

25. Juni 1990

1.818-47

~~t. 816-12~~ - LID/SMJ
 t. 311 Afrique ✓

Berne, le 22 juin 1990


NOTE A MM. F.R. STAEHELIN ET H.-PH. CARTRe: Conférence de Maastricht sur l'Afrique, juillet 1990

Voici une contribution à votre préparation pour la Conférence de Maastricht:

- I. Note précisant les principaux points de la Conférence et des interventions possibles de la Suisse.
- II. Annexes à la note:
 1. Courts résumés des principaux documents relatifs au développement africain depuis 1980,
 2. Quelques points de repère sur le rapport 1989 de la Banque Mondiale sur les perspectives à long terme du développement africain,
 3. Réflexions sur les implications possibles de la stratégie proposée par le rapport 1989 de la Banque Mondiale sur le programme de la coopération suisse en Afrique.
 4. Lettre de M. Pronk du 11 mai 1990, avec Issue Paper de la Conférence.

Nous restons à votre disposition pour tout complément d'information.

Section Coopération
financière


O. Hafner

Copies (sans annexe 4):

- OFAEE, à l'attention de MM. W. Jaggi et Chr. Häberli
- WM, CL, BSZ, WR, OP, LID, HRO

→ 300 copies + originaux
déjà distribués

t. 816-12(16) - OP/LID/SMJ
t. 311 Afrique

Berne, le 21 juin 1990

Conférence de Maastricht sur l'Afrique, juillet 1990:
Principaux points et interventions possibles de la Suisse

1. Introduction

- Depuis plus d'une décennie, les pays africains sont confrontés à une crise sans précédent. La baisse des revenus réels et du niveau de vie par habitant est considérable, reflétant des conditions d'existence de plus en plus difficiles. La pression démographique ne se réduit guère, accentuant ainsi la dégradation des sols. Les disettes se font aussi plus longues et plus fréquentes. L'Afrique est de plus en plus marginalisée par rapport au reste du monde et traverse une grave crise de confiance.

Une telle situation est principalement le résultat de choix erronés en matière de développement (marginalisation de l'agriculture, ignorance des paramètres démographiques et écologiques, intervention excessive de l'état), d'une crise des "institutions" et d'un environnement international peu favorable (détérioration des termes de l'échange).

- L'Afrique subsaharienne a fait l'objet de nombreuses études et initiatives durant les années 80 pour tenter de relancer la croissance mais sans beaucoup de succès. L'annexe 1 présente un bref résumé des études et initiatives les plus importantes qui se sont succédées durant la dernière décennie.
- La publication du rapport sur l'Afrique (L'Afrique subsaharienne: de la crise à une croissance durable, étude de prospective à long terme) par la Banque Mondiale en novembre 1989, marque un tournant. Après des approches successives qui ont privilégié des aspects particuliers (aide alimentaire d'urgence, stabilisation macroéconomique, ajustement structurel, dimension sociale de l'ajustement), le rapport propose une approche plus globale et plus équilibrée prenant mieux en compte les éléments constitutifs essentiels pour assurer un retour à un développement durable à long terme, au-delà des préoccupations immédiates liées aux programmes de stabilisation et d'ajustement. L'annexe 2 fournit un bref résumé du rapport (constat, éléments stratégiques pour relancer la croissance, mobilisation des ressources internes et externes).

- Le cadre de réflexion et les stratégies proposées par l'étude ont été en général bien accueillis, bien que de nombreuses divergences subsistent, plus, d'ailleurs, sur la façon d'atteindre les objectifs que sur ceux-ci (voir à ce sujet Issue Paper de la Conférence, p. 13) et que la fragilité du scénario proposé pour soutenir une croissance de 4-5 % au cours des décennies prochaines ait été relevé par beaucoup. Dans le meilleur des cas le scénario (voir annexe 2, point 5) ne devrait permettre d'améliorer le niveau de vie que très modestement durant les années 90 (1 % en terme réel par an par habitant, au mieux 2 % pour les groupes pauvres).

Le message est que sans la mise en oeuvre de la stratégie globale proposée, impliquant des changements majeurs dans les politiques, les programmes, les institutions, l'avenir de l'Afrique ne peut être que sombre: la Commission Economique pour l'Afrique (CEA-ECA) a même développé un "nightmare scenario".

2. Objectif de la Conférence

- Tenter de dégager un consensus aussi large que possible sur les réorientations majeures de la politique de développement. Les six points qui sont développés dans le "Issue Paper":
 - o dépasser l'ajustement pour assurer le développement à long terme
 - o promouvoir un développement centré sur l'homme
 - o restaurer la croissance
 - o promouvoir l'intégration et la coordination régionale
 - o mobilisation des ressources nécessaires
 - o amélioration de la conduite des affaires publiques
 se retrouvent assez fidèlement dans la note figurant à l'annexe 2.
- Réduire les tensions et les points de divergence (voir Issue Paper p. 13), ou du moins amorcer le dialogue sur ces questions.
- Mise en place d'un mécanisme de concertation pour une approche coordonnée des problèmes de développement à long terme de l'Afrique, pour dégager et maintenir un large consensus sur les objectifs et les programmes d'action à mettre en oeuvre, et pour suivre les progrès. (Création d'une coalition globale pour l'Afrique).

