



# Assemblée générale

Distr. générale  
15 septembre 2000  
Français  
Original: anglais

## Cinquante-cinquième session

Point 30 de l'ordre du jour

**Application du Nouvel Ordre du jour  
des Nations Unies pour le développement  
de l'Afrique dans les années 90, y compris  
les mesures et recommandations convenues  
lors de l'examen à mi-parcours**

## **Application du Nouvel Ordre du jour des Nations Unies pour le développement de l'Afrique dans les années 90**

### **Rapport intérimaire du Secrétaire général\***

#### **Additif**

### **Mobilisation de ressources supplémentaires pour le développement de l'Afrique : analyse des flux globaux de ressources à destination de l'Afrique**

## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction . . . . .	1-4	3
II. Besoins et sources intérieures de financement du développement . . . . .	5-8	4
III. Mobilisation des ressources intérieures . . . . .	9-18	5
IV. Tendances en matière de flux de ressources extérieures . . . . .	19-47	8
A. Apports du secteur public . . . . .	21-33	9
B. Flux de capitaux privés . . . . .	34-38	15
C. Recettes d'exportation . . . . .	39-41	16

\* Ce rapport a été présenté après le 5 juillet 2000 car les éléments d'information nécessaires à son établissement que les organismes des Nations Unies devaient communiquer, de même que les observations qu'ils devaient formuler en vue de la mise au point de sa version finale, n'avaient pas tous été reçus.

D.	Surendettement et stratégie d'allégement de la dette (Initiative en faveur des pays pauvres très endettés) . . . . .	42-47	17
V.	Vers une mobilisation accrue des ressources intérieures et extérieures. . . . .	48-63	19
	Programmes d'action nationaux . . . . .	51-57	20
	Approches régionales . . . . .	58-59	21
	Atteindre les objectifs en matière d'aide et rendre celle-ci plus efficace . . . . .	60-63	22
VI.	Conclusion . . . . .	64-67	24

## I. Introduction

1. La communauté internationale est consciente depuis longtemps de la nécessité de mobiliser et de déployer efficacement des ressources financières supplémentaires pour permettre à l'Afrique de faire face au manque d'épargne, d'investissements et de devises nécessaires au financement du développement de la région compte tenu des ressources dont elle dispose et, par ce moyen, de réduire sensiblement les effets de la pauvreté et d'améliorer le niveau de vie de la population. Dans les pays d'Afrique, notamment au sud du Sahara, les revenus sont trop bas pour générer une épargne intérieure suffisante pour satisfaire les besoins d'investissements de la région. Ce déficit d'épargne a eu tendance à s'accroître encore avec les sorties de ressources que constituent les fuites de capitaux. Par ailleurs, l'Afrique se retrouve marginalisée sur le marché des capitaux privés internationaux et notamment par rapport aux investissements étrangers directs (IED), aux investissements de portefeuille et aux apports à des conditions commerciales, en raison des risques qu'elle est censée présenter. Ce manque de capitaux d'investissement doit donc être comblé par l'aide publique au développement (APD).

2. Jusqu'à présent (aussi bien dans les années 80 que dans les années 90), les objectifs qui devaient être atteints en termes de mobilisation de ressources extérieures ne l'ont pas été et les sorties de capitaux ont été largement supérieures aux rentrées de capitaux. Par exemple, l'APD accordée à l'Afrique a baissé (d'environ 24 % en termes réels) pendant les années 90 et a même servi à financer à hauteur de 70 % les pertes liées à l'évolution des termes de l'échange enregistrées par l'Afrique subsaharienne entre 1970 et 1997. Les parts de marché perdues par l'Afrique dans le domaine des exportations pendant la même période représentaient un manque à gagner annuel colossal qui se chiffrait à 68 milliards de dollars, soit 20 % du PIB aux prix courants. Les matières premières qui procurent à l'Afrique 80 % de ses recettes à l'exportation ont perdu 25 % de leur valeur en 1997-1999 du fait de la chute des cours mondiaux. Les fuites de capitaux, toujours aussi importantes, s'élevaient à environ 360 milliards de dollars, ce qui représentait le montant de la dette extérieure de l'Afrique à la fin des années 90. Par rapport à la fin des années 80, cette tendance à la baisse des flux globaux de ressources destinées à l'Afrique n'a fait que s'aggraver ces derniers temps.

3. Il est toutefois ironique que ce soit précisément au moment où les besoins sont les plus grands et où l'amélioration de la gestion des affaires publiques et de l'économie accroît la rentabilité de chaque dollar versé au titre de l'APD que ces apports de ressources extérieures sont en baisse. Bien qu'il ait atteint 3 % en 1999 ou 2,1 % en moyenne pendant les années 90, le taux de croissance du PIB reste très insuffisant : on est loin des 5 % nécessaires pour empêcher un accroissement du nombre des personnes vivant dans la misère ou des 7 % requis pour réduire de moitié le nombre des pauvres dans la région d'ici à 2015. Pour atteindre ce taux de croissance de 7 %, il faudrait que les ressources supplémentaires sous forme d'investissements augmentent jusqu'à représenter environ 13 % du PIB par an en Afrique et pratiquement 23 % pour l'Afrique subsaharienne (voir tableau 1).

4. Le principal défi lancé à l'Afrique au début de ce nouveau millénaire est lié par conséquent au déséquilibre existant entre ses besoins, en hausse, et ses ressources, en baisse. De toute évidence, la donne en matière de financement du développement a changé mais il n'y a pas encore consensus sur ce qu'elle doit être à l'avenir. Le présent rapport donne une idée générale des tendances récentes des flux

de ressources ainsi que de la teneur du débat en cours en vue de l'adoption d'une stratégie plus efficace de lutte contre la crise du financement que connaît l'Afrique. Il présente un ensemble de propositions en vue de l'adoption d'une stratégie de mobilisation efficace des ressources.

## II. Besoins et sources intérieures de financement du développement

5. Avec une population de près de 800 millions et un revenu par habitant de 688 dollars en 1998 (en baisse par rapport au chiffre de 1980 qui était de 749 dollars), l'Afrique demeure la région du monde la plus pauvre. Elle est la seule région où une augmentation du nombre des pauvres est prévue pour la prochaine décennie. On estime par exemple qu'il faudrait que le taux de croissance du PIB atteigne 5 % pour que ce nombre cesse d'augmenter ou encore 7 % pour que la pauvreté soit réduite de moitié d'ici à l'an 2015. Or, il n'a été que de 3 % en 1999 et que de 2,1 % pour l'ensemble des années 90. Si la tendance actuelle se confirme, il faut s'attendre à ce que la lutte contre la pauvreté et le sous-développement en Afrique prenne beaucoup de temps.

6. Pour renverser la tendance actuelle, il faudrait attirer d'immenses sommes et améliorer la façon dont elles sont investies. Le tableau 1 donne une idée de l'importance des apports dont l'Afrique a besoin pour avancer dans la lutte contre la pauvreté en faisant apparaître le montant global des apports de fonds nécessaires et le coefficient marginal de capital, ventilés par sous-région. À la dernière colonne, figure le volume des investissements supplémentaires requis pour obtenir un taux de croissance qui permette de réduire la pauvreté.

Tableau 1  
**Taux de croissance et d'investissement requis pour réduire la pauvreté de moitié en Afrique d'ici à 2015**

<i>Sous-région</i>	<i>Taux de croissance du PIB requis (pourcentage)</i>	<i>Coefficient d'investissement marginal de capital</i>	<i>Taux d'investissement requis (pourcentage)</i>	<i>Taux d'investissement actuel (pourcentage)</i>	<i>Écart entre les investissements actuels et les investissements requis exprimé en pourcentage du PIB</i>
Afrique du Nord	5,60	3,8	21,3	24,2	<sup>a</sup>
Afrique de l'Ouest	7,61	4,8	36,5	17,6	18,9
Afrique centrale	6,70	7,3	48,9	20,0	28,9
Afrique de l'Est	8,12	5,6	45,5	14,6	30,9
Afrique australe	6,20	6,1	37,8	17,6	20,2
Afrique (moyenne)	6,79	5,0	33,0	20,5	12,5
Afrique subsaharienne	7,16	5,8	40,0	17,4	22,6

Source : Commission économique pour l'Afrique, *Rapport économique sur l'Afrique* (Addis-Abeba, Éthiopie, 1999).

<sup>a</sup> Sans objet.

7. Au taux actuel d'utilisation des ressources, les pays d'Afrique subsaharienne auraient besoin d'une augmentation annuelle de 22,6 % des taux d'investissement pour que la pauvreté diminue. À long terme, et en tablant sur des taux d'utilisation des ressources équivalant à ceux de l'Asie de l'Est, les taux d'investissement des pays d'Afrique subsaharienne devront représenter au moins 30 % du PIB par an. Avec un taux d'épargne moyen de 13 % au cours des années 90, les besoins de l'Afrique subsaharienne sont loin d'être satisfaits. À supposer que la région arrive à porter à 5 % du PIB le volume des investissements étrangers directs et des investissements de portefeuille (ce qui correspond aux normes internationales), l'écart entre l'épargne et les investissements représenterait encore environ 12 % du PIB. Il devrait être comblé par une augmentation de l'épargne intérieure et des flux de ressources extérieures.

