

49765

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



Distr.
LIBRES

E/CA/DAU/TRADE/Exp/2(7)
26 janvier 1983

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Réunion extraordinaire du Groupe d'experts
gouvernementaux précédant la Conférence
des ministres africains du commerce
préparatoire à la sixième session
de la CNUCED

18-23 février 1983, Libreville (Gabon)

v) MISE EN OEUVRE DU NOUVEAU PROGRAMME SUBSTANTIEL D'ACTION
DANS LES PAYS AFRICAINS LES MOINS AVANCES

RAPPORT INTERMEDIAIRE ET QUESTIONS A EXAMINER

I. Introduction

1. Sur les 31 pays les moins avancés (PMA) du monde, 21 se trouvent en Afrique. Cinq autres pays ont récemment été ajoutés à la liste des PMA par la trente-septième session de l'Assemblée générale. Ainsi, plus de 50 p. 100 des Etats membres de la CEA appartiennent actuellement au groupe des PMA. Une telle situation requiert que la Commission s'occupe davantage des pays africains les moins avancés grâce à une participation plus active des Etats membres et de son secrétariat aux diverses instances internationales.

2. La liste des pays les moins avancés a été établie afin de permettre à la communauté internationale d'accorder une attention particulière aux problèmes spécifiques et aux difficultés structurelles auxquels font face ces pays en développement les plus pauvres et les plus faibles. C'est dans cet esprit que dans les résolutions 62 (III) et 93 (IV) adoptées respectivement aux troisième et quatrième sessions de la CNUCED, il est demandé d'accorder une "attention particulière" aux PMA en matière de politiques commerciales et dans d'autres domaines.

3. La Conférence des ministres de la CEA a, à sa cinquième session tenue à Rabat en 1979, adopté la résolution 353 (XIV) dans laquelle il était demandé d'élaborer un programme spécial d'aide et d'assistance aux pays les moins avancés ainsi qu'aux pays enclavés et insulaires en raison du faible intérêt manifesté par la communauté internationale dans l'application des résolutions 62 (III) et 93 (IV) de la CNUCED. La Conférence des ministres a, plus précisément, invité tous les Etats membres à fournir leur plein appui au programme d'urgence ainsi qu'au nouveau programme d'action pour les années 80, figurant dans le Programme d'Arusha pour l'autonomie collective et cadre de négociations adoptés à Arusha lors de la quatrième Conférence des ministres du Groupe des 77.

4. Sur la base du Programme d'Arusha, la communauté internationale a franchi un pas important, lors de la cinquième session de la CNUCED tenue à Manille, en adoptant la résolution 122 (V) dans laquelle il a été décidé de lancer en faveur des PMA un nouveau programme global d'action comprenant les deux phases suivantes :

- a) un effort immédiat pour donner une impulsion immédiate à leur économie y compris des programmes de remise en état;
- b) un nouveau programme substantiel d'action pour les années 80 visant à transformer leur économie en vue de parvenir à un développement autonome. La résolution 122 (V) précitée a également prévu certaines mesures qui ont été prises depuis lors; il s'agit :

i) de la convocation d'une réunion du Groupe d'experts de haut niveau en novembre 1979, ii) de la décision de l'Assemblée générale de convoquer une Conférence des Nations Unies (Résolutions 34/203 et 34/210) et de désigner le Secrétaire général de la CNUCED comme Secrétaire général de la Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, iii) de la décision du Comité préparatoire de la Conférence de mener ses travaux en se fondant sur les programmes nationaux qui seront élaborés par les pays les moins avancés eux-mêmes et iv) de la décision ultérieure en vertu de laquelle chaque programme de pays devrait être examiné lors d'une réunion avec les partenaires dans le développement avant la tenue de la Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés.

5. Le Groupe intergouvernemental chargé de la question des pays les moins avancés, qui a servi de Comité préparatoire, a tenu trois sessions à Genève - la première en février 1980, la deuxième en octobre 1980 et la troisième en juin-juillet 1981 - et a décidé que la Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés devrait être organisée sur la base de "préparatifs détaillés et efficaces qui seront entrepris par les pays les moins avancés avec l'appui de la communauté internationale". A sa deuxième session, le Comité préparatoire a arrêté des dispositions pour les réunions de consultation. La troisième session était spécialement consacrée à la préparation de la Conférence elle-même qui s'est tenue à Paris en septembre 1981.

6. Les réunions de consultation se sont tenues dans l'ordre ci-après :

- a) pour l'Asie et le Pacifique, en mars-avril 1981 à Vienne;
- b) pour l'Afrique de l'Est, en mai 1981 à Addis-Abeba (le Secrétaire exécutif de la CEA était l'un des présidents des réunions de consultation);
- c) pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre et la Somalie, en mai-juin 1981 à la Haye;
- d) pour les autres pays africains et Haïti, en juin 1981 à Genève.