éléments principaux:

- o séance plénière annuelle de haut niveau (political leadership) impliquant une représentation aussi large que possible de tous les acteurs concernés (publics et privés)
- o secrétariat léger pour suivre les développements et faire rapport
- o opérationnalisation au travers des institutions existantes
- o focus des activités:
 - élaboration de programmes d'action sectoriels (préparation/conférences ad hoc)
 - recherche de consensus sur les points de divergence (préparation de Working Papers et organisation de workshop)
 - soutien à la mise en oeuvre de stratégies nationales de développement à long terme (opérationnalisation des stratégies globales tenant compte des spécificités de chaque pays)
- Contre-balancer la polarisation actuelle de l'attention internationale sur l'Europe de l'Est et la constitution de nouveaux blocs économiques à l'Ouest.

3. Points de réflexion suggérés:

(L'annexe 3 fournit des éléments supplémentaires)

(a) Sur l'initiative

- La participation n'est qu'"officielle" (donateurs, institutions multilatérales, leader africains); c'est en contradiction apparente avec l'idée présente partout d'élargir le débat à tous les acteurs. Quelles en sont les raisons?
- L'articulation entre le forum et les organisations existantes (Groupes Consultatifs, Tables Rondes, Banque Mondiale, PNUD...), et entre la stratégie globale pour l'ASS et son opérationnalisation au niveau national reste très vague. Comment cela va-t-il fonctionner? Ne risquons-nous pas de multiplier les initiatives, de diluer les fonctions et les responsabilités et de compliquer la coordination. Nous avons déjà le Programme Spécial pour l'Afrique (PSA), la Dimension Sociale de l'Ajustement (DSA), le Programme d'Assistance pour la Sécurité alimentaire (PASA), et l'African Capacity Building Initiative (ACBI).

- Une approche pragmatique au niveau national (national forum) ne serait-elle pas préférable? La concertation renforcée au niveau national (déjà engagée dans le cadre de certains groupes consultatifs - Mozambique par ex.) pourrait faciliter la coordination de l'aide et sa cohérence avec les programmes d'ajustement et de transformation des économies africaines. Une telle approche nous semble plus susceptible d'apporter des résultats concrets et plus compatible avec les efforts pour internaliser le processus d'ajustement et de relance de la croissance par les africains eux-mêmes. Les objectifs et résultats d'un forum global risquent de demeurer trop généraux (réflexions versus action).
- La coopération suisse (en association avec d'autres agences éventuellement) serait-elle en mesure ou prête à parrainer la préparation de l'un des programmes d'action sectoriels ou sous-sectoriels (par ex. secteur informel, affaires publiques - good governance - environnement) en réponse aux propositions générales contenues dans le Issue Paper (p. 13)? La CEE (intégration et coordination régionale) et les pays nordiques (ressources humaines) ont semble-t-il déjà fait le pas.

(b) Sur la coordination et l'intégration de l'aide

- Le Issue Paper (annexe 4) parle peu de cette question centrale. La rigidité des programmes d'aide, face aux nouveaux besoins et priorités engendrés par l'ajustement et la restructuration des économies africaines, constitue un obstacle majeur à une utilisation efficace des ressources externes (manque de cohérence avec les nouvelles priorités, inadaptation aux changements introduits par les réformes). L'aide (surtout bilatérale) s'adapte souvent mal au nouvel environnement macroéconomique qu'il faudrait soutenir pour faire réussir les réformes et introduit de fait de nouvelles distorsions (imposition de projets non-prioritaires, allocations biaisées des ressources en fonction de la préférence des donateurs, plutôt qu'en réponse aux besoins locaux et aux priorités sectorielles du programme d'investissement, impact sur les frais récurrents ignoré, lourdeur administrative imposée aux bénéficiaires...) La coopération suisse qui se situe plutôt bien sur ce plan pourrait encourager les réformes en cours pour harmoniser les aides (procurement, disbursement, accounting, auditing, counterpart funds use) et augmenter leur qualité (allocation des ressources, conditions financières favorables).

(c) Sur point 1 du Issue Paper

- La coopération suisse pourrait-elle souscrire à l'idée du renforcement de son appui à des programmes

de développement sectoriels par rapport aux PAS classiques (to move progressively from adjustment support to more direct funding of development programs)?

