



NATIONS UNIES
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL



Distr.
GENERALE

E/ECA/CM.11/36/Summary
2 avril 1985

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Sixième réunion du Comité technique
préparatoire plénier

Arusha (République-Unie de Tanzanie),
15-22 avril 1985

Point 6 de l'ordre du jour provisoire*

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Vingtième session de la Commission/
Onzième réunion de la Conférence des
ministres

Arusha (République-Unie de Tanzanie),
25-29 avril 1985

Point 7 de l'ordre du jour provisoire*

EXAMEN ET EVALUATION DES PROGRES REALISES DANS L'EXECUTION
DU NOUVEAU PROGRAMME SUBSTANTIEL D'ACTION DANS LES PAYS
AFRICAINS LES MOINS AVANCES

(1981-1984)

Résumé

* E/ECA/TPCW.6/1/Rev.1.
E/ECA/CM.11/1/Rev.1.

I. GENERALITES

1. C'est à la sixième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, tenue en 1964, que l'on s'est penché sur la nécessité de mettre au point des mesures spéciales en faveur des pays les moins avancés (PMA)1/. En février 1979, les ministres du Groupe des 77 réunis à Arusha (République-Unie de Tanzanie) ont adopté un programme dans lequel ils lançaient un appel à la communauté internationale pour qu'elle donne l'exemple d'une action plus vaste et à long terme en faveur du développement des PMA au cours des années 80. A la suite de cela, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, a, à sa cinquième session, tenue à Manille en juin 1979, adopté la résolution 122(v) sur un nouveau programme global d'action en faveur des pays les moins avancés, présentant des mesures détaillées et concrètes concernant en particulier la mise au point d'un programme immédiat et à long terme pour les PMA. A sa trente-quatrième session, l'Assemblée générale, désireuse d'appuyer l'application de la résolution 122(v) de la CNUCED a, dans sa résolution 34/203 en date du 19 décembre 1979, demandé à la CNUCED d'organiser une conférence ayant pour objectif l'examen de mesures spéciales en faveur des PMA. C'est ainsi qu'a été convoquée à Paris, en septembre 1981, la Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, qui a adopté le nouveau Programme substantiel d'action pour les années 80 en faveur des pays les moins avancés (NPSA)2/.

2. Ce programme vise notamment à promouvoir des transformations structurelles dans l'économie des PMA; à assurer un minimum vital tout à fait suffisant et conforme aux normes internationalement agréées; à déterminer et concrétiser les investissements nécessaires au développement des secteurs prioritaires; et à atténuer autant que possible les effets des catastrophes naturelles ou causées par l'homme. Le NPSA reconnaît que les PMA doivent adopter des mesures propres, entre autres, à créer, à l'échelle nationale, un contexte favorable à leur développement conformément aux principes définis dans le programme. Le rôle que peut jouer la communauté internationale dans le développement des PMA a été mis en valeur et il lui a été demandé de fournir une assistance appréciable à ces pays : accroissement des transferts de ressources financières; souplesse des mesures touchant les modalités pratiques de l'assistance; fourniture d'une assistance technique; transfert de technologie; adoption de mesures relatives aux échanges commerciaux; et, enfin, promotion de la coopération économique et technique entre pays en développement.

3. Vingt-six des trente-six pays les moins avancés identifiés par l'Organisation des Nations Unies faisant partie des pays se trouvent en Afrique 3/. La population totale des PMA africains pour 1982 a été estimée à 153,7 millions d'habitants et le PIB moyen par habitant à 297 dollars des Etats-Unis.

4. La présente étude vise à évaluer et examiner les divers aspects du NPSA et en déterminer l'état d'avancement dans les PMA africains, notamment pour ce qui est de la réalisation des objectifs fixés en matière de taux de croissance macro-

économique et sectorielle à l'échelle nationale et de transfert international de ressources au titre de l'aide publique au développement (APD) et autres mesures de soutien.

