11 milliards est

l'APD total net pour tous les projets, et n'est donc pas comparable aux \$ 9 milliards en aide provenant de l'extérieur requis par le Programme de priorités africain.) Entre 1981 et 1985 les débours nets en APD ont augmentés à un taux annuel de 5 pour cent en termes réels. L'aide multilatérale a augmenté le plus -- de 7,3 pour cent par an. L'aide bilatérale provenant des membres du CAD est montée de 5,8 pour cent, tandis que l'aide provenant des membres de l'OPEP --après avoir atteint un niveau maximum en 1982 -- a rétrécit -18,2 pour cent par an.

Soixante-trois pour cent de l'aide totale en 1985 s'est avérée l'aide bilatérale provenant des pays de l'OPEP, et les Etats-Unis et la France ont notamment fourni 45 pour cent de l'aide totale bilatérale. L'aide multilatérale a compté 31 pour cent du montant total; l'Association internationale de développement (l'IDA) est le donateur multilatéral le plus important, fournissant 30 pour cent de cette somme. Les pays de l'OPEP ont fourni 6 pour cent du montant total en APD.

L'aide provenant de pays à économie gérée est donnée à des niveaux relativement bas -- environ trois pour cent de l'aide totale pour l'Afrique -- et est concentré dans un petit nombre de pays. Calculé à un chiffre de \$ 300 million par an, leur aide rejoint environ le niveau d'aide fourni par le Canada.

Le rapport de 1986 du CAD a noté que "la provenance d'aide unique la plus importante pendant la dernière décennie a été la France, suivie par les EU, puis l'IDA, le Fonds européen de développement, l'Allemagne et le Canada. Les pays nordiques sont tous des donateurs importants, surtout en Afrique orientale. L'Italie et le Japon sont récemment devenus de nouvelles provenances bilatérales majeures."

Il semble que l'aide au développement en Afrique s'est stabilisé en termes réels pour 1986 et tout indique que s'il y a un accroissement en 1987, il sera petit. Diverses évaluations des réquisitions continuent de montrer qu'il existe un lacune importante dans le cadre de la provenance. Les mouvements des pays de l'OCDE resteront vraisemblablement aux niveaux courants ou accroîtront de façon marginale en termes réels pendant les 2-4 ans à venir. L'aide en provenance des économies planifiées est non seulement à des niveaux très bas, mais est aussi souvent mal adaptée aux besoins de développement de l'Afrique.

En 1985, l'Afrique n'a reçu que \$ 1,1 milliards par des voies commerciales privées, ce qui représente une diminution dramatique des niveaux courants au début des années 1980. Les flux nets totaux de capitaux prêtés à des conditions qui ne sont pas de faveur (public et privé) en direction de l'Afrique sont tombés de \$ 7 milliards en 1982 à \$ 3,3 milliards en 1984; trois pays -- la Côte-d'Ivoire, le Nigéria, et le Zaïre représentent plus de la moitié du total pour 1984. Pour 1985, on estime que le chiffre est \$ 3,5 milliards. Ce déclin des flux à des conditions qui ne sont pas de faveur ne sera probablement pas renverser avant que le cours du recouvrement africain ne soit terminé et qu'un développement fort africain soit en mesure de redémarrer.

Ansiqu'edans d'autres régions du monde, il existe une préoccupation croissante eu égard à la fuite des capitaux de l'Afrique en direction des pays développés. Pour certains pays, tels le Soudan et le Zaïre, le montant du capital qui a fui s'approche, ou surpasse même, le montant de la dette publique du pays. Il est vraisemblable qu'il n'y aura pas d'entrées de capitaux privés, non-africains, avant que les capitaux africains ne soient repatriés en grandes quantités.

L'investissement privé en Afrique doit devenir attrayant pour attirer les capitaux africains qui ont fui et qui gisent dans les banques des pays industrialisés, et par la suite, d'attirer les capitaux étrangers. Une partie du processus requiert plus de progrès, en vue de récolter les avantages de la coopération économique et de l'intégration. C'était là le point central contenu dans le Plan d'action de Lagos, qui est devenu même plus important à l'heure actuelle qu'il ne l'était quand ce document séminal fut rédigé.