- Serait-elle favorable à une modification de la conditionnalité (appui financier aux réformes ou appui à des mesures déjà prises - traduisant ainsi ex ante la volonté politique de changement - plutôt que par le biais de conditions liées à des promesses d'actions futures)?

(d) Sur point 2

- La coopération suisse est-elle prête à accorder une place plus large dans son aide aux secteurs sociaux par le biais de l'aide budgétaire (soutien à des programmes sectoriels ou sous-sectoriels et aux institutions plutôt qu'à des projets). Le rapport sur l'Afrique invite les donateurs à financer jusqu'à 50% des dépenses publiques dans ce secteur (montant identique pour les infrastructures physiques). Si oui, à quelles conditions (politique sectorielle responsable, allocation acceptable des ressources budgétaires, transparence des finances publiques, effort propre significatif...)?

(e) Point 3

- Comment la coopération suisse conçoit-elle son rôle dans la relance de la croissance? Privilégier la création d'un cadre propice à l'épanouissement du secteur privé (formel, informel, communautés de base), responsable en première ligne des investissements dans les secteurs productifs, comme le propose le rapport, par un appui indirect (infrastructure, services, ressources humaines)?
- Quel poids relatif accorder à l'entretien et aux frais opérationnels par rapport aux nouveaux investissements?
- Comment promouvoir davantage les investissements dans les pays africains (OFAEE) et promouvoir un partenariat équitable entre entrepreneurs africains et étrangers (pour stimuler la croissance, la compétitivité et les exportations? La Suisse fait des efforts dans ce domaine (OFAEE)).

(f) Point 4

- Les initiatives proposées (p. 8-10) pour le renforcement de l'intégration et de la coopération régionale sont intéressantes. L'approche pragmatique est à saluer.

- La Suisse devrait particulièrement soutenir l'objectif de sécurité alimentaire à travers une meilleure intégration régionale et sous-régionale des marchés céréaliers et le renforcement de la coopération régionale, domaines où elle est déjà active.
- Les autres initiatives (African Integration Fund, Diversification Fund) devront être étudiées en détail (OFAEE) dans le groupe de travail ad hoc qui devrait être créé à cet effet (parrainé par la CEE probablement)

(g) Point 5

- Le rôle utile de l'initiative PSA dans le maintien d'un flux de ressources adéquat en Afrique subsaharienne (ASS), et l'association de la Suisse à cette initiative méritent d'être mentionnés.
- La coopération suisse sera-t-elle en mesure d'accroître son APD en termes réels (+ 4 %/an) pour l'ASS, compte tenu des contraintes (Europe de l'Est, stagnation du budget, besoins des autres continents, programmes pour les réfugiés non-africains)? Que dire à ce sujet?
- La Suisse devrait présenter ses efforts (en cours et à venir) pour réduire la dette (suivi) en ASS et s'associer à l'appel qui sera lancé aux politiciens et financiers mondiaux pour un règlement plus radical de la dette en Afrique.

(h) Point 6

- La coopération suisse devrait appuyer, plus fortement que par le passé, les efforts pour améliorer et moraliser la conduite des affaires publiques, prônée par le rapport sur l'Afrique, sans lesquels la stratégie de développement à long terme est vouée à l'échec. Deux niveaux d'action sont envisageables:
 - o niveau technique (audit, comptabilité, procurement...)
 - o niveau de la participation et du respect de l'état de droit: décentralisation, organisation judiciaire, réformes constitutionnelles, ...

Des initiatives ont été prises en ce sens et des résultats sont déjà acquis (Bénin).

- Le principe de sélectivité de l'aide (prôné par le rapport sur l'Afrique, mais dont le Issue Paper ne fait curieusement pas mention) devrait sans doute être appliqué plus systématiquement, en fonction de la volonté politique de changement ou comme levier dans ce sens (engagement d'un processus de démocra-

tisation, recherche d'un consensus national sur les choix politiques, respect des droits politiques et économiques, transparence des affaires publiques, libéralisation de la vie économique et sociale...). Les programmes d'aide devraient davantage être modulés en fonction de ces critères. Comment procéder? Comment résister aux pressions (politiques, commerciales)?

(i) Sur l'assistance technique et les modalités de l'aide

(Voir annexe 2, point 5, 3ème et 4ème tirets (pp. 4-5), et annexe 3, point 2.6, p. 4).