8. Des ressources supplémentaires sont nécessaires non seulement pour assurer la croissance et lutter contre la pauvreté mais aussi pour s'attaquer à la multitude de problèmes liés au sous-développement que peut connaître l'Afrique. Ainsi par exemple, la pandémie de VIH/sida fait des ravages en Afrique notamment subsaharienne. Le sida a fait 2 millions de morts et des millions d'orphelins en Afrique pendant la seule année 1998. La lutte contre le VIH/sida peut coûter 1 à 2 % du PIB d'un pays pauvre d'Afrique. Des ressources sont aussi nécessaires pour remédier aux faiblesses structurelles des économies de la région et favoriser notamment la diversification de la production et des exportations, le développement de l'infrastructure, la promotion de la sécurité régionale et le relèvement et la reconstruction des économies durement touchées par les conflits. Il en résulte que les besoins de financement sont beaucoup plus importants que ce qui avait été prévu sur la base du seul taux de croissance requis. La question qui se pose est par conséquent de savoir dans quelle mesure les tendances récentes en matière de mobilisation de ressources ont suivi la même courbe à la hausse que les besoins des pays d'Afrique.

### **III. Mobilisation des ressources intérieures**

9. Récemment, la mobilisation des recettes fiscales publiques en Afrique s'est légèrement améliorée et la « désépargne » des gouvernements, alimentée par des déficits permanents, a été réduite. Ces avancées sur le plan fiscal n'ont toutefois pas entraîné d'augmentation notable des taux bruts d'épargne nationale (voir tableau 2). Avec un taux d'épargne nationale moyen de 15,8 % pour la période 1996-1998, on est loin du taux record de 28,4 % qu'avait enregistré l'Afrique en 1980 ou des niveaux nécessaires pour stimuler la croissance. Si l'on en croit l'expérience des pays en développement d'Asie de l'Est, un taux d'épargne d'environ 30 % est indispensable à une croissance rapide.

Tableau 2  
Données macroéconomiques de base (1980-1998)

	<i>Afrique subsaharienne (Nigéria et Afrique du Sud non compris)</i>					<i>Afrique (tous pays confondus)</i>				
	1980	1990	1996	1997	1998	1980	1990	1996	1997	1998
PNB par habitant	403	408	314	324	320	749	709	690	704	688
PIB en pourcentage du PNB	18,1	16,0	20,2	19,6	19,3	22,3	18,8	18,8	18,8	19,6
Investissement public brut en pourcentage du PIB	..	5,9	6,2	6,0	6,1	..	7,5	5,9	6,1	6,3
Investissement privé brut en pourcentage du PIB	..	9,0	12,1	12,8	12,3	..	12,1	12,1	12,6	13,1
Épargne intérieure brute en pourcentage du PIB	20,4	15,0	13,3	14,4	13,3	31,8	19,3	18,2	17,9	16,2
Épargne nationale brute en pourcentage du PIB	16,4	11,6	10,0	11,4	10,7	28,4	17,4	16,1	16,3	14,9
Solde de ressources	-6,1	-3,1	-5,1	-5,1	-6,1	4,0	0,6	1,3	0,6	-2,2
Termes de l'échange	128,1	107,1	99,96	100,2	95,0	176,9	108,5	105,2	102,7	95,6
Financement étranger	..	4,2	3,8	1,2	1,7	..	1,0	1,2	0,4	0,3

Source : Banque mondiale, *African Development Indicators*, 2000 (Washington, D.C., 2000).

Note : Les deux points signifient qu'aucune donnée n'est disponible.

10. Pourquoi les taux d'épargne sont-ils aussi bas en Afrique? Il y a trois explications possibles : l'insuffisance des revenus par habitant qui rend impossible toute épargne; le manque de mécanismes d'intermédiation (système financier peu développé, fragile, fragmenté et doté d'instruments financiers limités) et la décapitalisation. Avec des revenus par habitant très bas et plus de la moitié de la population vivant dans la misère, l'activité économique est avant tout une affaire de survie. On ne peut pas attendre beaucoup, en terme d'épargne, de ménages qui ont des moyens de subsistance marginaux.

11. Vu le très faible niveau des revenus et le rapport de dépendance économique anormalement élevé (le plus haut du monde), il n'est pas étonnant que le taux d'épargne soit aussi réduit. Par ailleurs, un autre obstacle tient à la nature même de la pauvreté : pour épargner davantage, il faudrait consommer moins. Or, pour que la pauvreté par habitant diminue, la consommation doit augmenter. On ne dispose donc que d'une marge de manoeuvre limitée pour stimuler l'épargne intérieure en Afrique sans pour autant revenir sur l'objectif que l'on s'est fixé de réduire la pauvreté.

12. Le manque de revenus n'est pas le seul facteur en cause. En effet, l'Afrique a eu des taux d'épargne intérieure qui dépassaient les 30 % en 1980 (voir tableau 2). Se pose également le problème de la mobilisation de l'épargne. Ainsi, par exemple, au cours de la période 1967-1995, le Bénin et le Kenya avaient exactement le même revenu moyen par habitant, à savoir 344 dollars. Mais tandis que le taux d'épargne moyen du Kenya était de 20 %, celui du Bénin n'était que de 2,9 %. Cette différence était due à la nature du système financier existant ainsi qu'au cadre institutionnel et aux politiques générales qui influaient sur l'intermédiation (inflation plus basse, croissance plus forte, libéralisation du secteur financier et cadre juridique favorisant le respect des droits de propriété et l'application des contrats). Les chiffres font ap-

paraître une relation très nette entre le niveau de développement de l'infrastructure financière et la mobilisation de l'épargne.

13. Dans la plupart des pays d'Afrique, l'infrastructure financière manque de substance, de cohésion et de profondeur; il n'est donc pas surprenant que la plupart des économies de la région soient loin d'être des participants actifs sur le marché financier mondial. Par exemple, les rentrées nettes de capitaux privés en Afrique subsaharienne représentaient 5 % du volume total des flux à destination de tous les pays en développement en 1998 et sur ces 5 %, 90 % étaient allés au pays de la sous-région qui a le système financier le plus sophistiqué en dehors de la zone de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), à savoir l'Afrique du Sud. La bourse de Johannesburg est la dixième au monde. Les autres apports de capitaux privés sous forme d'investissement de portefeuille sont allés aux 12 autres bourses (encore très petites) qui viennent de se créer en Afrique subsaharienne et notamment à Abidjan, Accra, Lagos, Harare et Nairobi.

14. Les marchés des capitaux qui font partie du système financier jouent un rôle déterminant dans la mobilisation du capital-risque, abaissant le coût du capital, répartissant les risques associés aux projets d'investissement à long terme, attirant des fonds de capital à risque (susceptibles de favoriser des investissements à petite échelle), etc. En l'absence de marché des capitaux, il est difficile de mobiliser l'épargne ou les investissements potentiels des institutions financières étrangères et nationales, des investisseurs institutionnels (tels que les fonds de retraite, les compagnies d'assurance et les fonds communs de placement) et des particuliers.

15. Les marchés des capitaux ouvrent également de nouvelles perspectives à la privatisation en générant des profits et peuvent être stimulés par celle-ci. Ils peuvent améliorer la gestion des risques et donner une dimension importante à la gestion des affaires des sociétés. La majorité des pays d'Afrique ne profitent pas de ces avantages.

16. Les sorties de capitaux financiers sont également une perte de ressources nationales qui a généralement des répercussions à trois niveaux, tout d'abord au niveau du budget qui sert à financer le service de la dette, ensuite à celui des transferts de ressources avec le reste du monde, qui correspond aux revenus nets des facteurs déduits des dons des sources publiques extérieures, et qui diminue l'épargne intérieure du fait que les chiffres de l'épargne nationale globale sont de beaucoup inférieurs à ceux de l'épargne intérieure. Enfin, il y a les fuites de capitaux qui restent nombreuses et importantes.

17. D'après des observateurs indépendants, dans les pays d'Afrique subsaharienne, les détenteurs de capitaux privés ont investi environ 40 % de leurs avoirs à l'étranger. À la fin des années 90, la fuite des capitaux représentait l'équivalent de la dette extérieure de l'Afrique ou encore 90 % des PIB de la région. Le principal problème structurel que pose la dette de l'Afrique est par conséquent celui du déséquilibre avec les avoirs. Le secteur privé dispose d'énormes avoirs à l'étranger tandis que le secteur public a la responsabilité d'un immense passif, celui de la dette extérieure. En outre, cette tendance se confirme, ce qui grève d'autant les ressources susceptibles d'être investies.