II. DEVELOPPEMENT GENERAL ET BILAN ECONOMIQUE DES DERNIERES ANNEES

5. La situation économique globale des PMA africains s'est sérieusement dégradée au cours de la période 1980-1984. La croissance économique qu'ont connue la plupart de ces pays en 1970 a cédé la place à la régression ou à la stagnation. Le taux de croissance moyen annuel réel est passé de 2,5 p. 100 pour la période 1975-1980 à 0,8 p. 100 pour la période 1981-1984. Ces résultats médiocres sont dus principalement aux faiblesses structurelles inhérentes à l'économie, à la rigidité des structures, à la fragilité des institutions, à l'adoption de politiques erronées et au manque de ressources nécessaires pour résoudre les problèmes et faire face aux crises imprévues.

6. La production agricole a augmenté de 5,7 p. 100 en 1980/81 et de 2,3 p. 100 en 1981/82. En 1982, une forte sécheresse s'est abattue sur la plupart des PMA africains ^{4/} et s'est poursuivie en 1983 et 1984. La production agricole a donc enregistré une baisse annuelle moyenne de 0,3 p. 100 entre 1982 et 1984. La production par habitant n'a cessé de régresser en moyenne de 1 p. 100 par an dans les années 70 et 0,1 p. 100 pour la période 1980-1982 pour atteindre un taux de 2 p. 100 en 1983-1984. La production alimentaire a enregistré une baisse moyenne annuelle de 3 p. 100 pour la période 1980-1983 et a continué de chuter en 1984. L'indice de la production vivrière par habitant ne représentait en 1984 qu'environ 86 p. 100 du niveau atteint en 1970. On évalue à 5,9 millions de tonnes de céréales les importations commerciales et au titre de l'aide alimentaire requises en 1984 pour les 24 pays africains les plus gravement touchés, (16 d'entre eux faisant partie des PMA).^{5/}

7. La production industrielle des PMA africains a régressé en terme réels de 2,8 p. 100 en 1980/81 et de 0,4 p. 100 en 1981/82. Les chiffres préliminaires pour 1982-1984 indiquent une baisse importante de la valeur ajoutée industrielle, qui devient, dans la plupart des pays, bien inférieure à ce qu'elle était en 1980. La plupart des pays ont eu des problèmes de surcapacité des installations. La croissance du secteur minier a été gravement entravée du fait de la baisse des cours mondiaux et de problèmes intérieurs structurels résultant en grande partie de facteurs externes. Les mauvais résultats enregistrés dans les secteurs les plus importants de l'économie des PMA sont liés à l'insuffisance des infrastructures d'appui (transports et communications) et au manque d'entretien des facilités en place. Le problème est encore plus grave dans les pays enclavés.

8. Les PMA africains se caractérisent par un taux de croissance démographique relativement élevé dû à la conjugaison d'un taux de natalité élevé et d'un taux de mortalité en baisse; l'espérance de vie y est toutefois faible et s'élevait, en 1982, à 47 ans. L'analphabétisme y a été combattu de façon satisfaisante, la

plupart de ces pays ayant atteint des taux d'alphabétisation supérieurs aux 20 p. 100 fixés par le NPSA. Dans la plupart de ces pays, les femmes continuent d'avoir un statut bien inférieur à celui des hommes.

a) Balance des paiements, commerce extérieur et problème de la dette

9. Les PMA africains font face à un déficit chronique et persistent de leur balance des paiements, particulièrement depuis les années 70. Le déficit en compte courant n'a cessé de s'aggraver, passant de 2,2 milliards de dollars en 1975 à 4,3 milliards en 1980 et 4,5 milliards en 1981. Les estimations pour 1982 indiquent un déficit de 4,2 milliards de dollars, soit une légère amélioration due principalement à la restriction des importations. Les problèmes de balance des paiements sont dus à l'insuffisance des exportations et à la composition des importations. Les exportations sont composées principalement de produits primaires caractérisés par une élasticité de l'offre et de la demande sur les marchés intérieurs et extérieurs respectivement, ce qui donne lieu à une instabilité des cours et des revenus. C'est ainsi que les cours des principaux produits d'exportation ont enregistré un net fléchissement en 1981. La dépendance de ces pays à l'égard des importations de biens d'équipement et d'une bonne partie de leurs besoins en combustible et en produits alimentaires n'a fait qu'aggraver la situation de la balance des paiements.