- Les modalités de l'aide et leur poids relatif dans les années à venir (aide projets, assistance technique, aide budgétaire, aide programme) devraient faire l'objet d'une réflexion plus systématique en fonction des besoins du moment des économies africaines et des avantages comparatifs de l'aide suisse.
- La coopération suisse pourrait peut-être privilégier davantage le "software", les actions de lancement et d'accompagnement dans ses activités (renforcement des capacités locales, mesures parallèles pour soutenir les PAS, aides budgétaires, projets cofinancés, engagement d'actions pilotes dont les résultats pourraient être capitalisés ensuite par les grandes agences de financement du développement), par le biais de l'assistance technique.
- La flexibilité actuelle d'utilisation de son assistance technique devrait permettre à la coopération suisse d'adopter dans une mesure importante les propositions de réorientation contenues dans le rapport sur l'Afrique. Cela relève, d'une part, l'ampleur des moyens à engager (\$ 4 mrds/an) et, d'autre part, le peu d'efficacité de l'assistance technique dans sa forme actuelle (recours trop systématique aux expatriés pour des tâches d'exécution). (Le rapport sur l'initiative ACBI fournit beaucoup de détails intéressants sur les lacunes de l'assistance technique actuelle et les avantages d'un recours accru aux capacités locales).
- La coopération serait-elle prête à financer plus systématiquement les experts locaux et régionaux, en lieu et place de ses propres experts, pour aider à constituer cette masse critique d'expertise locale en voie de disparition et dont l'Afrique a tant besoin pour internaliser le processus d'ajustement et de transformation, pour que les réformes en cours ne s'essoufflent pas et pour assurer le redressement à long terme de l'Afrique. Il s'agit en fait de retenir ou d'attirer à nouveau les talents africains qui existent sur le marché local, régional et international. Ceci reviendrait, non pas à se passer des expa-

triés, mais à leur confier des tâches d'appui et de suivi de plus courte durée (contrôle de qualité, transfert de connaissances) et de formation (jumlage), les affectations à long terme dans des tâches d'exécution devenant l'exception (expertise très pointue).

P. Obrist

Annexe 1PRINCIPALES IDEES DES DECLARATIONS ET DOCUMENTS RELATIFS
AU DEVELOPPEMENT DE L'AFRIQUEOAU: The Lagos Plan for Action (April 1980)

Le Plan de Lagos part d'un constat d'échec: comparée aux autres régions du monde, l'Afrique n'arrive guère à décoller; son agriculture est faible et son industrie est insignifiante. Pour répondre à ces déficits, l'OUA a décidé de mettre en place un plan d'action, qui vise d'abord à la création d'un marché commun africain, pour ensuite réaliser une union économique permettant l'auto-suffisance (self-reliance) et une croissance autonome (self-sustained). L'industrialisation semble être au centre des préoccupations de l'OUA, qui considère ainsi les années 1980 comme la décennie du développement industriel en Afrique.

- Mots-clés: intégration économique, industrialisation.

WB: Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: an Agenda for Action (The Berg Report, 1981)

En s'appuyant sur le Plan de Lagos, le Rapport Berg débute par une analyse des causes de la crise africaine, qui combine des déséquilibres extérieurs croissants avec une stagnation de la production. Comparée aux autres régions, l'Afrique n'a pas su promouvoir les exportations (principalement de produits de base) pour lesquelles elle bénéficie d'avantages comparatifs évidents. Cet échec est principalement dû à une politique de "répression" de l'offre, défavorable au monde rural, mais profitabile aux populations urbaines et aux élites (politiques et administratives). La solution à cette situation réside dans la suppression des diverses contraintes qui pèsent sur les producteurs privés.

- Mots-clés: agriculture, biais urbain des politiques.

ECA: The Khartoum Declaration (March 1988)

De nouveau, on souligne le marasme africain. On indique également que les PAS ne sont guère appropriés pour aider l'Afrique à sortir de sa crise: ils sont trop mécaniques et ne se situent guère dans une perspective à long terme; ils ont aussi des conséquences négatives sur le bien être des couches sociales les plus vulnérables et défavorisées.

On insiste ainsi sur la nécessité d'une stratégie à long terme à tous les niveaux (nationaux et internationaux) de façon à soutenir un redressement des économies africaines qui tienne compte de la satisfaction des besoins de base des populations les plus affectées par la crise actuelle. Dans cette perspective, les ajustements doivent se concentrer sur la "dimension humaine".

- Mots-clés: critique des PAS, stratégie, dimension humaine.

WB-UNDP: Africa's Adjustment and Growth in the 1980s (March 1989)

Les années 80 sont souvent perçues comme une décennie de crise pour l'Afrique. En fait, en s'appuyant sur une perspective à long terme, il apparaît que ces années sont marquées par des changements importants.

Relativement à la crise elle-même, l'environnement international n'a pas été aussi hostile qu'on ne le prétend généralement. Par ailleurs, divers indicateurs soulignent que les PAS commencent à avoir des effets positifs sur les performances des pays africains.

- Mots-clés: changements et ajustements positifs.