La Crise de la dette. Il se peut que le problème le plus sérieux, le plus immédiat auquel sont confrontés de nos jours la plupart des pays de l'Afrique sub-saharienne est comment s'en tirer étant donné le fardeau écrasant du remboursement de la dette. Plus de 90 pour cent de la dette de \$ 95 milliards de l'Afrique sont dûs directement ou sont garantis par des sources publiques -- que ce soit les institutions gouvernementales des pays créditeurs ou des organismes internationaux. Le resserrement du

recouvrement africain sera difficile surtout en 1987, quand le service de la dette atteindra le niveau le plus élevé de la décennie -- environ \$ 11 milliards. La confluence malheureuse des prix affaiblis des marchandises, les flux de capitaux commerciaux négligeables, et aucun accroissement important de l'APD font que ce niveau de service de la dette est intenable.

Une question d'importance primordiale se rapporte au rôle du Fonds monétaire international (FMI). Le Fonds a apparu à la fin des années 70 et au début des années 80, un participant important notamment dans le cadre de la balance des paiements de l'Afrique. Mais les virements antécédents viennent maintenant à échéance, et en 1986 les remboursements au Fonds ont augmenté rapidement, causant une orientation négative des mouvements nets globaux comptant environ \$ 400 millions en direction de l'Afrique. Cette tendance continuera à moins que ce problème ne soit confronté dans un délai très court. (voir "Le FMI doit-il se retirer de l'Afrique" | "Should the IMF Withdraw from Africa?", par Maurice J. Williams, ODC Policy Focus, No. 1, Mars 1987.)

Il est possible de combler la lacune des ressources de deux façons: par moyen (d'accès à) plus de capitaux provenant de l'extérieur, ou une revendication moins importante à l'égard des ressources africaines. Le niveau d'aide peut être augmenté, il est possible d'alléger la dette, afin de réduire les remboursements aux créanciers bilatéraux et multilatéraux, ou un mélange des deux mentionnés ci-dessus en vue de combler la lacune.

Il semble peu probable à l'heure actuelle que des ressources supplémentaires sur l'échelle requise pourront être fournies avant 1990. Le résultat s'avère l'importance accrue des négociations relatives à la dette, puisqu'elles fournissent le seul espace où peuvent être trouvées les ressources pour le redressement et le développement africain.

C'est heureux qu'à l'heure actuelle, une action avec un objectif bien défini en vue de résoudre ce problème semble de plus en plus probable (voir ci-dessous, Article 5).

Réduction des taux de croissance des pays de l'OCDE. (Une tendance qui est) extrêmement néfaste pour les pays africains -- et qui est indépendante de leur volonté, est le ralentissement des taux de croissances occidentaux. Le FMI a récemment réduit son évaluation de la croissance des pays de l'OCDE de 3,5 à environ 2 pour cent. Ceci aura un effet néfaste et sur la volonté d'un certain nombre de pays occidentaux d'accroître leurs niveaux d'aide pour l'Afrique, et sur les possibilités de croissance des débouchés pour les produits de l'Afrique destinés à l'exportation.

Les prix pour les produits de base restent peu élevés. Cette situation ne changera pas dans le court terme, et continuera d'aggraver les problèmes de comptabilité au moment actuel. Les prévisions de la Banque Mondiale semblent indiquer que les prix des boissons tomberont, les prix des céréales, graisses et huiles, et métaux & minéraux resteront les mêmes ou croîtront un peu, tandis qu'on a prédit une hausse de plus de 70 pour cent du prix du pétrole entre 1987 et l'an 2000. Les accords de rationalisation du marché ne seront pas en vigueur avant le début des années 1990, trop tard pour aider à réduire cet obstacle au redressement africain.

Nombre de gouvernements occidentaux et de spécialistes hésitent en ce qui concerne l'avantage des accords de produits, et les accords de produits ne sont presque jamais favorisés dans les pays industrialisés. Le programme de la CNUCED, qui a été négocié de façon laborieuse il y a quelques ans, ne sera sûrement pas non plus mis en vigueur. Les programmes de financement compensatoire, qui nécessitent des capitaux, entrent en conflit catégorique avec le désir d'obtenir des niveaux d'aide plus élevés à des conditions de faveur.

Le protectionnisme deviendra pire. Pendant les prochaines années, il est probable que le protectionnisme croîtra parmi les pays occidentaux. La législation commerciale aux Etats Unis menace de bouleverser les structures globales des échanges. Cette tendance, quelque lamentable qu'elle soit, doit être reconnue et associée aux plans de développement de l'Afrique.