10. La dette des PMA africains n'a cessé de s'aggraver, passant de 1,9 milliards de dollars en 1970 à 5,1 milliards de dollars en 1975, puis 13,3 milliards de dollars en 1980 et 16,1 milliards en 1982. Bien que l'aide publique au développement se soit accrue, le service de la dette est passé de 12,1 p. 100 en 1975 à 18,7 p. 100 en 1982. Un certain nombre de pays ont dû négocier un allègement de la dette en demandant son rééchelonnement ou sa restructuration, particulièrement au cours de la période 1979-1983.

b) Dispositions prises au niveau national en vue de l'exécution du NPSA

11. Les PMA africains ont pris un certain nombre de mesures à l'échelle nationale en vue de l'exécution du NPSA. C'est ainsi que les moyens de planification ont été renforcés afin de les rendre plus efficaces et que des ministères ou départements ministériels ont été désignés pour servir de centre de liaison chargé de la coordination et du suivi à l'échelle nationale et internationale. Les pouvoirs publics ont redoublé d'efforts afin de mobiliser les ressources nationales et ont, à cet effet, pris un certain nombre de mesures, notamment : élargissement de l'assiette de l'impôt; réduction des dépenses publiques; révision des politiques monétaires et budgétaires; et restructuration des entreprises d'Etat afin de rentabiliser leur fonctionnement.

12. De nombreux pays ont également adopté des mesures d'ajustement structurel et de stabilisation, généralement avec l'aide de la Banque Mondiale et du FMI. Ces mesures et ces réformes ont porté sur des domaines fondamentaux : ajustement des taux de change, adoption de mesures budgétaires et monétaires, amélioration des normes de gestion et réformes des institutions. Dans certains PMA, le problème de la dette extérieure était si important qu'il a fallu accepter un financement du FMI à des conditions très rigoureuses.

c) Apports financiers internationaux et autres mesures d'appui

13. Les apports au titre de l'aide publique développement (APD) aux PMA africains sont passés de 494 millions de dollars en 1970 à 4,25 milliards en 1980. Toutefois, l'accroissement de cette aide dans les années 80 a été très limitée, puisqu'elle est passée de 4,21 milliards de dollars en 1981 à 4,46 milliards en 1983 (en termes nominaux). Dans leur totalité, les apports de ressource (tant au titre de l'APD que des aides à des conditions non libérales) ont atteint un maximum de 5,23 milliards de dollars en 1980, avec les fluctuations suivantes : 4,77 milliards en 1981, 4,96 milliards en 1982 et 4,79 milliards en 1983. L'aide bilatérale est passée de 1,4 milliards de dollars en 1975 à 2,8 milliards en 1980 puis à 3,94 milliards en 1983; elle a représenté 70 p. 100 de l'ensemble de l'APD pour la période 1975-1977 et 66 p. 100 pour la période 1978-1983, les pays du Comité d'aide au développement (CAD) ayant contribué en moyenne pour 80 p. 100 entre 1981 et 1983. L'aide multilatérale au titre de l'APD est, quant à elle, passée de 143,8 millions de dollars en 1970 à 1,52 milliard en 1981, mais n'a été que de 1,51 milliard en 1983; les pays du CAD y ont contribué en moyenne pour 94 p. 100. La contribution des pays membres de l'OPEP à l'aide tant bilatérale que multilatérale au titre de l'APD a enregistré une baisse dans les années 80.

14. L'aide tant bilatérale que multilatérale au titre de l'APD provenant du CAD a été orientée principalement vers le secteur agricole, bien que la part destinée à ce secteur soit passée de 20,6 p. 100 en 1981 à 18,4 p. 100 en 1982. Celle des transports et des communications a augmenté, passant de 11,8 p. 100 en 1981 à 14 p. 100 en 1982, tandis que celle de l'énergie a enregistré une baisse, passant de 15,6 p. 100 en 1980 à 7 p. 100 en 1982. La part de l'industrie, des mines et de la construction, prises en bloc, est passée de 3,3 p. 100 en 1981 à 7,1 p. 100 en 1982. La part des autres secteurs pour 1981/82 se répartit comme suit : santé : 7,2 p. 100; éducation : 6,2 p. 100; infrastructures sociales : 3,2 p. 100.