18. Il y a de nombreuses raisons à cette fuite de capitaux mais la principale est tout simplement le risque que présentent, en termes de sécurité et de rentabilité, l'épargne et les investissements en Afrique. L'un des aspects de ce phénomène trop

souvent passé sous silence est le fait que la fuite des capitaux est le signe révélateur d'un problème plus large qui se pose du fait de l'existence d'un environnement socioéconomique extrêmement instable dont les agents économiques doutent qu'il soit propice à l'adoption de politiques stables. La pauvreté et les conflits ethniques endémiques, compte tenu notamment de la faiblesse des structures gouvernementales et des services d'application des lois relatives aux droits de propriété (18 des 33 pays africains les moins avancés ont déjà connu des guerres civiles) sont des phénomènes caractéristiques des pays où la fuite des capitaux est la plus grande.

#### **IV. Tendances en matière de flux de ressources extérieures**

19. Le développement de l'Afrique est financé avant tout à partir de l'étranger grâce aux recettes d'exportation et aux transferts de ressources provenant de l'étranger, comme l'aide publique au développement (APD) sous forme de dons ou de prêts (bilatéraux ou multilatéraux à des conditions préférentielles ou non), les investissements étrangers directs (sous forme de prises de participation); les autres investissements privés de portefeuille (sous forme de prises de participation ou d'emprunts); et les prêts privés (à court, moyen ou long terme). Parmi toutes ces sources, l'APD est la plus importante pour l'Afrique (elle représente plus de 80 % des flux globaux de ressources). Malheureusement, à la fin des années 90, tous ces différents types de ressources extérieures donnaient des signes de faiblesse : tant en termes de quantité que sur le plan de la fiabilité et de la rentabilité, ils se sont avérés décevants.

20. Les chiffres disponibles montrent que le montant global net des transferts de capitaux à l'Afrique est tombé de 26 milliards de dollars en 1997, à 17,1 milliards de dollars en 1998 (voir tableau 3), soit une diminution de plus d'un tiers. Les données de 1999 pour l'Afrique subsaharienne font apparaître une certaine amélioration au niveau du montant global net des flux de ressources par rapport à 1998 (17,5 milliards de dollars en 1999 contre 15 milliards de dollars en 1998). Mais ce montant est toujours insuffisant par rapport aux besoins de développement des pays africains.

Tableau 3  
**Flux totaux nets de ressources à destination de l'Afrique, 1992-1999**  
 (En milliards de dollars)

	Période				
	1992	1996	1997	1998	1999
<b>Afrique subsaharienne</b>					
APD	15,7	11,1	11,9	9,83	11,4
Prêts	4,2	0,84	2,03	-0,42	1,3
Dons	11,5	10,22	9,7	10,25	10,1
Investissements étrangers directs	1,5	5,0	7,7	4,5	5,6
Investissements de portefeuille	0	2,0	1,5	0,7	0,5
<b>Total partiel</b>	<b>17,2</b>	<b>18,1</b>	<b>21,1</b>	<b>15,0</b>	<b>17,5</b>
<b>Afrique du Nord</b>					
APD	4,0	2,6	0,8	-0,18	<sup>a</sup>
Prêts	1,2	0,78	-0,64	-2,04	<sup>a</sup>
Dons	2,8	1,8	1,43	1,86	<sup>a</sup>
Investissements étrangers directs	1,4	1,2	2,32	2,1	<sup>a</sup>
Investissements de portefeuille	0	1,5	2,06	0,17	<sup>a</sup>
<b>Total partiel</b>	<b>5,4</b>	<b>5,3</b>	<b>5,18</b>	<b>2,09</b>	<sup>a</sup>
<b>Afrique</b>					
APD	19,7	13,6	12,8	9,7	<sup>a</sup>
Prêts	5,4	1,62	1,66	-2,46	<sup>a</sup>
Dons	14,3	12,02	11,13	12,11	<sup>a</sup>
Investissements étrangers directs	2,9	6,2	9,6	6,6	<sup>a</sup>
Investissements de portefeuille	0	3,5	3,6	0,87	<sup>a</sup>
<b>Total<sup>b</sup></b>	<b>22,6</b>	<b>23,3</b>	<b>26,0</b>	<b>17,1</b>	<sup>a</sup>

Source : Banque mondiale, Global Development Finance, 2000 : Analysis and Summary Tables (Washington, 2000), et Banque mondiale, Global Development Finance, 2000 : Country Tables (Washington, 2000).

<sup>a</sup> Pas de données actuellement disponibles.

<sup>b</sup> Pour les totaux partiels et les totaux généraux, les chiffres après la virgule ont été arrondis à l'unité.

## A. Apports du secteur public

21. L'APD et les prêts demeurent la principale source d'apports de ressources à l'Afrique (avec plus de 80 % des apports totaux). Depuis les années 90, l'APD ne cesse de diminuer en termes tant absolus que relatifs. Par exemple, pour l'ensemble de l'Afrique, elle est tombée de 19,7 milliards de dollars en 1992 à 9,7 milliards de dollars en 1998; et pour l'Afrique subsaharienne, de 15,7 milliards de dollars en 1992 à 11,4 milliards de dollars en 1999 (voir tableau 3). Par rapport aux promesses faites et à l'attente des pays, cette diminution a été très spectaculaire. Par exemple,

la Banque mondiale avait estimé en 1989 que si les besoins des pays d'Afrique subsaharienne en matière de financement du développement devaient être satisfaits, il faudrait que l'APD augmente de 4 % par an, en termes réels, tout au long des années 90. Or, cette dernière a baissé de 24 % en termes réels pendant cette période, à raison de 2,4 % par an pour l'Afrique subsaharienne et de 3,4 % pour l'Afrique du Nord entre 1988 et 1999.

22. En 1997 et 1998, seuls le Danemark, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède avaient atteint ou dépassé l'objectif de 0,7 % du PIB fixé pour l'APD par l'ONU (voir tableaux 4 et 6). Les États-Unis étaient le pays où l'aide avait le plus diminué (chutant de 0,21 % en 1987-1988 à 0,09 % en 1997-1998). La part des États-Unis dans l'APD du CAD était passée de 30,3 % en 1977-1978 à 15,6 % en 1997-1998. La part du Japon avait elle doublé, de 10,7 % en 1977-1978 à 20 % en 1997-1998. En pourcentage du PIB de ce pays, l'APD n'avait toutefois augmenté que de 0,22 % à 0,25 % pendant la même période (on était bien loin des 0,7 % recommandés).

23. Ainsi, la tendance à long terme des flux d'APD, accordée à tous les pays en développement, et à l'Afrique en particulier, par les pays du CAD, exprimée en tant que pourcentage du PIB a été à l'effondrement (voir tableaux 4, 5 et 6). Par ailleurs, l'objectif de l'ONU était que l'aide accordée aux PMA par les pays de l'OCDE membres du CAD tourne autour de 0,15 à 0,2 % du PIB de ces pays. En 1996-1997, cette aide était tombée de 0,09 % du PIB au début de la décennie à 0,05 % (soit une baisse de 29 % en dollars et de 22 % en chiffres réels). D'après le rapport de 1999 de la CNUCED sur les PMA<sup>1</sup>, pendant les années 90, la part de l'APD accordée aux PMA dans le PIB des 21 pays du CAD avait diminué dans 16 pays, avait augmenté dans seulement 3 pays et était restée stationnaire dans 2 pays. Même l'aide des quatre pays qui avaient respecté de plus près le chiffre de 0,20 % du PIB pour l'APD aux PMA recommandé par l'ONU avait diminué en pourcentage du PIB de ces pays<sup>2</sup>.

24. Ce déclin général de l'APD cache toutefois des variations individuelles entre pays. Si la plupart avait vu diminuer l'APD qui leur était accordée en moyenne chaque année, quelques-uns en Afrique avaient, en revanche bénéficié d'une aide accrue pendant la période 1988-1999 (voir tableau 5). L'Algérie, l'Angola et la République démocratique du Congo étaient les pays qui avaient enregistré le taux de croissance annuelle moyenne de l'APD le plus élevé au cours de cette période.

25. La baisse de la part de l'APD dans les finances publiques des pays de l'OCDE n'était pas tant liée au rôle marginal de cette aide, qui était en fait indispensable à la survie de la plupart des pays d'Afrique, qu'au revirement des donateurs dont les motivations avaient changé. Le développement était devenu un seul objectif parmi tant d'autres de l'aide. Avec la fin de la guerre froide, de nombreux pays d'Afrique, comme par exemple le Soudan, le Kenya et la République démocratique du Congo (ancien Zaïre), avaient perdu leur intérêt stratégique. Bien que cet objectif n'ait pas été totalement abandonné, son importance était au centre des débats récents sur le rapport coût-efficacité de l'aide accordée. L'enjeu actuellement est de définir le rôle de cette aide et les moyens de la canaliser dans le monde de l'après-guerre froide et compte tenu des exigences de la mondialisation.