7. Les mémoires préparés par les pays les moins avancés eux-mêmes avec l'aide du système des Nations Unies ont fourni aux PMA l'occasion d'examiner en détail leur situation économique actuelle, de renforcer leur base de données statistiques et d'élaborer des politiques intérieures permettant de promouvoir une croissance et un développement économiques accélérés. Malheureusement, les réunions de consultation n'ont pas répondu à l'attente des PMA. Alors qu'il avait été demandé aux PMA de préparer des programmes ambitieux portant sur les années 80, la plupart des pays donateurs participant à ces réunions ont dénoncé l'ambition des programmes présentés sans prendre par ailleurs aucun engagement ferme.

8. Au cours de la Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, des discussions serrées ont eu lieu entre les participants, en particulier entre le Groupe des 77 parlant au nom des PMA et les pays développés. La Conférence a fini par adopter un texte de compromis sur le nouveau programme substantiel d'action qui énonce des mesures que les PMA devraient prendre sur la plan national, des mesures d'appui sur le plan international ainsi que des mesures de surveillance et de suivi aux niveaux national, régional et international.

9. Dans le chapitre I du nouveau programme substantiel d'action on se livre à une analyse de la situation générale des PMA et on indique des mesures à prendre au niveau national en ce qui concerne :

- i) les objectifs de croissance globale et de croissance sectorielle (doublement du PIB réel pour 1990, taux de croissance annuelle de 4 p. 100 et 9 p. 100 respectivement dans les secteurs agricole et industriel);
- ii) les politiques agricoles (accroissement de la production vivrière, incitation à la production, amélioration de la productivité et de l'infrastructure sociale dans les zones rurales);
- iii) les politiques industrielles (développement de l'agro-industrie et des industries mi-lourde et légère, amélioration de la productivité dans la petite industrie et l'industrie artisanale, création d'industries de base utilisant des ressources locales quand cela est possible);
- iv) la mise en valeur des ressources humaines (augmentation des possibilités d'emploi, amélioration du niveau sanitaire et nutritionnel, développement d'établissements humaine adéquats);
- v) l'énergie (élaboration d'une stratégie énergétique intégrée, mise en valeur de sources d'énergie nouvelles et renouvelables);
- vi) l'infrastructure matérielle (création de structures de base nécessaires pour étayer les secteurs productifs et les services sociaux essentiels);
- vii) les investissements de transformation (création de vastes projets de transformation pouvant mener à des économies plus autonomes);
- viii) les exportations (diversification des produits entrant dans le commerce, accroissement des échanges entre pays en développement, développement d'une infrastructure commerciale nationale adéquate);
- ix) l'environnement.

10. Dans le chapitre II du nouveau programme substantiel d'action, il est prévu, sur le plan international, des mesures, devant compléter l'action prise par les PMA au niveau national. Ces mesures portent notamment sur l'accroissement des transferts de ressources financières, l'amélioration des modalités de l'aide, les mesures de politique commerciale et la coopération entre pays en développement. Toutefois, et comme cela a été mentionné plus haut, le nouveau programme substantiel d'action n'a pas donné satisfaction sur la question des transferts de ressources financières réclamés par les PMA et qui étaient estimés par ces derniers à environ 12,3 milliards de dollars par an (aux prix de 1980) durant la première moitié des années 80 contre 6 milliards de dollars par an pour la période quinquennale 1975-1979. Les pays donateurs ont, de leur côté, réaffirmé leur engagement à atteindre l'objectif de 0,7 p. 100 de leur PNB et accepté de consacrer 0,15 p. 100 de leur PNB aux PMA ou bien de doubler leur aide publique au développement en faveur des PMA, d'ici 1985.