Peu d'action quant à la coordination des donateurs. Certains progrès ont été réalisés en Afrique sur le plan de la coordination, surtout avec l'organisation de groupes plus consultatifs dont le but est d'agir comme "mécanisme central pour la coordination de l'aide, offrant une tribune confidentielle pour l'échange des informations, des idées et des

commentaires parmi les donateurs et les receveurs d'aide, et permettant une évaluation commune des besoins relatifs et des performances relatives. " (CAD, Rapport de 1986). Il reste néanmoins beaucoup à faire, et, comme pour les questions plus vastes de redressement et de développement, c'est à l'Afrique de prendre la tête.

Une approche orientée sur la rationalisation des flux d'aide paraît prometteuse en vue d'augmenter la coopération régionale en Afrique. Sans une coordination régionale qui fonctionne bien, les plus petits pays d'Afrique trouveront qu'il est presque impossible de développer et de diversifier leurs économies.

Comme le signale le Président du Comité d'aide au développement, les gouvernements africains eux-mêmes devront se charger de la tâche de coordonner les flux d'aide, tout comme les gouvernements asiatiques se sont chargés de cette tâche dans le passé. En attendant, cependant, il y a des actions possibles en vue d'améliorer la coordination de l'aide. Certaines de ces actions se trouvent dans le rapport de la Consultation officielle relative au progrès du redressement de l'Afrique [Informal Consultation on the Progress of the Recovery of Africa, qui a été tenu à Bommerswik, Suède en octobre passé et a été à l'initiative de la Table ronde Nord-Sud.

L'aide liée continue à des niveaux inacceptables. En 1984-1985, l'Autriche, l'Italie, le Royaume-Uni, la France et les Etats-Unis ont lié plus de 50 pour cent de leur APD total (Rapport du CAD, 1986). En plus de l'aide liée, une trop grande proportion de l'aide est déterminée sur une base purement politique, plus que dans le cadre du développement. Il en est ainsi pour beaucoup de donateurs -- les Etats-Unis envoient des sommes relativement massives à deux pays, l'Egypte et Israël; la France se concentre sur ses anciennes colonies, pour ne pas mentionner les territoires d'outre-mer et les départements; les donateurs arabes soulignent leurs états de première ligne; et l'Union soviétique et autres pays qui pensent de façon analogue expédient deux tiers de leur aide pour l'Afrique subsaharienne en Ethiopie.

Dans un certain sens, il est facile de délier l'aide: cela peut être accompli par voie d'actions unilatérales. Mais chaque programme bilatéral ne le fera pas volontiers à moins que tous n'agissent de même. Cela veut dire que le leadership international de la Banque Mondiale et d'un ou deux donateurs principaux tels que les Etats-Unis est urgent. De même, les donateurs doivent équilibrer leurs intérêts politiques avec des intérêts globaux en vue d'une Afrique stable et croissante.

IV. LA SITUATION AUX ETATS UNIS

Les perspectives d'une action favorable de la part des Etats-Unis à l'intention du développement africain ne sont pas bonnes à court terme, bien que la situation plus étalée dans le temps puisse être un peu plus favorable. Les montants de l'aide fournie à l'Afrique sont mêlés à des débats politiques auxquels ils n'ont aucun rapport, débats qui concernent le besoin de réduire le déficit fédéral, la priorité relative des programmes sociaux intérieurs en opposition aux activités militaires, et l'équilibre entre, d'une part, l'aide financière à l'étranger pour des programmes politiques et militaires, surtout dans les pays à revenus moyens et, d'autre part, des programmes à plus long terme pour le développement dans les régions plus pauvres.

Le budget de l'aide étrangère, voté par le Congrès américain, est passé de \$ 9,9 milliards à \$ 14,8 milliards. Mais presque tout le montant de cette augmentation est allé à des programmes d'aide à la sécurité du Moyen-Orient, de l'Amérique centrale, et de quelques autres pays d'Asie et d'Europe méridionale. Seulement un petit nombre de pays africains a profité de ces orientations dans les allocations de l'aide américaine.

L'aide américaine destinée à l'Afrique a baissé de plus de 25 pour cent entre 1986 et 1987, alors que la totalité de l'aide américaine a baissé de moins de 20 pour cent. L'aide des Etats Unis à destination de l'Afrique continuera selon toute vraisemblance à diminuer pendant les deux prochaines années; mais il est extrêmement important que cela ne soit pas considéré par les Africains comme une tendance irréversible.