UNECA: Adjustment for Transformation. An African blueprint for sustainable development (July 1989)

La crise africaine est la plus grave qu'est connu le monde depuis 1945 et les PAS n'y remédient guère. Il est ainsi urgent d'aller au delà de l'ajustement, vers la "transformation", c'est-à-dire une élévation du bien-être social (santé, éducation, qualifications), qui ne peut être directement saisie par les indicateurs de performance préconisés par les institutions de Washington.

- Mots-clés: critique des PAS, "transformation".

WB: From crisis to Sustainable Growth - A Long-Term Perspective Study (December 1989)

La crise africaine s'accroît. Pour y faire face, une nouvelle stratégie s'impose: la croissance doit s'appuyer sur une réduction des inégalités et des injustices. Pour cela, le développement doit valoriser les ressources humaines et également mieux protéger l'environnement. Il faut aussi continuer à oeuvrer pour l'intégration africaine. Toutefois, aucun progrès important ne pourra se faire sans support extérieur.

- Mots-clés: croissance et équité.

La Charte d'Arusha (fév. 1990)

La réunion d'Arusha, qui réunissait plusieurs centaines d'ONG (principalement africaines) sous l'égide de l'ONU, a conclu à l'importance de la participation et de la démocratisation pour le redressement et le développement des économies africaines.

- Mots-clés: participation et démocratisation.

t. 816-12 (16) - OP/SMJ

Berne, le 16 février 1990

L'Afrique subsaharienne - De la crise à une croissance durable
 Etude de prospective à long terme
 Banque Mondiale, novembre 1989

Quelques points de repère

Le rapport propose un programme stratégique de développement pour les années 90 et au-delà. Quelques aspects clé de ce rapport:

1. Marginalisation croissante de l'Afrique subsaharienne

- constat: baisse du revenu par habitant, baisse de la production alimentaire, pression démographique, dégradation accélérée du milieu, régression sociale, perte de marchés extérieurs, désintégration des institutions, instabilité politique, crise de confiance
- échec des modèles de développement passés: facteurs extérieurs sont importants (TDE, calamités, protectionisme, taux d'intérêt), mais responsabilité première incombe à la mauvaise gestion des ressources, au rôle excessif de l'état (réglementation) et à des systèmes d'incitations inappropriés; les bailleurs de fonds sont coresponsables.
- facteurs essentiels du déclin: croissance démographique trop rapide / trop faible croissance du PIB (baisse des taux d'épargne, d'investissement, de la productivité des investissements, coûts de production excessifs, perte de compétitivité internationale (évolution inverse de ce qui s'est passé en Asie du Sud)

2. Diversité des situations, mais néanmoins similitude des grands problèmes

(population, épargne, investissement, productivité, ressources humaines, revenus et niveau de vie). Les exceptions confirment la règle.

Rapport fournit un cadre d'analyse d'ensemble utile pour l'approfondissement de l'analyse pays par pays.

3. Question: Comment redevenir compétitif de nouveau dans un monde de plus en plus compétitif?

- relever les défis posés par les révolutions technologiques en cours, les nouveaux modes d'organisation et de gestion industrielles, les changements dans la structure mondiale de la production et des échanges (les possibilités offertes par la région Asie - Pacifique), le déclin des marchés primaires, l'explosion démographique, les migrations, l'urbanisation, les problèmes d'emploi, les pressions sur l'environnement
- signes d'espoir: l'Afrique dispose d'atouts importants: ressources naturelles, vitalité du secteur informel, potentiel de contribution des femmes, premiers résultats encourageants des PAS (depuis mi-85), stabilisation de la part sur les marchés mondiaux.

4. Eléments du programme stratégique pour les années 90

- Développer les capacités locales:
 - o investir dans l'homme (finalité et instrument du développement): mise en valeur des ressources humaines (enseignement primaire, progrès scientifique et technique, planning familial, service de santé primaire, approvisionnement en eau, assainissement, nutrition), soit investir de 8-10 % du PIB dans les secteurs sociaux contre 4-5 % jusqu'ici!
 - o développer les institutions (locales, centrales, nationales et régionales, promotion de structures institutionnelles pluralistes, approche pragmatique entre le rôle du secteur privé et publique; encourager la décentralisation et les responsabilités locales
- améliorer le fonctionnement des administrations: moralisation de la conduite des affaires publiques, transparence, primauté du droit, respect des droits individuels, recherche d'un consensus national sur les politiques
- améliorer et poursuivre le processus de restructuration des économies et créer les conditions propices au développement
 - o pour redevenir concurrentiel et compétitif;
 - o échelonnement du processus pour permettre la création progressive des capacités et la restructuration des unités de production et minimiser les coûts sociaux (ne pas aller trop vite)