11. Dans le Chapitre III du nouveau programme substantiel d'action, il est question des dispositions à prendre en vue de l'exécution, du suivi et de la surveillance du programme. Le point essentiel de ces dispositions est la série de réunions de consultation que chacun des pays les moins avancés devrait convoquer à des intervalles appropriés dans le but d'examiner sa situation économique et d'obtenir l'assistance financière et technique pour l'exécution de ses plans et programmes pour la période considérée. Actuellement, seules quelques réunions de consultation ont eu lieu notamment pour l'Ouganda, le Cap-Vert, le Rwanda et le Mali. Ces réunions ont été organisées avec l'aide de la Banque mondiale et du PNUD qui avaient été choisis dans le cadre du nouveau programme substantiel d'action comme chefs de file chargés de préparer et d'organiser les réunions de consultation des pays. Le secrétariat de la CNUCED avait également été désigné comme le centre de liaison pour le contrôle, au niveau mondial, du nouveau programme substantiel d'action et un examen mondial, à mi-parcours, aura lieu en 1985 sous forme d'une réunion du Groupe d'experts gouvernementaux de haut niveau. Pour terminer, on a demandé aux commissions régionales intéressées, à savoir la Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL), la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et la Commission économique pour l'Asie occidentale (CEAO) de participer au processus de suivi et de fournir aux pays les moins avancés de chaque région l'occasion d'échanger des données d'expérience et de rechercher des solutions à leurs problèmes communs aux niveaux national, régional et international.

12. Depuis l'adoption du nouveau programme substantiel d'action les PMA se sont attelés à la préparation de leurs documents pour les réunions de consultation, sous la direction de la Banque mondiale et du PNUD et, à la demande d'un pays, avec l'aide d'autres organisations ou institutions spécialisées du système des Nations Unies.

13. Il convient également de noter qu'une réunion regroupant les PMA et les institutions bilatérales et multilatérales d'assistance financière et technique, la première réunion au niveau international depuis l'adoption du nouveau programme substantiel d'action, avait eu lieu à Genève du 11 au 22 octobre 1982.

Son but était d'examiner les questions relatives aux modalités de l'aide, à savoir les conditions dont l'aide est assortie, les types d'aide et les critères régissant l'octroi de l'aide ainsi que l'administration et la gestion de l'aide. La réunion n'a abouti à aucun résultat concret car les PMA attendaient des pays donateurs certains engagements formes conformément au chapitre II du nouveau programme substantiel d'action. En résumé, on peut noter que, depuis l'adoption du nouveau programme substantiel d'action, il n'y a pas eu de progrès sensibles en ce qui concerne le volume de l'aide, une question que la plupart des PMA considèrent comme étant d'une importance capitale. Cependant, en dépit de leur déception pour ce qui est de l'aide, bon nombre de PMA ont entrepris de mettre en oeuvre des politiques internes adéquates en vue de réaliser les objectifs énoncés dans le chapitre I du nouveau programme substantiel d'action.

II. Examen des progrès accomplis dans l'exécution du nouveau programme substantiel d'action

A. Au niveau national

14. La plupart des PMA envisagent d'organiser leur réunion de consultation sous forme de table-ronde sous la direction du Programme des Nations Unies pour le développement et avec des contributions pertinentes des divers organismes et institutions spécialisées des Nations Unies, dont le secrétariat de la CEA. Quelques pays ont organisé des réunions de groupes consultatifs avec la Banque mondiale ou envisagent de le faire dans un avenir proche : il s'agit de l'Ouganda, de la République-Unie de Tanzanie, de la Somalie et du Soudan.

15. S'agissant de l'Afrique, bien que trois tables-rondes (Cap-Vert, Rwanda et Mali) et une réunion de groupe consultatif (Ouganda) seulement aient été organisées, on peut déjà dégager quelques tendances générales. La première est que les PMA déterminent leurs priorités en matière de développement et élaborent les politiques correspondantes avec beaucoup de sérieux ainsi, l'Ouganda a, à juste titre, accordé la plus haute priorité à la remise en état de son économie et en particulier, des industries malades ainsi que le secteur des exportations afin d'accroître la production, d'augmenter l'offre intérieure de biens de consommation essentiels et de promouvoir les exportations. A ce propos, le Gouvernement ougandais a également pris d'importantes mesures intérieures visant à donner une impulsion à l'économie (on peut citer la création d'un système de double taux de change, l'amélioration du système de commercialisation agricole, etc.). Le Gouvernement cap-verdien a également, au cours de sa réunion de consultation, considéré l'agriculture, la pêche et le traitement des produits de la pêche comme hautement prioritaires et de nombreux pays et institutions donateurs ont pris note du sérieux de la politique économique et de la gestion du Cap-Vert. De même, le Gouvernement malien a accordé la priorité à la production de biens et à l'édification de son infrastructure économique, principalement dans le domaine des transports, étant donné son absence de littoral. Le Gouvernement malien a également arrêté des mesures visant à redresser le secteur public défaillant et à promouvoir la participation des masses grâce à des initiatives locales surtout dans les zones rurales. Le Rwanda a, pour sa part, pris des mesures générales et sectorielles en vue de parvenir à l'autosuffisance alimentaire, de promouvoir l'emploi productif, de satisfaire les besoins essentiels de la population (enseignement, santé et logement) et de pallier à l'absence de littoral du pays grâce à des réseaux de transports et de communications adéquats.