Jusqu'à ce que les Etats Unis viennent à bout de leurs problèmes budgétaires, les débats chercheront le moyen de diviser une quantité de fonds d'aide étrangère qui diminue. Offrir une assistance intégrale au Moyen-Orient est une chose convenue et une priorité spéciale est accordée aux demandes faites pour un petit nombre de pays, y compris ceux de l'Amérique centrale et ceux qui sont considérés comme étant d'importance stratégique pour les Etats Unis, tels que le Pakistan et, en Afrique, le Kenya, le Soudan et le Zaïre. Une fois les fonds d'aide pour ces pays d'intérêt principal répartis, une part dégressive est gardée pour le reste du monde en développement, y compris l'Afrique.

Un enjeu de grande importance pour l'Afrique, notamment la participation intégrale des Etats-Unis à la huitième reconstitution des ressources de l'IDA, reste maintenant en balance. L'Administration de Reagan a sollicité le montant intégral nécessaire pour effectuer le premier remboursement de la part américaine, mais des contraintes dans l'ensemble du budget national, un élément fort opposé à l'aide étrangère au sein du Congrès, un président affaibli, et d'autres facteurs, s'amalgament et produisent de fortes forces tendant à rabaisser le niveau de l'IDA au-dessous de ce que l'Administration sollicite. Ce problème reste sans solution et sera débattu au Congrès au cours des quatre prochains mois. Il est possible que la contribution américaine à la 1^{ère} année d'IDA-VIII puisse être de la somme aussi modique que \$ 400 millions au lieu des \$ 950 millions annoncés.

A la lumière de l'analyse ci-dessus, il pourrait sembler paradoxal de suggérer que l'intérêt pour le redressement et le développement africains est loin d'être mort. Emus par la crise du développement africain et par l'intérêt ressenti par le public, un groupe de législateurs bipartisan a institué l'Acte du développement et du recouvrement de la famine | African Famine Recovery and Development Act. Se basant sur le travail d'un nombre de groupes, plus particulièrement le rapport du comité sur les stratégies du développement africain (une commission privée de haut niveau sur le développement africain) et des études faites par des groupes luttant pour la préservation de l'environnement, la législation codifie un engagement à long terme pour prêter assistance à l'Afrique à un niveau supérieur. En

outre, la proposition de loi prévoit un programme d'aide bilatérale beaucoup plus souple destiné à répondre aux besoins et aux désirs des Africains et permet un réaménagement de la dette pour les pays africains à revenu faible. Ce qui est peut-être plus important, elle pourrait aider à "protéger" l'Afrique de la compression budgétaire actuelle, en fixant le montant de l'aide bilatérale destinée aux pays africains.

L'Administration de Reagan a incorporé beaucoup de ces idées dans les propositions qu'elle a faites cette année au Congrès afin de créer un Fonds de développement spécial pour l'Afrique. L'Administration a sollicité des montants d'aide de \$ 500 millions pour l'Afrique en 1988, mais par suite des exigences budgétaires, il est peu probable que plus de \$400 millions ne soient obtenus. En outre, il semble pratiquement impossible que ce montant de financement ne soit inversé avant 1989, essentiellement à cause de l'inquiétude au sujet du déficit budgétaire du gouvernement américain. Les propositions du gouvernement ont eu leur origine dans une "Initiative présidentielle pour mettre terme à la Faim en Afrique" | Presidential Initiative on Ending Hunger in Africa, initiative peu remarquée, publiée par le Président Reagan sans publicité en mars 1987. Elle recommande également des "accords-cadres" à long terme entre les donateurs et chaque pays africain, ainsi qu'une position plus souple à l'égard de l'allègement de la dette.

Les Africains ne devraient pas considérer ceci comme un signe de la diminution de l'intérêt des Etats Unis pour le développement africain, ou de leur engagement envers celui-ci. Le conflit entre un Congrès démocratique et un président républicain se concentre sur un problème différent -- celui de la forme du budget fédéral. Dans ce conflit, les montants de l'aide étrangère sont devenus une arme, qui peut être utilisée par les deux parties quand elles menacent de s'opposer à l'autre au sujet de problèmes intérieurs, par exemple s'il faut ou non augmenter les impôts. Dans ce contexte, la capacité et la volonté des gouvernements africains de continuer à exercer une pression sur le Congrès et sur l'Administration, de par leurs propres efforts d'une part, en s'alliant avec des défenseurs sympathiques à l'intérieur des Etats-Unis, sont très importants.