15. Au cours des dernières années, on a accordé une attention accrue à l'aide hors projet et à des appuis d'ordre général (aide au titre de la balance des paiements, financement des frais ordinaires locaux, aide au titre du budget, etc.) afin d'aider les PMA à faire face à l'aggravation des déficits de la balance des paiements et du budget. Toutefois, l'ensemble des sommes allouées au titre de l'APD en appui à l'économie des PMA africains a enregistré une baisse, passant de 498 millions de dollars en 1981 à 397 millions en 1982. L'assistance technique a représenté le gros de l'aide aux PMA africains, soit 23,8 p. 100 de l'aide totale au titre de l'APD.

16. La part des dons au titre de l'APD^{6/} a atteint un maximum de 76,3 p. 100 en 1980 et n'a cessé de fléchir depuis, de sorte qu'en 1983 elle n'en représentait plus que 66,5 p. 100. Le taux d'intérêt moyen sur toutes les nouvelles dettes publiques contractées était inférieur à 10 p. 100 pour l'ensemble des PMA africains, sauf le Lesotho pour lequel, en 1983 seulement, le taux d'intérêt a été de 13 p. 100. Il est à noter toutefois que le taux d'intérêt moyen sur les emprunts commerciaux est passé de 8,4 p. 100 pour la période 1978-1980 à 10,3 p. 100 pour la période 1981-1983 et que les échéances sont passées, pour la même période, de 7,8 à 6,7 années. Les conditions liées à l'aide varient d'un pays à l'autre. L'APD accordée par les pays membres de l'OPEP n'est généralement pas une aide liée

tandis que virtuellement toute l'aide provenant des pays socialistes d'Europe de l'Est est liée à des achats de produits provenant des pays donateurs. La part de l'aide liée au titre de l'APD octroyée par le CAD variait, selon les pays, de 15,3 p. 100 à 77 p. 100 en 1981/82.

17. Les perspectives ne sont guère brillantes en ce qui concerne l'aide qui sera accordée aux PMA en général et aux PMA africains en particulier. L'APD octroyée par le CAD aux PMA, qui représentait 0,08 p. 100 du PNB des Etats membres en 1982, n'était plus que de 0,07 p. 100 en 1983. On est bien loin de l'objectif de 0,15 p. 100 fixé par le NPSA. Seuls cinq membres du CAD ont réalisé cet objectif, mais la contribution des principaux donateurs a été bien en-deçà du niveau atteint par l'ensemble des pays du CAD en tant que groupe. Le montant total de l'APD accordée aux PMA africains a fléchi aussi bien en termes réels qu'en termes relatifs entre 1982 et 1983. Il ne fait guère de doute qu'étant donné la situation économique mondiale et les problèmes budgétaires que connaissent certains pays donateurs, on assistera, dans l'avenir, à une régression de l'aide publique au développement aux PMA africains de la part de tous les pays, et ce, tant en termes réels qu'en termes relatifs.

18. Les PMA sont extrêmement vulnérables à l'instabilité dans le domaine des exportations, ces dernières étant concentrées sur un petit nombre de produits et la demande d'exportation pour ces produits étant très faible. C'est pourquoi des mécanismes de compensation ont été mis en place par la communauté internationale, notamment le mécanisme de financement compensatoire du FMI et le système SYSMIN relatif aux produits minéraux créé par la Communauté économique européenne. Les études de la CNUCED montrent que la portée de ces dispositifs et le volume des compensations sont bien trop limités pour combler le déficit en devises des PMA.

d) Mécanisme de coordination de l'aide en vue de l'exécution du NPSA

19. Le mécanisme de coordination de l'aide permet aux PMA et aux divers donateurs d'examiner la situation économique et financière des PMA bénéficiaires de l'aide et de revoir les priorités, les stratégies et les besoins en ressources extérieures nécessaires à l'exécution des plans et des programmes nationaux. Les PMA africains traitent de ces questions au sein soit des réunions du Groupe consultatif organisées par la Banque mondiale, soit des tables rondes convoquées par le PNUD.⁸⁷ Ces tables rondes ont permis de mieux faire comprendre la gravité des problèmes qui se posent aux PMA et ont engendré une certaine souplesse de la part des donateurs; ces derniers ont fait des annonces de contributions substantielles mais les engagements fermes ont été moins importants. Il faut sculigner certaines lacunes au niveau de la coordination de l'aide qui risquent d'entraîner des difficultés.