- o réorientation des structures des dépenses publiques / contrôle des dépenses publiques (militaire, salaires, activités productives directes, subsides), mobilisation de nouvelles recettes (réformes fiscales, redevances sur les services publics...)
- o transformer les structures de production au-delà de la stabilisation (mécanismes de marché, initiative privée, élimination des distorsions)
- o améliorer les infrastructures physiques (5-6 % du PIB)
- rôle accru pour le secteur privé dans les secteurs productifs et des services
 - o promouvoir l'esprit d'entreprise et les PME à partir du secteur non-structuré le plus dynamique et principal pôle de croissance (éliminer les entraves à l'éclosion des petites entreprises, favoriser leur accès aux services)
 - o promouvoir un partenariat équitable avec les investisseurs étrangers (pour rester dans le coup et stimuler la croissance)
 - o réduction du rôle de l'état-producteur (promotion indirecte)
 - o promouvoir les entreprises de niveau intermédiaire (le maillon manquant) (production de masse à bon marché avec des technologies adaptées)
- mobilisation des énergies à la base: développement communautaire faisant appel aux valeurs traditionnelles de participation et de solidarité des populations locales (progrès basé sur des institutions réellement africaines)
- participation accrue des femmes au développement: reconnaissance de leur contribution, élimination des discriminations juridiques et sociales (accès à la propriété et aux services, pouvoir de décision accru)
- protection de l'environnement: sauvegarder le patrimoine africain et des bases de production viables pour les futures générations
- contrôler la croissance démographique: condition essentielle pour améliorer les conditions de vie et dégager les surplus d'épargne pour l'investissement.
- renforcer la coopération et l'intégration régionale (institutions, infrastructures, industries, marchés et échanges intrarégionaux); rechercher l'autosuffisance dans l'interdépendance, non la dépendance (avantages comparatifs); intégration régionale comme première étape vers une intégration dans les marchés mondiaux. Particulièrement important pour une meilleure sécurité alimentaire

- améliorer la production et la productivité agricoles: rôle fondamental à jouer pour accroître les revenus et améliorer la sécurité alimentaire; rôle essentiel des progrès dans la recherche et de la vulgarisation agricole pour y réussir (5-6 % du PIB)

5. Financement du développement - Appui extérieur

(voir tableau 8.3 p. 208 du rapport: cadre macroéconomique illustratif)

- gap (besoins d'assistance extérieure dans les années 90): 8 % PIB ou env. \$ 12 mrd (transferts nets) transferts bruts = \$ 21 mrd (APD: 15, autres flux 6; service de la dette: 9 (maintien au niveau actuel par réduction/rééchelonnement/swaps))
- fragilité du scénario de croissance (4-5 %/an en termes réels): augmentation de la productivité, de l'épargne et des transferts nets de 50 % durant les années 90. Si cela se réalise; la croissance de la consommation par tête pour les plus pauvres ne sera que de 2 %; l'APD devrait augmenter de 4 % par an en termes réels (plus ou moins équivalent à la croissance observée à la fin des années 80). Question: une telle croissance d'APD est-elle possible (niveau absolu de l'aide/demande des autres pays pauvres?) Est-il possible d'augmenter à ce rythme le taux d'épargne (public et privé) intérieur? Les besoins d'APD s'expliquent par (i) la nécessité de poursuivre les ajustements (ii) l'inclusion de nouveaux pays (Angola, Nigeria...) (iii) les efforts de rattrapage à faire dans les secteurs sociaux et l'infrastructure, les problèmes d'environnement et de sécurité alimentaire).
- Composition suggérée de l'aide extérieure en fonction des nouveaux accents:
 - o 50 % pour la valorisation des ressources humaines et les infrastructures physiques
 - o 50% pour l'assistance technique (20 %), les PAS (20 %) et les secteurs productifs (10 %) où le rôle sera dévolu en priorité au secteur privé
- modalités
 - o couverture directe des dépenses de développement au sens large (aide budgétaire, y.c. fonctionnement, entretien, remplacement) pour les secteurs sociaux et d'infrastructure (l'aide financerait environ 50 % des dépenses totales dans ces secteurs!)
 - o aides sectorielles par "tranches" qui devraient créer moins de distorsions que l'aide projets et mieux s'ajuster en fonction des progrès dans les politiques et les besoins prioritaires d'investissements

- o appui "ex post" aux mesures d'ajustement prises (PAS) par les pays eux-mêmes et acceptées par les bailleurs de fonds (primauté à la responsabilité interne dans la mise en oeuvre des PAS traduisant une volonté politique réelle et soutenue)
 - o appui extérieur plus sélectif, favorisant les pays qui conduisent des réformes sérieuses et continues et utilisent rationnellement l'aide
 - o nécessité de revoir complètement l'assistance technique qui est peu efficace (meilleure utilisation des ressources locales et régionales, accent sur la formation et non l'exécution...)
 - o accroissement de l'aide directe aux ONG et au secteur privé
- nécessité de prévoir un engagement à long terme pour sortir définitivement l'Afrique de la crise et limiter les souffrances du peuple africain
 - poursuite des efforts pour alléger le poids de la dette et de son service.