Le soutien du public américain pour le développement africain est un élément plus favorable de ce même tableau. Le soutien par les Américains des efforts privés et publics pour résoudre la crise africaine de 1984-1985 a été sans précédent, non seulement dans le domaine manifesté par le public, mais aussi dans celui des contributions financières privées faites à des groupes travaillant en Afrique. Les dons provenant d'organismes privés volontaires pour les pays en développement dans le monde entier on atteint \$ 1,5 milliard en 1985, avec environ 1 milliard allant aux pays du Sud Sahara.

En outre, les Américains favorisent l'aide à l'Afrique en tant que priorité des Etats Unis pour l'assistance. Une enquête récente de l'opinion publique américaine au sujet du développement a montré qu'une majorité d'Américains continue de soutenir l'aide économique des Etats Unis pour les pays en développement, avec "une forte préférence pour les types de programmes d'aide économique dont le but est le plus clairement la distribution d'aide directement aux pauvres". L'Afrique a été reconnue comme la priorité principale dans le cadre de l'assistance américaine. (Christine E. Contee, Ce que les Américains pensent: Points de vue sur le développement et les relations des Etats Unis et le Tiers-monde, 1987) | What Americans Think: Views on Development and U.S.-Third World Relations, Interaction and the Overseas Development Council, 1987. La documentation provenant des sondages faits en Europe, au Canada et en Australie suggère également que les citoyens de ces pays approuvent l'aide pour le développement, et que l'Afrique est leur priorité régionale.)

Néanmoins, les avances économiques et sociologiques faites par de nombreuses nations africaines ne sont pas très bien comprises aux Etats Unis. Aux yeux de trop d'Américains, l'Afrique reste le continent de la famine, de la pauvreté, et de la corruption. Quelques groupes privés américains s'efforcent de corriger ces fausses conceptions mais, comme ailleurs, beaucoup d'efforts sont nécessités.

Cette situation donne aux Africains et à leurs gouvernements l'occasion d'avoir un impact considérable sur les débats des Etats Unis au sujet des politiques de développement à l'égard de leurs pays. Les amis de l'Afrique constatent avec quelque regret que les efforts africains à Washington ne paraissent avoir aucune influence importante sur nos débats au sujet de l'aide au développement. Ce n'est certainement pas le cas pour d'autres pays et régions qui sont des bénéficiaires considérables de l'aide financière américaine. Pour maintenir leur efficacité aux Etats Unis, les états africains et les organisations devraient réviser leurs activités et nouer des alliances avec des groupes partageant les mêmes perspectives. On trouve d'importants alliés potentiels parmi les écologistes américains, les groupes religieux, les organisations privées concernées par le développement, et les autres organisations non-gouvernementales soutenant les efforts pour le développement africain.

V. LA NECESSITE D'ACTIONS FUTURES

N'importe quelle évaluation franche des efforts pendant l'année dernière de la part de la communauté internationale, en vue de mettre en vigueur leur engagement dans le cadre de la Session extraordinaire sur l'Afrique, doit contenir plus de pessimisme que d'optimisme. Mais il ne s'est écoulé qu'un an, et certains accomplissements ont été réalisés qui ne doivent pas être ignorés. Dans d'autres domaines, surtout en ce qui concerne l'allègement de la dette, il est probable qu'une action salutaire sera mise sur pied.

La conclusion importante, quoique implicite, de la Session extraordinaire de l'ONU doit surtout être renforcée: l'Afrique se trouve maintenant confrontée à un ensemble de problèmes sans précédent qui exigent une attention internationale urgente et coordonnée et des mesures spéciales qui reconnaissent le caractère inadéquat de "l'activité économique conduite comme d'ordinaire". Lors des 12 à 14 prochains mois, ceux qui sont concernés par le développement de l'Afrique devront mobiliser leurs efforts afin d'insister pour avoir des actions plus positives.

Afin de favoriser l'application, il serait à conseiller d'instituer plus de vérification formelle et de compte-rendus sur les activités à l'intérieur et à l'extérieur de l'Afrique. Le CAD pourrait peut-être évaluer les réactions de la communauté internationale tandis que la Commission économique pour l'Afrique coordonne l'analyse des actions africaines.