Tableau 4

**Tendances à long terme de l'aide publique au développement (APD) en provenance des pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)**

	<i>Volume net de l'APD</i> <i>(en millions de dollars aux prix et taux de change de 1997)</i>			<i>APD en pourcentage du PIB,</i> <i>moyenne sur deux années, versements nets</i>		
	<i>1977-1978</i>	<i>1987-1988</i>	<i>1997-1998</i>	<i>1977-1978</i>	<i>1987-1988</i>	<i>1997-1998</i>
Allemagne	11,9	10,4	11,4	0,35	0,39	0,27
Australie	2,9	2,0	2,0	0,49	0,41	0,28
Autriche	0,8	0,6	1,0	0,25	0,21	0,24
Belgique	2,7	1,5	1,6	0,51	0,44	0,33
Canada	6,0	4,8	3,7	0,51	0,48	0,32
Danemark	1,9	2,0	3,3	0,64	0,88	0,98
Espagne	<sup>a</sup>	0,5	2,6	<sup>a</sup>	0,08	0,24
États-Unis	30,3	22,0	15,6	0,25	0,21	0,09
Finlande	0,3	1,2	0,8	0,16	0,55	0,32
France	9,7	12,2	12,0	0,38	0,59	0,42
Irlande	0,1	0,1	0,4	0,15	0,20	0,30
Italie	1,7	6,6	3,5	0,12	0,37	0,15
Japon	10,7	18,8	20,0	0,22	0,31	0,25
Luxembourg	<sup>a</sup>	0,0	0,2	<sup>a</sup>	0,19	0,60
Norvège	1,9	2,1	2,6	0,87	1,11	0,88
Nouvelle-Zélande	0,3	0,2	0,3	0,36	0,27	0,26
Pays-Bas	5,8	4,9	6,0	0,79	0,98	0,80
Portugal	<sup>a</sup>	0,1	0,5	<sup>a</sup>	0,16	0,25
Royaume-Uni	7,6	5,2	7,3	0,45	0,30	0,27
Suède	4,6	3,3	3,3	0,90	0,37	0,75
Suisse	0,9	1,3	1,8	0,19	0,31	0,33
<b>Total du CAD</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>0,32</b>	<b>0,33</b>	<b>0,23</b>
Dont : les pays membres de l'Union européenne	47,0	48,8	54,0	0,40	0,44	0,33

Source : Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Les dossiers du CAD – Coopération pour le développement, Rapport 1999* (Paris, 2000).

<sup>a</sup> Données non disponibles.

Tableau 5  
Total des recettes d'APD

	Pourcentage de l'APD totale			Pourcentage de l'APD du CAD	Part dans la population totale en pourcentage du total	Recettes d'APD	
	1987-1988	1992-1993	1997-1998	1998		En milliards de dollars des États-Unis, 1998	Pourcentage de variation annuel en termes réels 1988-1999
<b>Afrique du Nord</b>	7,3	9,2	7,5	7,6	2,7	3,1	-3,5
Égypte	4,6	6,1	5,0	5,7	1,3	1,9	0,2
Maroc	1,3	1,7	1,3	1,0	0,6	0,5	-0,6
Algérie	0,6	0,8	0,8	0,5	0,6	0,4	6,1
Tunisie	0,8	0,6	0,4	0,4	0,2	0,1	-9,2
<b>Afrique subsaharienne</b>	37,1	35,6	34,7	32,1	13,3	13,1	-2,4
Mozambique	2,3	2,7	2,6	2,8	0,4	1,0	-0,6
République-Unie de Tanzanie	2,7	2,3	2,5	3,0	0,7	1,0	-1,7
Madagascar	0,9	0,7	1,7	1,3	0,3	0,5	3,1
Ouganda	1,0	1,4	1,7	1,5	0,4	0,5	-0,5
Côte d'Ivoire	1,0	1,5	1,6	1,9	0,3	0,8	4,1
Éthiopie	2,3	2,3	1,6	1,4	1,3	0,6	-5,8
Ghana	1,4	1,2	1,5	1,5	0,4	0,7	0,1
Afrique du Sud	<sup>a</sup>	0,3	1,3	1,6	0,9	0,5	<sup>a</sup>
Zambie	1,3	1,9	1,2	1,0	0,2	0,3	-4,7
Sénégal	1,8	1,2	1,2	1,1	0,2	0,5	-3,7
Cameroun	0,7	1,3	1,2	1,2	0,3	0,4	2,2
Kenya	2,0	1,8	1,2	1,1	0,6	0,5	-7,3
Mali	1,1	0,8	1,0	0,9	0,2	0,3	-4,1
Malawi	0,9	1,1	1,0	0,8	0,2	0,4	-0,6
Guinée	0,7	0,9	1,0	0,6	0,1	0,4	1,5
Angola	0,4	0,6	0,9	0,8	0,3	0,3	5,8
Niger	1,1	0,7	0,8	0,6	0,2	0,3	-4,5
Zimbabwe	0,8	1,3	0,8	0,8	0,2	0,3	-1,6
Rwanda	0,7	0,7	0,8	0,8	0,2	0,3	1,2
République démocratique du Congo	0,3	0,2	0,4	0,2	0,1	0,1	4,9

Source : OCDE, *Les dossiers du CAD – coopération pour le développement : Rapport 1999* (Paris, 2000).

<sup>a</sup> Données non disponibles.

Tableau 6  
**ADP accordée par les membres du CAD à l'Afrique par rapport au PNB**

(En millions de dollars des États-Unis)

	1998		1997		Variation en pourcentage de 1997 à 1998 en termes réels <sup>b</sup>
	ADP	ADP/PNB (pourcentage) <sup>a</sup>	ADP	ADP/PNB (pourcentage) <sup>a</sup>	
Allemagne	5 581	0,26	5 857	0,28	-4,2
Australie	960	0,27	1 061	0,28	6,3
Autriche	456	0,22	527	0,26	-13,3
Belgique	883	0,35	764	0,31	15,1
Canada	1 691	0,29	2 045	0,34	-11,0
Danemark	1 704	0,99	1 637	0,97	4,1
Espagne	1 376	0,24	1 234	0,24	11,2
États-Unis	8 786	0,10	7 878	0,09	26,5
Finlande	396	0,32	379	0,33	5,2
France	5 742	0,40	6 307	0,45	-8,7
Irlande	199	0,30	187	0,31	8,6
Italie	2 278	0,20	1 266	0,11	78,4
Japon	10 640	0,28	9 358	0,22	22,6
Luxembourg	112	0,65	95	0,55	18,1
Norvège	321	0,91	1 306	0,86	8,4
Nouvelle-Zélande	130	0,27	154	0,26	2,6
Pays-Bas	3 042	0,80	2 947	0,81	3,2
Portugal	259	0,24	250	0,25	2,7
Royaume-Uni	3 864	0,27	3 433	0,26	8,6
Suède	1 573	0,72	1 731	0,79	-6,2
Suisse	898	0,32	911	0,34	-2,6
<b>Total DAC</b>	<b>51 888</b>	<b>0,24</b>	<b>48 324</b>	<b>0,22</b>	<b>9,6</b>
Performance moyenne des pays du CAD		0,40		0,40	
<i>Pour mémoire</i> (compris ci-dessus) :					
1. Les pays membres de l'Union européenne	27 462	0,33	26 612	0,33	3,0
2. Commission européenne	5 140		5 261		-2,8

Source : OCDE.

<sup>a</sup> Les membres du CAD introduisent progressivement le nouveau Système de comptabilité nationale, ce qui entraîne de petites révisions à la hausse du PIB et un ajustement à la baisse du ratio APD/PNB notifié.

<sup>b</sup> Compte tenu de l'inflation et des fluctuations des taux de change.

26. Le fait que l'aide soit désormais conçue strictement en fonction de son rôle de moteur du développement a eu pour effet de donner une plus grande importance à la sélectivité. L'aide accordée est censée présenter un meilleur rapport coût-efficacité dans les pays qui gèrent l'économie de façon rationnelle. Pour réduire les effets de la pauvreté, elle devrait aller en priorité aux pays où le revenu par habitant est le plus faible (et où la pauvreté est la plus répandue). Or, les chiffres montrent que, dans la réalité, il n'en est rien. Au contraire, même dans les pays pauvres qui s'efforcent de mieux gérer leur économie, l'aide au développement semble connaître un déclin rapide.

#### **Modification de la composition et des mécanismes d'octroi de l'APD**

27. Il convient de noter que l'APD est certes en baisse, mais aussi que sa nature et ses mécanismes d'action sont en train de changer. La lutte contre la pauvreté est aujourd'hui le véhicule de prédilection de l'aide accordée selon les nouvelles modalités. En 1999, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) ont fait de la lutte contre la pauvreté l'un des objectifs prioritaires de leurs programmes de développement (la Banque mondiale, par le biais de son cadre de développement intégré, et le FMI, par celui de sa Facilité d'ajustement structurelle renforcée (devenue Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance), ainsi que par le biais du Document stratégique sur la lutte contre la pauvreté venu remplacer le Document-cadre de politique économique qui était controversé).

28. Cette attention nouvelle accordée à ce problème est peut-être due à l'échec des interventions passées dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et à l'engagement pris dans le domaine du développement international de réduire la pauvreté d'ici à 2015. Suite au renforcement de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés, la dette des pays peut être allégée si ces derniers font des efforts mesurables pour lutter contre la pauvreté (essentiellement en accroissant leurs dépenses sociales). Ainsi, l'aide accordée aux secteurs productifs et à l'infrastructure physique continuerait à baisser, tandis que celle destinée aux secteurs social, économique et administratif continuerait d'augmenter. L'assistance technique étrangère, qui absorbe actuellement plus de 25 % de l'APD, est un sujet de préoccupation majeur. La présence de plus de 100 000 experts étrangers en Afrique, qui coûte autour de 4 milliards de dollars par an, fait perdre une partie de l'aide accordée.