P. Obrist

t. 816-12(16) - OP/SMJ

Berne, le 20 février 1990

A : SFR, WM, GI, CP, CLDe: P. Obrist

Objet: Afrique subsaharienne: De la crise à une croissance durable
Etude de prospective à long terme - Banque Mondiale, novembre 1989. Première réaction interne en préparation pour la présentation de M. H. Wyss (BM) du 21.2.1990 (Commission Nebiker et DDA/OFAEE)

Veillez trouver ci-joint pour votre information une note préparée à la suite de la réunion interne DDA du 19 février 1990 résumant les principales questions soulevées sur le rapport susmentionné par les participants. Il s'agit d'une première réaction qui demande à être approfondie par la suite, notamment en ce qui concerne les implications possibles de la stratégie proposée sur le programme opérationnelle de la coopération suisse au développement en Afrique.

Annexe: (1) note OP sur la réunion du 19.2.1990
(2) note OP sur le rapport ("Quelques points de repère") du 16.2.1990

cc: - participants de la discussion du 19.2.1990 (HRO, EZ, BUD, DE, BEN, IK, GIB, LID)

- WR, BSZ

t. 816-12 (16) - OP/SMJ

Berne, le 20 février 1990

L'Afrique subsaharienne - De la crise à une croissance durable
 Etude de prospective à long terme - Banque Mondiale,
 novembre 1989

Discussion interne DDA
 du 19.2.1990 - salle E 75
 Questions essentielles soulevées

Présents: CL, HRO, EZ, DE, BUD, GIB, IK, LID, BEN, OP

Appréciation d'ensemble: De l'avis général, il s'agit d'un très bon rapport qui propose une approche globale du développement en Afrique au-delà des programmes de stabilisation et d'ajustement et une stratégie pour les années 90. Jouit d'un large soutien auprès des donateurs. Fournit un cadre d'analyse pour la recherche de solutions spécifiques pays par pays.

A. H. Wyss (BM)
 (21.2.90)

Implications pour stratégie
 opérationnelle DDA
 (année 90)

Questions:

1. générales

- Quels ont été les effets, l'utilité des rapports Berg et Please du début des années 80?
- Les propositions sont séduisantes mais ne demande-t-on pas trop à l'Afrique? Ne se fait-on pas trop d'illusions sur la capacité de l'Afrique à redevenir compétitive, à reconquérir des marchés (matières premières) saturés, à diversifier? Ne faut-il pas prévoir une phase transitoire plus marquée (stratégie commerciale axée d'abord sur les échanges régionaux) avant d'affronter la concurrence internationale?

- ne devrait-on pas mieux mettre en évidence la coresponsabilité des pays industrialisés pour le succès des stratégies proposées (ouverture des marchés, termes de l'échange, réduction de la dette, accès aux technologies...) pour le futur?
- n'y a-t-il pas tendance à minimiser la solution des problèmes liés à la culture politique africaine (clientélisme, manque de légitimité, de débat ouvert, de confiance sociale) et au fonctionnement interne des états africains (manque de transparence, de vérification, faiblesse du système judiciaire, du processus démocratique) dont dépend le succès des initiatives proposées?
- comment ne pas être frappé par le contraste entre les propositions courageuses du rapport et la pratique de tous les jours des agences d'aide? Comment peut-on rendre plus cohérentes les décisions entre elles et les blocages institutionnels évidents qui existent dans ce domaine?
- l'approche intégrative du rapport (dimension politique, économique, culturelle et institutionnelle) est remarquable. Mais pour l'adoption de solutions réalistes ne devrait-on pas encore mieux tenir compte des dimensions régionales des problèmes?
- les propositions d'appui sélectif de la part des donateurs en fonction de la volonté politique de changement et de la poursuite de bons programmes de développement seront-elles réalisables en pratique? Comment procéder? Comment résister aux pressions (politiques, commerciales...)?
- le développement futur devra être basé sur l'identité, les valeurs et traditions culturelles africaines. Jusqu'où peut-on/doit-on intervenir dans ce processus? ("le malaise du secteur moderne contraste avec l'extrême vitalité du secteur non structuré, solidement ancré dans les valeurs traditionnelles" p. 72 du rapport)
- Quelles sont les leçons que tire la BM? (adaptation des instruments, avantages comparatifs, élargissement de la société civile, etc.)

2. Spécifiques

2.1 PAS: Quel bilan intermédiaire tirer des ajustements?

2.2 Développement des capacités locales:

- o Comment empoigner les problèmes, par où commencer (valorisation des ressources humaines, renforcement des institutions, amélioration des administrations)? Quelle stratégie? Quelles priorités?
- o Comment développer un partenariat véritable en Africain (acteurs publics, privés, ONG, professions libérales, universités, collectivités locales) pour dégager un consensus national sur les domaines d'action prioritaires (éducation, santé; planification familiale...)