Flux monétaires et réaménagement de la dette

Une assistance de faveur est décisive pour les perspectives de redressement à court terme et des plans à long terme pour le développement de l'Afrique. Et pourtant, les perspectives concernant les flux d'argent à tarif favorable ne sont pas bonnes dans un proche avenir. La situation a été rendue encore plus cruciale par la crise de la dette africaine -- certains pays rendent plus d'argent aux pays riches créanciers qu'ils ne reçoivent par le biais de nouveaux fonds offerts pour le développement. Cette situation contradictoire doit trouver d'urgence une solution.

Les choix sont théoriquement faciles, même s'ils sont difficiles du point de vue politique. Les donateurs peuvent fournir un nouveau financement, ou un allègement de la dette effectuée lors d'anciens prêts officiels, ou bien même la combinaison de ces deux éléments. Il est heureux qu'une déclaration et des actions récentes laissent espérer que de nouvelles mesures pour aborder ces problèmes de dettes peuvent être considérées. Il y a un an, le PAAERD de l'ONU a émis l'idée, sans grande ardeur, que la "communauté internationale est bien décidée à aider les pays africains en ce qui concerne leurs efforts pour régler leurs exigences financières."

Les créanciers bilatéraux et multilatéraux semblent maintenant prêts considérer un allègement de dette pour plusieurs nations africaines. Au lieu des extensions traditionnelles des remboursements, sans concessions importantes faites, plusieurs gouvernements commencent à étudier l'allègement de la dette officielle en reconvertissant quelques prêts en dons ou en adoptant de généreuses périodes de franchise et des réductions de

taux d'intérêt. En 1987, une loi a été votée au Congrès afin d'offrir une période de franchise de cinq ans et un allègement du taux d'intérêt sur la dette bilatérale officielle des Etats Unis dues par les plus pauvres pays d'Afrique. De récents réaménagements par le Club de Paris ont été réalisés, avec des délais de plusieurs années.

Il s'agit aussi d'action au niveau multilatéral. La Banque Mondiale a créé un nouveau poste au niveau vice-présidentiel afin de coordonner les efforts pour aider à résoudre la crise de la dette, et à réunir tout le personnel travaillant sur l'Afrique pour en faire un seul département. Ces changements devraient permettre à la Banque de travailler de façon plus efficace pour le redressement économique et le développement de l'Afrique. De plus, pendant le mois de juin, au Sommet économique de Venise, les dirigeants occidentaux discuteront de divers moyens en vue de rendre supportable le fardeau de la dette africaine. Le fait que les problèmes de dette de l'Afrique soient à l'ordre du jour de cette réunion à ce niveau élevé, réunion qui se penche en général sur les problèmes des pays industrialisés, pourrait laisser prévoir une action spectaculaire à court terme de la part des pays donateurs, permettant que le redressement africain soit achevé en l'an 1990.

Le secrétaire général de l'ONU a désigné un comité de "sages" dont la fonction serait de le conseiller pour aider les pays africains accablés par leurs dettes à résoudre leurs problèmes relatifs à la dette. Ce groupe de haut niveau devrait apporter des idées concrètes pour de nouvelles solutions, y compris une forme quelconque de l'allègement de la dette.

Le FMI surtout doit prendre des mesures et les états membres doivent augmenter les capitaux du Fonds pour l'aide à la reconversion à des taux d'intérêt réduits, ainsi qu'en adoptant des échéances de remboursement plus souples. Le Fonds devrait également renforcer sa coopération avec la Banque Mondiale et d'autres organisations multilatérales de développement.

Enfin, le Fonds ne doit choisir comme objectif rien de moins qu'une position financière neutre avec les pays africains les plus pauvres. Ce n'était pas le cas en 1985, lorsque onze pays africains ont eu des flux nets négatifs avec le FMI. Sans une action décisive, cette situation continuerait, et pourrait devenir pire, surtout en vue du fait que les taux d'intérêt sur la dette due au FMI créent des difficultés additionnelles.