20. L'accent porte trop souvent sur le domaine macroéconomique et pas assez sur les problèmes sectoriels et sous-sectoriels qui sont à la base des crises globales que connaissent les PMA africains. Les propositions d'ordre économique et les mesures de politique générale présentées et examinées dans ces instances devraient être mises en pratique. Il faudrait en fait organiser des réunions de coordination de l'aide pour chacun des secteurs séparément. Cela permettrait de faciliter le suivi; en outre, les donateurs pourraient concentrer leur aide de façon plus efficace dans des domaines bien précis; il serait possible également de rationaliser la

division du travail entre les donateurs et les bénéficiaires; enfin, les engagements fermes relatifs au contenu des programmes et à l'aide financière pourraient être plus conséquents. La coordination globale et le suivi peuvent être effectués à l'échelle interministérielle. Etant donné qu'il incombe aux PMA africains de planifier et d'exécuter leurs propres stratégies de développement, ils doivent jouer un rôle central lors des réunions de consultation et des tables rondes. Il importe de les aider à renforcer leurs moyens en ce qui concerne la gestion du développement et des ressources et ce, en leur fournissant une assistance technique en vue de la mise en place d'institutions nationales, prévoyant une formation en cours d'emploi propre à assurer le fonctionnement efficace desdites institutions.

21. Il importe d'harmoniser les activités du FMI, de la Banque mondiale et des pays donateurs et d'admettre l'importance, d'une coopération entre ces organismes ainsi que la nécessité d'une certaine souplesse. Les donateurs devraient montrer plus de souplesse avant d'exiger, comme préalable à un accord, que soient remplies les conditions posées par le FMI et la Banque mondiale; en effet, il se peut que des investissements importants au titre de l'aide bilatérale soient nécessaires dans des secteurs clés avant que les pays puissent être en mesure de remplir lesdites conditions. Par ailleurs, il ne suffit pas d'assurer le suivi de l'aide à l'échelle nationale; il faut le faire également à l'échelle régionale et sous-régionale. Des projets régionaux dans des domaines spécifiques permettront de contribuer considérablement au développement national de certains pays, particulièrement des pays enclavés.

e) Propositions de réajustement du NPSA pour la seconde moitié des années 80

22. Ni le bilan économique des pays africains, ni les engagements des donateurs ne permettent d'être optimiste quant à la réalisation des objectifs du NPSA si la conjoncture actuelle se prolonge. Etant donné la généralisation de la crise économique à l'échelle tant nationale que mondiale les réformes économiques et politiques n'ont eu que très peu d'effets sur l'économie des PMA africains. Dans la plupart de ces pays, les résultats macroéconomiques et sectoriels sont bien en deçà des objectifs fixés par le NPSA. Toutes les projections globales et sectorielles montrent qu'en ce qui concerne l'économie nationale, les problèmes de la balance des paiements et de la dette ainsi que les apports de ressources extérieures, les perspectives pour la période 1981-1984 sont extrêmement sombres.

23. Il importe de réajuster les objectifs du NPSA pour les adapter aussi bien à la capacité de mobilisation des ressources intérieures des pays qu'à la réduction des ressources extérieures. Les besoins immédiats et à court terme des PMA africains sont si considérables que l'on ne peut même pas envisager la réalisation d'objectifs ambitieux à long terme. La planification doit tenir compte avant tout des contraintes au niveau des ressources intérieures et être suffisamment souple pour que l'on puisse faire face à des fluctuations soudaines, particulièrement en ce qui concerne les ressources extérieures. Elle doit également être axée sur les problèmes sectoriels et mettre l'accent sur l'allègement des contraintes qui pèsent sur les secteurs clés de l'économie. Les pays eux-mêmes doivent se charger de l'analyse de la situation économique, de la planification, de l'élaboration des politiques et de la coordination de leur développement; il faut également s'attacher à rentabiliser l'utilisation et la gestion des ressources.