16. La deuxième tendance générale notée à l'occasion des réunions de consultation est l'absence d'engagement ferme de la part des grands bailleurs de fonds aux niveaux bilatéral et multilatéral. Ainsi, il devient difficile aux pays récipiendaires de planifier correctement l'exécution de leurs programmes de développement. En outre, peu de progrès semblent avoir été faits en ce qui concerne l'engagement financier pluriannuel des pays donateurs en raison de contraintes législatives dans ces pays. La question du déliement de l'aide n'a pas non plus été encore résolue de façon satisfaisante aux yeux des pays les moins avancés.

17. Toutes ces importantes questions relatives aux modalités de l'aide ont fait l'objet de longues discussions durant la deuxième réunion entre les institutions bilatérales et multilatérales d'assistance financière et technique et les PMA, tenue du 11 au 20 octobre 1982 à Genève. On espère que des progrès notables seront faits dans divers domaines au cours des prochaines réunions de consultation prévues en 1983 pour les autres pays les moins avancés.

B. Au niveau régional

18. Comme il est dit au paragraphe 125 du chapitre III du nouveau programme substantiel d'action, les commissions régionales devront "apporter leur concours au suivi du programme et fournir aux pays les moins avancés de la région... l'occasion d'échanger des données d'expérience et de chercher des solutions à appliquer aux problèmes communs sur le plan régional comme sur les plans régional et mondial". Le secrétariat de la CEA a, pour sa part, organisé, en avril 1982, la deuxième session de la Conférence des ministres des pays africains les moins avancés en vue, notamment, d'examiner les tendances actuelles et les perspectives de ces pays et d'évaluer le nouveau programme substantiel d'action et ses implications pour la croissance et le développement des pays africains les moins avancés.

19. La Conférence des ministres a noté, avec une grande préoccupation, qu'en 1980/81, le taux de croissance annuel du PIB des pays africains les moins avancés dans leur ensemble n'avait été que de 3,2 p. 100, un taux à peine supérieur au taux de la croissance démographique. En fait, un certain nombre de pays avaient connu un taux de croissance négatif. Le secteur agricole s'était toutefois assez bien comporté en raison, d'une part, des bonnes conditions climatiques et, d'autre part, des politiques judicieuses mises en oeuvre par de nombreux pays africains les moins avancés en matière de prix à la production, de facilités de crédits, de commercialisation et de fourniture de facteurs de production adéquats. Dans le secteur extérieur la hausse continue des prix de l'énergie et des articles manufacturés avait accru la valeur des importations des pays africains les moins avancés tandis que la baisse de la demande mondiale avait réduit la valeur de leurs exportations créant ainsi un énorme déficit extérieur qui avait conduit de nombreux gouvernements à adopter des programmes de stabilisation comportant une limitation des importations. La croissance du PIB des pays africains les moins avancés prévue pour 1982 n'était que de 3,4 p. 100 en termes réels.

20. En ce qui concerne les implications du nouveau programme substantiel d'action pour les pays africains les moins avancés, la Conférence des ministres a noté que ce Programme n'avait pas répondu aux espoirs des pays les moins avancés dans de nombreux domaines surtout, en matière d'aide. Il était ainsi extrêmement difficile d'évaluer le volume de l'aide qui serait disponible afin de permettre aux pays les moins avancés de planifier correctement leurs programmes quinquennaux ou décennaux. La Conférence a également noté que le nouveau programme substantiel d'action devrait être considéré à la lumière de la crise économique internationale actuelle et que l'aide escomptée par les pays les moins avancés pourrait ne pas venir. Il était donc à la fois important et urgent que les pays africains les moins avancés utilisent leurs potentialités en vue de parvenir à l'autonomie collective dans le cadre de la Stratégie de Monrovia, du Plan d'action de Lagos et de l'Acte final de Lagos.

21. La troisième Conférence des ministres des pays africains les moins avancés qui se tiendra à Addis-Abeba en avril 1983 fournira aux pays africains les moins avancés l'occasion de faire le point des préparatifs et de l'organisation des réunions de consultation des différents pays. Elle évaluera également les tendances actuelles et les perspectives en matière d'aide, surtout après la deuxième réunion regroupant les institutions bilatérales et multilatérales d'assistance financière et technique et les PMA, tenue à Genève du 11 au 20 octobre 1982. La Conférence examinera enfin les progrès accomplis en vue de la réalisation d'une économie auto-suffisante et autonome dans les PMA africains conformément aux recommandations du Plan d'action de Lagos, et examinera, en particulier, les mesures prises par les PMA africains pour assurer une mobilisation effective de leurs ressources intérieures.