Implications pour la Coop. suisse:

- poids relatifs de l'aide dans le domaine social (actions à la base/niveau intermédiaire/supérieur)
- renforcement des institutions: nouvelles approches dans les domaines non traditionnels pour favoriser le renouveau politique (système judiciaire, comptabilisation et vérification des comptes, pluralisme institutionnel, décentralisation des collectivités...)

2.3 - agriculture

- o Comment stopper l'écart croissant des productivités agricoles entre l'Afrique et le reste du monde? entre l'agriculture moderne et traditionnelle?
- o Comment freiner la fuite des cerveaux (Nigéria, Ethiopie) particulièrement sensible dans le secteur agricole
- o Quelles initiatives prendre pour accélérer les échanges alimentaires intrarégionaux (sécurité alimentaire)? Pourquoi parle-t-on si peu du rôle de l'aide alimentaire dans le rapport?
- o Problème de l'adoption des nouvelles techniques par les paysans pour qui ces nouvelles techniques présentent trop de risques étant donné leur faible capacité financière.
- o Comment établir des liens plus dynamiques entre agriculture et industrie locale (effet de synergie)?

- Comment mieux intégrer la coopération suisse dans les réseaux internationaux de soutien à la recherche et à la vulgarisation agricole en faveur de l'Afrique?

2.4 - industrie

- o Comment promouvoir un partenariat équitable avec les entrepreneurs étrangers pour éviter la marginalisation technologique de l'Afrique et

Que peut faire la coopération suisse (promotion de joint venture, information,

accroître sa compétitivité internationale? Les modèles asiatiques sont-ils transposables?

capital risque, garanties, formation/échanges...)

- o Quelle approche pour promouvoir le niveau intermédiaire (le maillon manquant) à partir d'un secteur informel dynamique mais limité et bridé? (promotion des PME utilisant des technologies adaptées et orientées vers la production de masse bon marché tout d'abord pour le marché local ou régional)

2.5 - Energie

Le problème du bois de feu (prix très bas sur le marché, coût énorme pour l'environnement) ne devrait-il pas être analysé dans un contexte plus large que dans le rapport, c.à.d. dans le contexte de la faible productivité agricole qui force les populations à défricher les prêtres pour augmenter la production agricole?

2.6 financement du développement

- o le scénario de développement proposé (voir cadre macroéconomique illustratif dans le rapport p. 208) apparaît bien vulnérable. Ne pourrait-on pas envisager des options plus radicales pour le cas spécial de l'Afrique (action décisive sur la dette p.e.)?
- o Sera-t-il possible de maintenir une croissance réelle de l'ADP de 4%/an?
 - o implication pour la coop. suisse?
- o Dans quelle mesure la composition suggérée pour l'aide diffère-t-elle de la situation actuelle?
 - o implications pour la Coop. suisse de la redistribution de l'aide en faveur de l'Afrique
- o Quels seront les nouveaux mécanismes de contrôle de l'aide, si près de 70% (soutien budgétaire (50%) et à l'ajustement (20%)) sera allouée sous forme d'aide hors projet?
 - o implications pour la Coop. suisse. Dans quelle mesure voudra-t-on aller dans cette direction:
 - substitution de l'aide "projets" par le soutien aux institutions et aux programmes nationaux (tranches sectorielles ou sous-sectorielles)
 - octroi d'aides budgétaires au sens large (y.c. frais de fonctionnement)
 - sommes-nous d'accord avec le concept d'appui "ex post"?

- o La réorientation de l'assistance technique est-elle réalisable (utilisation des ressources locales et régionales, substitution de la formation aux tâches d'exécution)? Les donateurs seront-ils d'accord de limiter le nombre de leurs experts et de financer à la place des locaux ou régionaux?
- o Quelle est la contribution des différentes sources de financement à l'endettement de l'Afrique (part de la dette et du service de la dette)?
- o Dans quel contexte et à quelles conditions envisage-t-on d'accorder des PAS régionaux? Progrès dans cette direction?

- o implications pour la Coop. suisse:
 - privilégier le suivi et les appuis de courte durée (contrôle de qualité)
 - recours plus fréquents aux experts et aux instituts locaux et régionaux?

- Coordination

- o Comment mettre en pratique le concept de coalition mondiale pour l'Afrique (consensus entre Africains et donateurs sur des stratégies et des programmes nationaux de développement), connaissant les difficultés de la coordination des aides à tous les niveaux? Quel est le meilleur modèle de coordination existant aujourd'hui entre les agences d'aide et les pays partenaires? Peut-on élargir ce modèle à d'autres secteurs?