L'encouragement de nouveaux donateurs. Il serait bon d'encourager les donateurs d'aide, qui ne sont pas encore vraiment impliqués en Afrique, à participer plus pleinement. Le Japon est le donateur le plus évident dont la capacité est sous-utilisée. Une augmentation importante de l'assistance japonaise à l'Afrique au delà des montants actuels qui sont peu élevés à présent, bien qu'ils s'élèvent, pourrait aider à faire redémarrer la croissance. Des déclarations officielles et officieuses, y compris celle du Premier ministre Nakasone lors de sa dernière visite à Washington, indiquent que le Japon est prêt à augmenter son aide aux pays en développement. Les gouvernements africains, les organismes internationaux, et autres gouvernements de l'OCDE se doivent d'encourager et d'aider les Japonais à s'engager plus réellement dans le domaine de l'aide au développement africain.

De même, il serait bon d'encourager les économies planifiées à faire plus pour l'Afrique. Les montants de leur aide restent peu élevés avec des programmes concentrés dans un petit nombre de pays. Par le passé, ces gouvernements ont soutenu que, puisqu'ils n'avaient eu aucune implication coloniale en Afrique, il ne s'agissait pas de leur demander de fournir des montants d'aide importants. Ce même raisonnement pourrait être suivi par les Etats-Unis ou le Japon, et cette faible argumentation pour expliquer une aide aumône à l'Afrique ne devrait plus être acceptée. L'Europe orientale et l'Union soviétique devrait jouer un rôle plus important dans le soutien au développement africain.

Commerce. D'autres problèmes importants ont une période de gestation plus prolongée. La Ronde uruguayenne de négociations commerciales sous les auspices du GATT abordera les questions du commerce agricole, et ceci pourrait aider l'agriculture africaine, non pas en augmentant les possibilités d'exportation, mais en s'orientant vers des politiques de détermination de prix agricoles qui reflètent mieux les réalités sous-jacentes de la production. Les tendances actuelles dans les pays développés, qui équivalent la poursuite d'une politique de substitution à l'importation dans le domaine de l'agriculture, commencent à être assujéties à une plus forte pression, avec la possibilité qu'il y aura une transition à un système plus rationnel dans le domaine de l'agriculture mondiale au cours des années 1990.

Prix des produits. Les courtes périodes pendant lesquels les prix sont élevés pour certains produits ne doivent pas apaiser les pays et les encourager à diminuer les efforts essentiels en vue de diversifier leurs économies. D'autres produits, et surtout les minéraux tels que le cuivre, font l'expérience de déclin à long terme eu égard à la demande mondiale, et une amélioration des prix est peu probable.

Les pays producteurs devraient concentrer leurs efforts de planification sur le fait de profiter de tout excédent temporaire en investissant -- dans la mesure de ce qui est raisonnable -- les bénéfices, en vue de diversifier en s'éloignant de la production de ces produits, tout en reconnaissant qu'une concentration sur la production de produits de base ne s'avère pas une stratégie soutenable à long terme.

Pression de la part de l'Afrique. Afin de profiter des possibilités soulevées ci-dessus, il est nécessaire que les Africains ainsi que leurs gouvernements continuent d'exercer une pression sur les organismes internationaux et les gouvernements donateurs. Cela signifie que gouvernements et organismes africains doivent oeuvrer de façon beaucoup plus efficace que par le passé, en vue de mettre en lumière leur propre situation, de décrire les difficiles démarches entreprises, le progrès

réalisé, et les possibilités que présente l'avenir. Ils se doivent de travailler avec leurs alliés naturels dans le sein des pays de l'OCDE -- et surtout avec les Etats Unis -- dans les corps législatifs, les partis politiques, les organismes non-gouvernementaux, et les entreprises engagées en Afrique. En outre, un "représentant pour le développement africain" permanent à Washington, pour traiter avec les gouvernement des Etats Unis ainsi qu'avec la BIRD et le FMI, serait en mesure de faire des apports considérables.

VI. CONCLUSION

Nous en revenons à notre évaluation d'origine. La perspective à court terme n'est pas très brillante, mais ce n'est pas le moment d'être pessimiste. A long terme, l'importance du Programme d'action est fondé dans le consensus basé sur une double stratégie:

- * des changements dans les pays africains en vue de la transformation de leurs économies.
- * l'appui de la communauté internationale pour le redressement et un développement soutenu.

Les actions de l'Afrique au cours des deux prochaines années vont beaucoup influencer la volonté des étrangers de prendre un rôle plus important dans l'avenir de l'Afrique; le consensus établi relatif aux problèmes confrontés et aux solutions recherchées doit être soigneusement conservé. En fin de compte, la durabilité de l'entente entre la communauté internationale et l'Afrique dépend de la direction africaine -- direction fondée non seulement sur l'exemple donné, mais aussi sur la pression insistante à l'égard de la communauté internationale de rester ferme dans son rôle, défini dans ce calendrier convenu pour l'avenir de l'Afrique.