29. Autre tendance importante récente, celle qui vise à repenser le processus de distribution de l'aide accordée et est née de la prise de conscience du fait que le système en place nuit à l'utilisation rentable des ressources mobilisées. On notera que ces ressources proviennent d'une foule de donateurs aux normes de comptabilité et exigences diverses qui n'ont généralement pas coordonné leurs apports. Si l'on en croit la version préliminaire du rapport de la Banque mondiale sur le développement dans le monde en 2000, à un moment donné le Ministère mozambicain de la santé à lui seul était chargé de 405 différents projets financés par des donateurs. Au début des années 90, plus de 2 000 projets financés par 40 donateurs existaient en République-Unie de Tanzanie. Au Ghana, à la même période, 64 institutions gouvernementales ou assimilées recevaient une aide. Le rapport en question conclut qu'il est pratiquement impossible, même à ce niveau sectoriel, de coordonner les efforts des différentes institutions dans le cadre d'une stratégie de promotion du développement qui forme un tout cohérent.

30. En outre, les capacités des administrations africaines sont affaiblies par l'existence d'un circuit parallèle de l'aide qui attire les fonctionnaires les plus compétents en leur proposant des salaires supérieurs, tandis que le reste de la fonction publique passe plus de la moitié de son temps à s'acquitter de tâches qui lui sont dictées par les exigences d'une multitude de donateurs : négociations, établissement de rapports, administration des programmes successifs d'allègement de la dette, etc. L'essentiel de l'aide accordée n'apparaît pas dans le budget national. De plus en plus souvent, elle va aux organisations non gouvernementales (locales et surtout étrangères). Par ailleurs, la microgestion du processus de distribution de l'aide par les donateurs et l'étroite dépendance que crée ce type d'aide détournent de plus en plus les dirigeants de leurs obligations vis-à-vis de leur propre population.

31. De plus, très souvent, le processus de négociation de l'aide ou de la dette court-circuite les parlements nationaux dont le rôle se borne souvent à « approuver » le fruit des négociations entre l'administration et les donateurs. Ce phénomène remet en cause le processus démocratique naissant en Afrique. Enfin, les programmes d'assistance vont rarement au-delà des frontières nationales.

32. Cela dit, pour les PMA africains, les problèmes d'échelle sont très réels car sans la coopération économique et l'intégration régionale, ils peuvent difficilement échapper au piège de la croissance faible à l'équilibre. Selon les nouvelles modalités d'octroi de l'aide introduites depuis la fin de la guerre froide, les éléments relativement inefficaces du processus en place doivent être revus dans un souci d'amélioration du rapport coût-efficacité.

33. Des mesures ont récemment été prises pour améliorer l'utilisation qui est faite de l'aide, réduire le surendettement et mobiliser davantage de ressources réelles à l'intention des pays pauvres. Outre diverses décisions bilatérales de réduction de la dette, plusieurs initiatives multilatérales ont été adoptées, comme les propositions de l'Association internationale de développement qui tendent à accorder 20,5 milliards de dollars de prêts nouveaux aux pays les plus pauvres au cours de la période 2000-2002; la reconstitution du Fonds africain de développement à hauteur de 3,4 milliards de dollars; les nouveaux efforts faits dans le cadre du Programme spécial pour l'Afrique pour ne plus conditionner l'aide à la réforme de son mécanisme d'octroi; et l'Initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés lancée en 1999. Toutes ces initiatives, qui méritent d'être saluées, pourraient être à l'origine d'un accroissement des ressources destinées à financer le développement africain. Des efforts supplémentaires devraient être faits pour que le déblocage effectif de ces nouvelles ressources se fasse rapidement.

## **B. Flux de capitaux privés**

34. Les flux de capitaux privés (en particulier les IED, les prêts à long terme et les investissements de portefeuille) demeurent la source de financement la moins exploitée en Afrique malgré leur potentiel considérable. À partir du milieu des années 90, les flux d'IED en Afrique ont légèrement progressé par rapport à la période antérieure, mais ils restent très faibles. Ainsi, alors que les investissements étrangers directs dans le monde ont atteint en 1998 un niveau record de 644 milliards de dollars – soit une augmentation de 39 % par rapport à 1997 (464 milliards de dollars) – dont 26 % sont allés aux pays en développement, la part de l'Afrique a chuté, passant de

9,6 milliards de dollars en 1997 (soit 1,5 % du total) à 6,6 milliards de dollars en 1998 (soit 1,3 % du total) (voir tableau 3).

35. À l'intérieur même de l'Afrique, il existe d'importants écarts entre pays et sous-régions. Le choix des investisseurs étrangers se porte en premier lieu sur l'Afrique du Nord, puis sur l'Afrique de l'Ouest. Toutefois, les agrégats régionaux masquent des différences considérables d'un pays à l'autre. Par exemple, en 1998, le Nigéria a bénéficié, à lui seul, de 69 % des flux d'IED en Afrique. La majeure partie des investissements étrangers directs en Afrique est, de loin, concentrée dans le secteur des industries extractives et minières, qui n'ont que peu d'effet d'entraînement, en amont comme en aval, sur le reste de l'économie. En outre, le potentiel non exploité de ce secteur reste considérable : à peine 5 % des ressources qui lui sont allouées sont consacrées à la recherche et à la prospection, ce qui laisse une marge importante.

36. Il ressort de ce qui précède que les IED en Afrique diminuent et sont concentrés dans le secteur des industries extractives, alors même qu'il est établi que le taux de rendement des fonds investis dans le secteur industriel africain est l'un des plus élevés au monde. Cette situation s'explique peut-être par le fait que certains investisseurs étrangers privés connaissent mal l'Afrique, tandis que d'autres la perçoivent comme une région à risque, où le taux de rendement, après ajustement en fonction des risques, est faible. Pour ce qui est des autres flux de capitaux à long terme, en particulier les prêts consentis par des banques privées, la plupart des pays d'Afrique n'y ont pratiquement pas accès en raison des risques supposés.

37. Un des principaux enjeux est de mettre en place des mécanismes permettant de canaliser les IED vers les secteurs les plus porteurs des économies africaines. Les pays de l'OCDE peuvent fournir les garanties et l'appui nécessaires aux entreprises qui envisagent d'investir en Afrique. Ainsi, aux États-Unis, la loi sur le commerce Afrique-États-Unis encourage les entreprises privées américaines à investir en Afrique en accordant des garanties de prêt et des financements d'un montant total de 650 millions de dollars, par l'intermédiaire de l'Overseas Private Investment Corporation (OPIC).

38. À l'exception des pays d'Afrique du Nord et de l'Afrique du Sud, les pays africains n'ont généralement pas accès aux investissements de portefeuille à destination des pays en développement. Toutefois, compte tenu du niveau de développement de la plupart des pays africains (33 d'entre eux sont classés parmi les pays les moins avancés), il n'est pas certain que ceux-ci aient intérêt à attirer des capitaux d'une nature aussi instable. L'expérience prouve que la plupart des pays en développement qui ont réussi à attirer des investissements de portefeuille et des investissements étrangers directs pour un montant supérieur à 5 % de leur PIB annuel ont traversé à un moment ou à un autre une crise financière. Actuellement, les pays africains sont très loin de ce seuil de 5 %. La constitution de groupements régionaux et de marchés de capitaux dans la région faciliterait la mobilisation de telles ressources.

### **C. Recettes d'exportation**

39. Le commerce est une autre source potentielle importante de recettes extérieures. Or, depuis le début des années 80, les activités commerciales rapportent de moins en moins de devises et dégagent de moins en moins d'excédents à investir. Le

commerce extérieur a subi le contrecoup de trois problèmes interdépendants à savoir : la perte croissante de parts de marché, même pour les produits d'exportation traditionnels de l'Afrique; l'instabilité chronique et la chute des termes de l'échange; et la libéralisation excessive du commerce, avec pour conséquence le doublement des importations par rapport aux exportations. Ensemble, ces facteurs ont eu pour effet d'aggraver le déséquilibre de la balance commerciale et d'épuiser les ressources susceptibles d'être investies. Ainsi, en 1999, alors que la valeur des exportations a augmenté de 2,4 %, celle des importations a crû de 4 %. Les termes de l'échange se sont détériorés de 1,2 % en 1997, de 16,1 % en 1998 et de 5,8 % en 1999.