III. Questions non encore résolues en ce qui concerne l'exécution du nouveau programme substantiel d'action

22. Il ressort de l'analyse du processus d'exécution du nouveau programme substantiel d'action aux niveaux national et régional - même si cette analyse ne porte que sur une courte période - que les questions ayant fait l'objet de discussions à la Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés n'ont pas encore été résolues. Ces questions portent notamment sur le volume et les modalités de l'aide et, plus généralement, sur les mécanismes mis en place pour l'exécution du nouveau programme substantiel d'action.

23. Les résultats des réunions de consultation organisées jusqu'à présent montrent que les engagements pris sont souvent vagues et n'indiquent pas les contributions financières et techniques que les pays donateurs ou les institutions donatrices sont disposés à faire pour l'exécution du Programme et des projets qui en découlent. Dans la plupart des cas, les institutions donatrices mentionnent l'assistance technique actuellement fournie aux pays les moins avancés et expriment leur intention de poursuivre l'octroi d'une telle assistance.

24. S'agissant de l'élément d'action immédiate du nouveau programme substantiel d'action, on ne semble pas avoir fait grand-chose en vue de l'exécution du paragraphe 72 du nouveau programme substantiel d'action relatif à des problèmes capitaux tels que les pénuries aiguës de produits de base essentiels, les importants déficits de la balance des paiements, les catastrophes d'origine naturelle et humaine, le défaut d'entretien de l'infrastructure et des établissements industriels en place, etc. Alors que la plupart des pays les moins avancés ont arrêté des politiques de stabilisation pour stimuler leur économie, bon nombre de pays donateurs sont peu disposés à accorder l'aide hors projet sans laquelle le développement à moyen et à long terme sera compromis.

25. Il convient par ailleurs de signaler l'engagement pris, au paragraphe 63 du nouveau programme substantiel d'action, par tous les pays donateurs, d'affecter 0,7 p. 100 de leur produit national brut aux pays les moins avancés ou de doubler leur assistance financière à ces pays.

26. En ce qui concerne les modalités de l'aide, les recommandations contenues dans le paragraphe 70 du nouveau programme substantiel d'action concernant les conditions de l'aide, la prévisibilité de l'aide, les critères de l'aide, les types d'aide, le financement des dépenses locales et les dépenses de fonctionnement le déliement de l'aide, etc., attendent encore d'être exécutées. En général, de nombreux pays donateurs n'ont pas réussi à appliquer ces recommandations en raison de difficultés découlant de procédures administratives et budgétaires et de leur propre opinion publique.

27. S'agissant des mesures de politique commerciale énoncées aux paragraphes 74 à 79, on n'a pas fait grand-chose pour améliorer l'accès des pays les moins avancés aux marchés des pays développés, pour aider les PMA à diversifier leurs exportations ou pour conclure des accords à long terme pour la vente de leurs produits d'exportation à des prix rémunérateurs, etc. Il en résulte que les pays les moins avancés ont toujours de très faibles recettes d'exportation, ce qui limite très sérieusement leur capacité d'importation.

28. Il est donc essentiel que les pays les moins avancés en général et les pays africains les moins avancés en particulier continuent de mettre en oeuvre des politiques socio-économiques conformes aussi bien au Plan d'action de Lagos qu'au chapitre I du nouveau programme substantiel d'action. En outre, la communauté internationale doit observer les engagements pris lors de la Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés. En particulier, les pays donateurs devraient profiter de la tenue des réunions de consultation pour indiquer avec précision :

- i) leur contribution financière totale devant s'ajouter à l'assistance actuellement fournie;
- ii) le secteur et les projets spécifiques qu'ils envisagent de financer ou cofinancer;
- iii) l'élément d'action immédiate et les domaines ou secteurs où une telle aide hors projet sera accordée;

- iv) les mesures concrètes à prendre en ce qui concerne les modalités de l'aide (degré de libéralité, déliement de l'aide, prévisibilité de l'aide, financement des dépenses locales et des dépenses de fonctionnement, etc.);
- v) les mesures concrètes qu'ils prendront en matière de promotion et de diversification des exportations des PMA (systèmes de préférences généralisées, arrangements de ventes à long terme et d'autres mesures d'appui dans le domaine commercial, etc.).

29. A Libreville, le Groupe africain souhaitera peut-être attirer l'attention sur les divers domaines susmentionnés pour lesquels le nouveau programme substantiel d'action n'a pas été exécuté et engager vivement les pays développés, lors de la sixième session de la CNUCED, à affirmer leur détermination à remédier rapidement et convenablement à cette situation.