Appendice i.

MOUVEMENTS NETS DES CAPITAUX DU FMI PAR PAYS, 1980-85
 (S millions, prix de 1983 et taux d'échanges)

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
A REVENU BAS						
parmi lesquels	<u>460</u>	<u>1113</u>	<u>658</u>	<u>1089</u>	<u>450</u>	<u>191</u>
Ghana	-12	-11	4	278	215	122
Zaïre	16	104	120	128	107	66
Zambie	7	358	-49	80	78	-19
Madagascar	46	36	57	12	18	-4
Malawi	29	27	2	26	18	7
Sénégal	45	59	44	28	17	15
Libéria	20	52	71	55	16	-7
Niger	-	-	-	33	15	16
Soudan	132	168	46	162	14	-5
Togo	20	8	-	23	13	7
Sierre Leone	0	28	-	23	11	-4
Somalie	7	30	35	51	-3	26
Mauritanie	16	4	17	-2	-9	-3
Kenya	65	26	147	96	-12	54
Ouganda	34	129	92	108	-17	-65
Ethiopie	-	76	23	-19	-21	-31
Tanzanie	18	-12	-10	-20	-25	-5
REVENU MOYEN	<u>75</u>	<u>468</u>	<u>492</u>	<u>472</u>	<u>99</u>	<u>-72</u>
parmi lesquels:						
Zimbabwe	40	43	-	164	83	-21
Côte-d'Ivoire	15	377	127	179	14	-38
Cameroun	-16	-10	-3	13	7	-
Congo	-6	-8	-	4	3	-
Nigéria	-	-	339	83	-	-

- Signifie zéro ou négligeable

Source: Organisation de coopération et de développement économiques

Appendice ii.

AIDE AMERICAINE PAR REGION, EF1986-EF1988^a

(en millions de dollars E.U.)

Aide au développement

	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>
Afrique	379	328	500
Asie et Moyen-Orient	442	345	350
(Israel)	-	-	-
(Egypte)	-	-	-
Amérique latine	462	410	401
(Amérique centrale)	(255)	(236)	(230)

LOI PUBLIQUE 480

	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>
Afrique	348	238	183
Asie et Moyen-Orient	734	552	546
(Israel)	-	-	-
(Egypte)	(220)	(189)	(182)
Amérique latine	261	274	234
(Amérique centrale)	(111)	(105)	(101)

Fonds d'appui économique

	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>
Afrique	245	163	100
Asie et Moyen-Orient	4006	2924	2788
Israel)	(1898)	(1200)	(1200)
(Egypte)	(1068)	(815)	(815)
Amérique latine	659	559	700
(Amérique centrale)	(458)	415)	(502)

Programme d'assistance militaire

	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>
Afrique	94	42	98
Asie et Moyen-Orient	440	608	928
(Israel)	-	-	-
(Egypte)	-	-	-
Amérique latine	217	203	258
(Amérique centrale)	(192)	(185)	(211)

Ventes Militaires étrangères

	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>
Afrique	-	-	5
Asie et Moyen-Orient	4939	4040	4416
(Israel)	(1723)	(1800)	(1800)
(Egypte)	1244	1300	1300
Amérique latine	8	-	-
(Amérique centrale)	-	-	-

Total ^b

	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>
Afrique	1.121.117	829.756	944.547
Asie et Moyen-Orient	10.627.448	8.545.674	9.111.895
(Israel)	(3.621.000)	(3.000.000)	(3.000.000)
(Egypte)	(2.534.453)	(2.306.172)	(2.299.204)
Amérique latine	1.686.996	1.548.893	1.694.378
(Amérique centrale)	(1.036.334)	(957.974)	1.061.089

^a Les chiffres pour l'EF 1986 sont réels; les chiffres pour l'EF 1987 se basent sur la Résolution Continue; les chiffres pour l'EF 1988 représentent la réquisition de l'Administration.

^b Inclus le contrôle des stupéfiants, le "Peace Corps", IMET, et autres programmes militaires et économiques.

Source de la documentation: AID, Présentation au Congrès EF 1988
Congressional Presentation FY1988.