40. On estime que la dégradation des termes de l'échange annule en moyenne 70 % de l'APD à l'Afrique, ce qui représente environ 120 % du PIB moyen pour la période 1970-1997. En outre, les pays d'Afrique subsaharienne ne cessent d'enregistrer des pertes de parts de marché pour leurs produits d'exportation traditionnels; ainsi, celles-ci ne représentaient plus que 1,2 % à la fin des années 90 (Afrique du Sud exclue) contre plus de 3 % dans les années 50. La perte de parts de marché enregistrée au cours de la période 1970-1997 représente, aux prix courants, une perte de revenus annuels considérable, tant en valeur (68 milliards de dollars) qu'en pourcentage du PIB (21 %). À titre de comparaison, le montant annuel net de l'aide publique au développement n'a représenté, en moyenne, que quelque 7 milliards de dollars entre 1970 et 1997. Le déficit de revenus imputable à la détérioration des termes de l'échange et à la perte de parts de marché dépasse de loin le montant total de l'ensemble des flux de ressources qui parviennent à l'Afrique (aide publique au développement, investissements étrangers directs, prêts privés et investissements de portefeuille).

41. Pour les pays africains les moins avancés, les pertes, exprimées en pourcentage de leur PIB, sont sans doute encore beaucoup plus élevées. En effet, les données globales incluent celles relatives aux pays exportateurs de pétrole, où les termes de l'échange sont bien meilleurs et qui n'ont pas subi des pertes de parts de marché aussi importantes. En outre, rien n'indique que cette tendance ne va pas se poursuivre à moyen terme. En effet, bien que le volume des exportations soit en augmentation pour de nombreux produits de base, leur valeur reste constante ou se détériore en raison de la chute vertigineuse des cours des produits de base. En 1998, les exportations de l'Afrique ont progressé, en volume, de 3,3 %, alors que leur valeur en dollars a diminué de quelque 15 %.

#### **D. Surendettement et stratégie d'allègement de la dette (Initiative en faveur des pays pauvres très endettés)**

42. Le surendettement extérieur de l'Afrique, qui est actuellement estimé à 360 milliards de dollars, s'est intensifié malgré les mesures d'allègement de la dette qui ont été prises (notamment au titre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés, lancée en 1996). Au regard de presque tous les paramètres, le fardeau de la dette n'a fait que s'aggraver, le service de la dette ayant atteint en moyenne 30 % des recettes d'exportation en 1999, par rapport à 21,3 % en 1997. Ainsi, en 1998, l'Afrique a consacré autant de ressources au service de la dette qu'aux dépenses d'équipement.

43. Quelle que soit l'origine du surendettement actuel, on s'accorde généralement à reconnaître que les pays touchés ne pourront réaliser et poursuivre leur croissance et leur développement tant qu'ils n'auront pas réglé le problème de la dette. Premièrement, le service de la dette grève lourdement les budgets au détriment du développement. Bien que, dans la plupart des cas, les nouvelles entrées de fonds dépassent les montants consacrés au service de la dette, ces fonds sont souvent déjà alloués à des projets. En revanche, si l'on considère l'assistance rapidement mobilisable non allouée à des projets, les montants en jeu sont inférieurs aux paiements dus au titre du service de la dette. Deuxièmement, compte tenu de leur fort endettement, les pays seront sans doute tentés d'alourdir leur fiscalité pour payer le service de la dette, et la crédibilité des réformes annoncées risque de s'en ressentir. Une telle situation n'encourage pas les investisseurs privés, qui préfèrent rester dans l'expectative ou exigent qu'on leur accorde d'emblée un ensemble d'avantages pour compenser leurs risques.

44. Troisièmement, de nombreux pays africains se trouvent pris dans un cercle vicieux, contractant de nouveaux emprunts ou utilisant l'argent de l'aide qui leur est allouée pour rembourser des dettes antérieures. Les montants en question apparaissent, dans le budget des pays, comme des ressources nouvelles, alors qu'il s'agit d'une simple correction comptable, et que ces ressources ne parviennent jamais à ceux qui devraient en bénéficier. Quatrièmement, le surendettement entraîne un cycle incessant de négociations sur le rééchelonnement, la réduction et le refinancement de la dette. Le processus implique de nombreuses transactions et les dirigeants passent plus de temps à s'occuper de la dette de leur pays qu'à concevoir, mettre en oeuvre et assurer le suivi des programmes de développement au profit de leurs citoyens.

45. L'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés, lancée en 1996 pour alléger la dette des pays les plus pauvres, s'est avérée inadéquate et inefficace. Elle a donc été révisée afin qu'il soit remédié aux lacunes constatées et la nouvelle Initiative renforcée a été annoncée à l'automne 1999. Celle-ci devrait permettre à un plus grand nombre de pays de bénéficier d'un allègement plus rapide et plus important que ne le permettait la première initiative. Elle vise en outre à lier expressément les nouvelles mesures d'allègement à des programmes de lutte contre la pauvreté. L'initiative révisée représente donc un progrès par rapport à l'initiative précédente.

46. Toutefois, l'initiative renforcée fait elle-même l'objet de nombreuses critiques, plusieurs analystes jugeant qu'elle est encore loin d'être satisfaisante. Elle contourne le budget et ne garantit pas le transfert des ressources nécessaires pour satisfaire les besoins de la population. Selon le Harvard International Development Centre, aucune des deux Initiatives en faveur des pays pauvres très endettés n'apporte de solution aux trois problèmes fondamentaux ci-après :

- La dette est due par des gouvernements qui disposent de peu de ressources; le montant à rembourser devrait donc être calculé en se fondant sur la capacité de remboursement des gouvernements, et non pas sur des critères arbitraires liés aux exportations, qui ont peu de rapport, voire aucun, avec la situation financière ou la capacité de paiement des pays;
- La plupart des gouvernements bénéficiaires de l'Initiative n'ont aucune capacité de remboursement de leur dette en raison de la grave crise sociale qu'ils traversent. Ces gouvernements ont, en fait, besoin d'importants transferts nets de ressources de la part du reste du monde;

- En vertu des arrangements actuels, le fardeau de la dette est en partie compensé par une combinaison de nouveaux prêts, de dons, de rééchelonnements et d'arriérés purs et simples. L'instabilité et l'imprévisibilité de ces mécanismes de report, ainsi que le temps qu'il faut leur consacrer, ne permettent pas aux gouvernements bénéficiant de l'Initiative et à la communauté internationale de formuler des solutions à long terme à la crise sociale pressante que connaissent les pays concernés.

47. En conséquence, l'objectif fondamental d'une stratégie viable d'allègement de la dette telle que l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés devrait être de reconstituer la base d'imposition de façon à permettre de satisfaire les besoins sociaux les plus urgents dans les pays bénéficiaires de l'Initiative. Une coalition internationale de plus en plus large est en train de se former autour de l'idée selon laquelle seule une annulation pure et simple de la dette permettrait de régler efficacement le problème du surendettement. Certains donateurs bilatéraux et organisations non gouvernementales appuient l'idée de l'annulation de la dette. Par exemple, l'initiative Jubilé 2000, lancée à l'échelle internationale par des organisations non gouvernementales est fondée sur cette stratégie. Récemment, le Secrétaire américain au Trésor, Lawrence Summers, s'est rallié à cette stratégie, démontrant, par des arguments convaincants, que les mesures d'allègement de la dette prises par les donateurs bilatéraux servent aussi les intérêts à long terme des pays créditeurs. Les efforts de la communauté des donateurs devraient donc être coordonnés autour de cette stratégie centrale.

## V. Vers une mobilisation accrue des ressources intérieures et extérieures

48. Le début du millénaire offre à l'Afrique l'occasion de prendre un nouveau départ. Depuis l'indépendance, la dynamique et les conditions du changement n'ont jamais été aussi favorables – la gouvernance politique et économique s'améliore, les problèmes de l'Afrique sont mieux appréhendés et compris. Toutefois, l'Afrique doit surmonter un obstacle de taille, à savoir l'écart entre ses besoins, qui ne cessent de croître, et les ressources disponibles pour les satisfaire, qui ne cessent de diminuer. Ce déséquilibre, qui existait déjà au début des années 80 (rendant nécessaire l'adoption de programmes d'ajustement structurel de grande ampleur), persistait lorsque le Programme d'action des Nations Unies pour le redressement économique de l'Afrique et le développement, 1986-1990<sup>3</sup>, a été lancé au milieu des années 80, et lorsque le nouvel Ordre du jour pour le développement de l'Afrique dans les années 90<sup>4</sup> a été adopté en 1991.

49. Aujourd'hui, la situation socioéconomique de l'Afrique s'est encore détériorée, la pauvreté s'aggrave et le niveau d'aide publique au développement est le plus faible de la décennie. La communauté internationale doit donc non seulement fournir les ressources nécessaires pour financer les programmes de lutte contre la pauvreté et les investissements, mais aussi se préoccuper d'urgence de la crise sociale et humanitaire de plus en plus profonde que traverse l'Afrique – notamment en luttant contre la pandémie de sida, le paludisme, la tuberculose, la rougeole, les maladies diarrhéiques et autres maladies transmissibles, ce qui nécessitera des ressources supplémentaires estimées à quelque 10 milliards de dollars par an.