24. La communauté internationale doit accroître son aide financière pour combler le déficit en ce domaine des PMA africains. Il importe également de procéder à un rééchelonnement et à une restructuration de la dette sans que cela ait des repercussions sur l'aide, qui devra être non liée et accordée à des conditions extrêmement libérales. Il faut également restructurer et réorienter le mécanisme de coordination de l'aide. Le FMI et la Banque mondiale doivent oeuvrer en coopération avec les pourvoyeurs d'aide bilatérale. Les conditions du FMI, particulièrement en ce qui concerne la dévaluation, doivent être appliquées avec discernement de façon à ce que l'économie, particulièrement les secteurs clés, puisse réagir de façon positive aux réformes pertinentes. Elles ne doivent pas systématiquement être un préalable aux accords avec les donateurs; on peut même dire qu'il est des cas où elles ne devraient s'appliquer qu'après que les donateurs aient effectué des investissements substantiels dans des secteurs clés.

25. Il convient de repenser le fonctionnement des mécanismes de coordination de l'aide afin de renforcer le dialogue et ce, grâce à une approche sectorielle, en créant un mécanisme propre à assurer des engagements fermes et contrôlables et en confiant aux bénéficiaires la tâche de préparer et d'assurer la coordination de l'aide.

26. Les stratégies de développement et la coordination de l'aide doivent tenir compte des aspects régionaux et sous-régionaux, particulièrement en ce qui concerne les pays enclavés. La planification de groupe favorisera la mise en place de programmes multinationaux communs et permettra d'optimiser les projets en les envisageant à plus grande échelle. En effet, à l'heure actuelle, les projets exécutés dans la plupart des PMA africains sont de dimension trop réduite pour permettre de réaliser des économies d'échelle.

Notes

1/ Les critères économiques et sociaux qui président à l'identification des pays les moins avancés (PMA) sont les suivants : PIB par habitant de 285 dollars (période de base 1977-79), avec un minimum de 223 dollars et un maximum de 387 dollars; part de l'industrie dans le PIB total égale ou inférieure à 10 p. 100; taux d'alphabétisation égal ou inférieur à 20 p. 100.

2/ A/CONF.104/22/Rev.1 : Rapport de la Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés (Paris, 1-14 septembre 1981).

3/ Les PMA africains sont les suivants : Bénin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cap-Vert, Comores, Djibouti, Ethiopie, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Lesotho, Malawi, Mali, Niger, Ouganda, République centrafricaine, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tchad et Togo.

4/ Voir le rapport de la réunion du Groupe d'experts de l'OMM sur la situation climatique et la sécheresse en Afrique (Genève, 6-7 octobre 1983) OMM, doc. WCP-61.

5/ Voir "La situation alimentaire et agricole dans les pays d'Afrique victimes de calamités", Rapport No.6 du Groupe d'étude spéciale FAO/PAM.

6/ On ne tient pas compte ici de l'élément "don" des emprunts.

7/ Voir "Facilité complémentaire pour compenser les déficits de recettes tirées de l'exportation de produits de base - les systèmes STABEX et SYSMIN", rapport du secrétariat de la CNUCED (TD/B/C.1/237). Voir également "Facilité complémentaire pour les déficits de recettes d'exportation relatifs aux produits de base : Etude du fonctionnement de la facilité de financement compensatoire du FMI", rapport du secrétariat de la CNUCED (TD/B/C.1/243).

8/ Des tables rondes ont été organisées pour les pays suivants : Bénin (mars 1983), Burundi (février 1984), Comores (juillet 1984), Djibouti (novembre 1983), Gambie (novembre 1984), Guinée-Bissau (mai 1984), Guinée équatoriale (février 1982), Lesotho (mai 1984), Malawi (février 1984), Mali (décembre 1982), Rwanda (décembre 1982), Tchad (novembre 1982), et Togo (décembre 1984). Des réunions du Groupe consultatif ont été organisées pour les pays suivants : Ouganda (janvier 1984), Somalie (octobre 1983) et Soudan (décembre 1983).