50. Il est impératif que les Africains et leurs partenaires de développement réexaminent les stratégies qu'ils ont suivies jusqu'à présent et mettent au point de nouvelles politiques plus efficaces. Le manque de ressources n'est pas le seul problème. Ainsi, il n'est pas certain que le taux de croissance de 7 % – taux minimum nécessaire pour atténuer la pauvreté – sera automatiquement atteint même si les pays disposent, à des fins d'investissement, de ressources supplémentaires équivalent à 13 % du PIB. Il faut aussi s'attaquer aux problèmes fondamentaux qui se posent au niveau de l'efficacité, des déperditions, de la capacité d'absorption et des capacités humaines et administratives. Pour couvrir tous les aspects, il faut agir aux niveaux national, régional et international.

### **Programmes d'action nationaux**

51. Les programmes d'action nationaux doivent comprendre trois grands volets liés entre eux :

- Amplifier les réformes de manière à donner confiance aux investisseurs, notamment en favorisant le retour des capitaux fugitifs, en attirant les investissements étrangers directs et autres flux de capitaux privés, et en persuadant les Africains d'investir leurs économies dans leur propre pays;
- Mettre en oeuvre des réformes institutionnelles et des politiques visant à mobiliser l'épargne privée et à accroître les recettes publiques, d'une manière qui soit efficace, équitable et respectueuse des contraintes administratives;
- Rationaliser les dépenses publiques en vue d'éliminer le gaspillage et de veiller à ce que les ressources soient utilisées de façon efficace.

52. D'importantes ressources demeurent inexploitées en Afrique faute d'un environnement porteur – lois anachroniques qui régissent les droits de propriété et les biens étrangers, règlements qui freinent l'épargne et la création d'entreprises, mauvaise qualité des services fournis par le secteur public. L'imposition des droits de transaction élevés décourage souvent l'investissement privé, qu'il soit intérieur ou étranger.

53. Il convient donc non seulement de réviser ces règlements, mais également de faire preuve de créativité en introduisant des réformes et en créant de nouvelles institutions ou en renforçant les institutions existantes en vue de mobiliser l'épargne. Il faut notamment trouver les moyens de mobiliser l'épargne provenant des activités agricoles et du secteur non structuré grâce à des institutions de microfinancement.

54. Dans de nombreux pays africains, il devrait être possible de dégager une épargne publique grâce à une mobilisation accrue des recettes publiques. Dans les pays où les recettes fiscales dépassent 25 % du PIB et où les recettes publiques représentent plus de 30 % du PIB, si l'on y ajoute les recettes non fiscales, les réformes devraient porter sur l'efficacité et l'équité des différentes sources de recettes plutôt que sur les taux d'imposition. En revanche, dans les pays où la capacité contributive est relativement faible, l'expérience a montré que la fiscalité indirecte est la plus efficace (notamment la taxe à la valeur ajoutée, dont les produits alimentaires doivent être exonérés; le droit d'accise sur certaines marchandises de luxe qui ne sont pas taxées dans le cadre de l'impôt sur le revenu; les droits d'accise sur les produits pétroliers, les alcools et les tabacs; la taxe sur les transactions commerciales non soumises à quota, etc.).

55. La privatisation des entreprises publiques constitue une autre source possible de recettes à caractère permanent pour les pouvoirs publics. Ceux-ci peuvent décider, par exemple, de créer un fonds d'affectation spéciale et d'investir les revenus de la privatisation sur les marchés de capitaux (obligations et actions), et accroître ainsi de façon permanente les recettes publiques grâce au revenu annuel de ces placements.

56. En outre, les pays doivent mettre au point des stratégies pour lutter contre la fuite des capitaux. Dans de nombreux pays, les sommes en jeu sont tellement énormes que si la moitié des capitaux fugitifs étaient rapatriés au cours des cinq à 10 prochaines années, le déficit de financement résiduel projeté serait largement comblé. Un environnement porteur et la promesse de rendements élevés permettraient certainement de faire revenir une partie des capitaux envolés. Le problème réside dans les fonds publics détournés par des fonctionnaires du Gouvernement et placés à l'étranger. Pour de nombreux pays, il y a là une importante réserve de capitaux occultes, qui pourraient être investis. Jusqu'à ce que la communauté internationale trouve une solution concernant les détournements de fonds publics, les pays devront faire preuve de créativité lorsqu'ils aborderont la question.

57. La mobilisation de fonds est une chose; leur utilisation judicieuse en est une autre. Dans le cadre des programmes d'ajustement, nombre de pays ont déployé d'importants efforts en vue de rationaliser et d'accroître l'efficacité des dépenses publiques. De telles réformes doivent être renforcées. En particulier, les pays doivent poursuivre la lutte contre le gaspillage, notamment en évitant de gonfler les dépenses militaires et en supprimant les subventions aux entreprises publiques déficitaires et d'autres dépenses qui sont, dans une large mesure, injustifiées. D'importantes économies peuvent aussi être réalisées dans le secteur public en associant davantage le secteur privé aux activités de certains secteurs clefs de l'économie. Il faut s'efforcer de mettre au point des approches novatrices concernant la participation du secteur privé à la mise en place d'infrastructures (routes, communications, électricité et eau).

### **Approches régionales**

58. Il est difficile, pour des économies de petite taille (2 milliards de dollars en moyenne) comme en ont nombre de pays d'Afrique, de surmonter les handicaps inhérents à des économies tournant à bas régime sans avoir recours à l'intégration régionale et mondiale. Dans le domaine de la mobilisation des ressources, la coordination des efforts au niveau régional produirait d'importantes synergies et des économies d'échelle qui permettraient d'élargir le marché en favorisant la concurrence et la croissance, de réduire les coûts et d'améliorer l'efficacité de l'intermédiation financière. Une approche régionale des services publics (routes, chemins de fer, ports, production d'électricité, systèmes d'information et d'alerte rapide sur la sécheresse, lutte contre les maladies infectieuses, centres d'excellence pour la formation, etc.) serait un moyen plus efficace de réduire les coûts et de favoriser la croissance que la somme des efforts déployés en la matière par chaque pays. Dans les domaines de la sécurité et du développement du secteur financier, des arrangements communs seraient aussi beaucoup plus avantageux. La protection d'intérêts nationaux étroits ne ferait que nuire à l'efficacité de la mobilisation des ressources.

59. L'approche régionale présente de nombreux avantages : elle permet aux institutions d'opérer sur une zone plus vaste et de diversifier les risques; elle favorise la concurrence et les économies d'échelle, qui permettent de répartir les frais fixes souvent élevés qui sont facturés par des institutions comme les bourses de valeurs et les organismes de contrôle bancaire. Mais l'approche régionale a aussi ses limites du fait de l'absence d'une devise commune et des contrôles exercés sur les mouvements de capitaux. Or, un marché monétaire commun n'est possible que s'il existe une monnaie commune; les institutions ne peuvent gérer leurs liquidités que dans la monnaie dans laquelle leurs obligations sont libellées. Toutefois, un certain nombre d'activités transfrontières peuvent être développées – banques régionales, contrôle bancaire et bourses de valeurs. Pour développer les activités bancaires transfrontières, il faudra tout d'abord améliorer et harmoniser le droit commercial et financier, veiller à l'exécution des contrats ainsi qu'au respect des normes comptables et des règles de discipline financière.

### **Atteindre les objectifs en matière d'aide et rendre celle-ci plus efficace**

60. Dans le passé, l'aide au développement n'a pas eu les effets escomptés (en dépit du volume de l'aide, le niveau de vie de l'Africain moyen était plus bas en 1999 qu'en 1979); elle peut toutefois être utile si elle est ciblée de façon à favoriser le développement. Des études ont montré que, pour autant qu'un pays soit bien géré, une assistance représentant 1 % du PIB se traduit par une réduction de la pauvreté et de la mortalité infantile du même pourcentage. Dans un environnement porteur, les montants actuels de l'aide au développement devraient permettre de sortir de la pauvreté quelque 30 millions de personnes par an. En outre, l'aide peut attirer les investissements privés dans la mesure où elle permet de financer des services publics comme l'enseignement, les infrastructures, etc. Il s'agit donc de renverser la tendance et d'accroître sensiblement le volume de l'aide au lieu de le réduire en veillant à ce qu'elle soit utilisée de façon plus efficace.

61. Il est encourageant de noter que l'on continue de réformer les mécanismes d'aide pour les rendre plus efficaces. Toutefois, les principes qui sous-tendent le processus – appropriation, sélectivité, participation, partenariat et décentralisation – doivent faire l'objet d'un examen plus approfondi; il faut notamment veiller à ce qu'ils soient bien ancrés dans les mécanismes sociopolitiques des pays bénéficiaires. Il ne fait aucun doute que l'efficacité est un élément clef de l'équation. Cet argument est développé avec force dans le rapport du Secrétaire général intitulé « Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique » (A/52/871-S/1998/318). Les aspects ci-après sont particulièrement importants :

- Délitement de l'aide et modification des budgets d'assistance technique aux fins du renforcement des capacités. Un des objectifs essentiels de la révision des mécanismes d'aide devrait être de réinstaller les bénéficiaires aux commandes – en leur laissant le soin de déterminer quels programmes de développement financer. Il faudrait supprimer toute forme d'aide liée, afin de permettre aux pays d'établir leurs propres priorités. En outre, les 4 milliards de dollars par an consacrés par les donateurs étrangers à l'assistance technique devraient être utilisés pour créer et retenir une capacité technique dans les pays africains. On imagine sans peine que 4 milliards de dollars (y compris les

voyages aller-retour dans les pays donateurs) permettraient de remettre en état des universités africaines délabrées et de stopper la fuite des cerveaux;

- Aide à la diversification de la production des exportations. La diminution considérable des revenus à laquelle continuent de faire face les pays africains du fait de la perte de parts de marché et de la détérioration des termes de l'échange impose une diversification de production et de la structure des exportations en Afrique. Il est donc nécessaire non seulement d'augmenter le volume global de l'aide, mais aussi d'orienter celle-ci vers la mise en place de capacités de production et la création de compétences dans le domaine des exportations.

62. Toutefois, la grande inconnue reste le volume de l'aide au développement qui pourra être mobilisé à l'avenir. Est-il possible de l'accroître dans des proportions importantes et d'où viendra l'argent? Quelle influence les ressources extérieures peuvent-elles exercer sur les flux de capitaux privés en Afrique?

63. L'accroissement du volume de l'aide peut provenir de trois sources principales : l'augmentation des recettes fiscales et les fruits de la croissance; les dividendes de la paix après la fin de la guerre froide, et l'allègement de la dette :

- Augmentation des recettes fiscales et fruits de la croissance. Une des principales raisons avancées pour expliquer la diminution de l'aide publique au développement est la crise budgétaire des pays de l'OCDE. Au début des années 90, les principaux pays de l'OCDE étaient aux prises avec une crise financière. Ce n'est plus le cas aujourd'hui, et la plupart de ces pays ont maintenant des excédents budgétaires. En outre, leurs perspectives de croissance sont meilleures qu'elles n'ont jamais été au cours de la décennie écoulée. Les déficits budgétaires ayant disparu et la croissance étant revenue, ils ne peuvent plus se retrancher derrière un manque de moyens pour justifier le non-respect de leurs engagements internationaux vis-à-vis de l'Afrique. Il suffirait que les pays reviennent au niveau d'APD des années 80, en termes de pourcentage de leur PIB, pour stopper la chute libre des flux d'aide à l'Afrique et inverser la tendance. Selon Jeffrey Sachs, les donateurs pourraient facilement allouer 10 milliards de dollars par an à la lutte contre le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme en Afrique; si les États-Unis prenaient à leur charge 2 milliards de dollars, cela ne représenterait que 8 dollars par personne et par an (à peine le prix d'une place de cinéma). De fait, il suffirait de mobiliser 10 milliards de dollars supplémentaires par an pour aider l'Afrique à lutter contre les maladies, à se doter des moyens techniques et humains dont ils ont besoin, ce qui ne représenterait guère que 10 dollars par personne et par an pour le milliard de citoyens des pays de l'OCDE;
- Dividendes de la paix dans la période d'après guerre froide. La guerre froide a pris fin, libérant des ressources financières considérables pour les pays de l'Ouest. Les États-Unis ont réalisé des économies de quelque 100 milliards de dollars en termes réels au cours des 10 dernières années, soit 10 milliards de dollars par an. Si les pays de l'OCDE consacraient ne serait-ce que 10 % des sommes ainsi libérées pour augmenter leurs transferts à l'Afrique, cela se traduirait pour les États-Unis par un accroissement de l'aide de 1 milliard de dollars en termes réels. La communauté internationale doit sérieusement envisager de consacrer à l'APD les dividendes de la paix;

- Annulation de la dette extérieure. Les paiements au titre du service de la dette proviennent à la fois de ressources internes (budgétaires) et externes (balance des paiements). Les nouvelles entrées de ressources ne compensent pas totalement ces sorties, et la croissance ne pourra pas reprendre durablement dans ces pays tant que cette ponction perdurera. L'annulation de la dette représenterait un transfert de ressources important. La plupart des analystes voient dans l'annulation pure et simple de la dette la seule solution réaliste à la crise. L'Initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés n'est pas suffisante et il faut que les donateurs consentent à alléger davantage la dette des pays.
- Donner des garanties aux investisseurs et permettre aux exportateurs africains d'avoir un accès inconditionnel aux marchés. Parallèlement à l'aide publique au développement et à l'allègement de la dette, les donateurs peuvent en faire plus pour mobiliser des ressources en faveur du développement de l'Afrique. Les pays de l'OCDE pourraient notamment offrir un ensemble d'incitations pour encourager leurs entreprises à s'implanter en Afrique. Ils devraient, entre autres mesures, assurer aux exportateurs africains un accès inconditionnel à leurs marchés et supprimer les droits de douane pour les produits africains. De telles mesures seraient particulièrement bénéfiques en termes de transferts de ressources réelles, pour les producteurs africains. Ainsi, la loi sur le commerce États-Unis-Afrique vise à accroître le volume des échanges entre les États-Unis et les pays africains, mais aussi à ouvrir le marché américain à un plus large éventail de produits africains. Toutefois, pour pouvoir tirer profit de tels marchés, la quantité de produits d'exportation africains doit être augmentée afin de rendre les prix plus compétitifs;
- Donner un caractère obligatoire aux engagements relatifs à l'aide. Enfin, le moment est peut-être venu pour la communauté internationale de repenser de fond en comble sa conception du financement du développement, et de formuler des approches novatrices qui, entre autres choses, assureraient aux pays « méritants » des flux d'aide prévisibles, tant en termes de volume que de périodicité et proportionnés à l'état du sous-développement des bénéficiaires. À l'évidence, le système actuel, qui est fondé sur les bons sentiments, n'a pas bien fonctionné. L'aide est souvent allouée de façon arbitraire et imprévisible, et n'est pas suffisamment ciblée pour être efficace. Une des nouvelles approches préconisées par les analystes consiste à traduire certains objectifs arrêtés par l'ONU (par exemple allouer 0,7 % du PNB à l'aide au développement) en engagements ayant un caractère obligatoire, et à mettre en place un mécanisme institutionnel qui serait chargé de collecter et de transférer ces ressources aux pays qui en ont besoin. Une telle approche bouleverserait complètement le système actuel et réglerait le problème de la coordination.

## VI. Conclusion

64. Il est important de réaffirmer que les propositions susmentionnées sont simples et peuvent être facilement mises en oeuvre. De nombreuses perspectives de changement existent pour les Africains comme pour leurs partenaires de développement. Il ne fait aucun doute que les Africains procèdent à des réformes politiques de plus en plus poussées, certains d'entre eux ayant déjà engagé des réformes dites de la deuxième génération – démocratisation et mise en place d'institutions; mais la dy-

namique actuelle risque de retomber s'ils n'ont pas les ressources nécessaires pour mener à bien le processus engagé. La seule question qui se pose est de savoir si la communauté internationale aura la volonté politique de changer de cap en ce début de millénaire. Au cours des dernières années, le Danemark, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède ont montré que l'objectif selon lequel les donateurs devaient consacrer 0,7 % de leur PNB à l'aide au développement pouvait être atteint, voire dépassé. Si les autres pays donateurs suivent leur exemple, les flux de ressources destinées au développement de l'Afrique prendront un nouveau départ.

65. Une étude récente de la CNUCED (2000) sur les *Flux de capitaux et la croissance en Afrique*<sup>5</sup> montre qu'il faudra doubler les flux d'aide étrangère, qui sont actuellement de 10 milliards de dollars, pour que les pays puissent réaliser un taux de croissance économique de 7 % et réduire la pauvreté. Les flux de ressources destinées à l'Afrique sont insuffisants et imprévisibles : cela doit changer. L'Afrique a besoin d'un apport massif et durable de ressources extérieures, afin de relancer son économie et d'accélérer sa croissance. D'après l'étude, le montant nécessaire est relativement faible : 20 milliards de dollars, ce qui ne représenterait que 5/10 000e du montant des dépenses de consommation des pays de l'OCDE.

66. Les pays africains, pour leur part, doivent faire preuve d'un plus grand sens des responsabilités, et créer un environnement porteur pour attirer les investissements privés. Ils doivent aussi renforcer leurs capacités de gestion, afin d'améliorer l'efficacité du secteur public. Il s'agit de mettre en valeur les ressources humaines et de développer la capacité institutionnelle et les infrastructures. Dans les pays sortant d'un conflit, les problèmes qui se posent à cet égard sont encore plus aigus et les besoins de ressources encore plus grands.

67. La communauté internationale doit agir en véritable partenaire et les pays africains s'approprient leurs stratégies de développement.

#### Notes

<sup>1</sup> Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.99.II.D.2.

<sup>2</sup> Ibid., première partie, chap. 2, sect. A, sous-section intitulée « Donateurs et budgets », troisième paragraphe.

<sup>3</sup> Résolution S-13/2 de l'Assemblée générale, annexe.

<sup>4</sup> Résolution 46/151 de l'Assemblée générale, annexe, sect. II.

<sup>5</sup> Genève, 2000 (UNCTAD/GDS/MDPB/7).