



HAL
open science

Aide à l'Afrique : la démission des politiques

François Pacquement

► **To cite this version:**

François Pacquement. Aide à l'Afrique : la démission des politiques. Politique africaine, 1999. halshs-01973206

HAL Id: halshs-01973206

<https://shs.hal.science/halshs-01973206>

Submitted on 8 Jan 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Aide à l'Afrique : la démission des politiques

Résumé

Dans le domaine de l'aide, quatre facteurs vont susciter des décisions techniques. Quelles en seront les conséquences pour l'Afrique ? L'aide européenne a augmenté aux dépens des bilatéraux. Avec quel avantage ? La France continuera-t-elle à payer plus que sa part ? Le G7 a renforcé les mesures pour les pays pauvres. Comment vont-elles s'appliquer ? Cela ne va-t-il pas exclure ces pays du financement par prêt ? Le déliement rallie tous les suffrages. Ne compromettrait-il pas certaines qualités spécifiques des aides bilatérales ? L'heure est à la reconstruction dans les Balkans. Qui paiera ?

Article

L'été 1999 aura été riche en coups de projecteurs sur l'aide à l'Afrique, et plus largement l'actualité aura eu sujet à s'intéresser à l'aide et à ses difficultés : tremblement de terre en Turquie, problèmes d'utilisation de fonds du FMI en Russie, soupçons de détournements d'aide à la Bosnie, etc.

Au lendemain de la réforme des institutions de la coopération française – qui a occupé le devant de la scène en 1998 – cet article se propose d'examiner trois facteurs d'évolution de l'aide française à l'Afrique souvent perçus comme favorables : la négociation de l'accord successeur à la convention de Lomé, l'initiative de Cologne sur la dette et le déliement de l'aide. Un quatrième facteur, l'après-guerre au Kosovo, se dessine plus clairement à la lumière des réunions internationales de l'été 1999.

Ces facteurs se conjuguent pour justifier de sombres perspectives pour l'évolution de l'aide à l'Afrique.

La négociation de l'accord successeur à la convention de Lomé

Les pays de l'Union sont de plus en plus amenés à arbitrer entre l'aide qu'ils consentent directement et celle qu'ils financent à travers la Commission et la BEI.

Le programme d'aide de la Communauté européenne a connu une croissance moyenne de 3,3% par an au cours des cinq dernières années, alors que l'effort global¹ des donateurs d'aide (à commencer par la France²) a baissé de 4,7% par an. Le poids de l'aide communautaire dans

1 Leur aide bilatérale + leurs contributions à l'aide multilatérale, dont notamment à l'aide de la Communauté, pour les Etats membres de l'Union (l'Union désigne les organes communautaires et les Etats membres ; la Communauté désigne les seuls organes communautaires - Conseil, Parlement, Commission, Cour de Justice, BEI, etc.).

2 L'aide bilatérale plus l'aide multilatérale passent de 0,64% du PIB en 1992 à 0,30% environ en l'an 2000 ; une part croissante est consacrée à l'aide communautaire dans ce montant.

l'aide globale en faveur des pays ACP³, méditerranéens, et d'Amérique latine et d'Asie est passé de 12% en 1980 à 24% en 1997. Ce mouvement traduit incontestablement une tendance lourde à l'eupéanisation de l'aide publique au développement (APD).

Dans ce contexte, la qualité de l'aide communautaire est-elle à la hauteur des moyens importants qui lui sont consacrés ?

Jusqu'à présent, l'aide communautaire n'a pas fait valoir d'avantage comparatif ni de nécessité en termes de subsidiarité. En quoi la valeur ajoutée par la Commission est-elle supérieure à celle des administrations des Etats membres qui ont des programmes d'aide significatifs ? L'aide est-elle gérée avec une spécificité propre au niveau communautaire, soit par rapport aux institutions de Bretton Woods – niveau mondial, soit par rapport aux institutions des Etats membres ?

La qualité de l'aide communautaire :

Un principe qui paraissait une avancée propre à l'aide communautaire se révèle dans la pratique très problématique : le paritarisme.

La Commission a poussé assez loin le concept de paritarisme, une des spécificités de la convention de Lomé, qui consiste en une gestion du processus de l'aide à parité entre le donateur et le bénéficiaire, depuis les lignes directrices de la convention de Lomé jusqu'à l'achat des biens et services financés.

Contrairement aux pratiques des autres bailleurs de fonds, le partenariat avec le bénéficiaire de l'aide se noue très en amont de la programmation, et il est poussé très en aval, jusqu'à l'évaluation des projets.

En outre toute une série d'organismes « paritaires » (gérés de façon conjointe) ont été introduits : le conseil des Ministres ACP-UE, l'Assemblée paritaire ACP-UE, mais aussi le Centre de développement industriel...

A l'expérience, cette spécificité de la convention de Lomé constitue plus une source de blocage, de lourdeurs et une porte ouverte à la corruption qu'un facteur de réelle appropriation de l'aide par les bénéficiaires, puisque tout cela reste assez formel. Son échec dans le cadre ACP a fait que les autres régions destinataires de l'aide communautaire n'ont pas connu le paritarisme. Malheureusement, cette remise en cause n'a pas été étendue aux pays ACP.

Par exemple, un important détournement de l'aide communautaire a été rendu public en Côte d'Ivoire⁴ ; il montre le peu de cas que les bénéficiaires peuvent faire des règles et de l'efficacité des contrôles de la Commission. Que l'on n'objecte pas que ces révélations auront

³ Les ACP sont les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, avec lesquels l'Union européenne a conclu une série d'accords d'association, à travers d'abord une annexe au traité de Rome, puis des conventions (de Yaoundé, puis de Lomé). La convention de Lomé IV a été conclue en 1990 pour une durée de dix ans. Elle a comporté deux protocoles financiers de cinq ans chacun. Un accord successeur à la convention de Lomé est en cours de négociation avec les ACP depuis septembre 1998. La négociation doit aboutir d'ici l'an 2000.

⁴ Cf. Marchés Tropicaux et méditerranéens n°2798 du 27 juin 1999 – un audit de l'UE a décelé de graves irrégularités (refus de recourir à des appels d'offres et fractionnement des marchés, surfacturations et utilisation de pièces comptables douteuses, non livraisons des biens et services, dépenses non justifiées...) conduisant à un taux de rejet de 38% des pièces comptables, pour environ 27 millions d'euros.

été suivies de lourdes sanctions, puisque une fois de plus⁵ elles ont surtout eu une dimension de règlements de comptes politiques.

En second lieu, en raison notamment de la faiblesse de ses effectifs, la Commission opère pour sa gestion de l'aide une délégation très large à des organismes privés⁶. Cette délégation s'est faite sans que la bonne gestion⁷, voire la régularité ou l'orthodoxie y trouvent leur compte. Dans le cas de l'aide humanitaire⁸, il est même question de contrats fictifs.

Conséquence possible de ces problèmes de gestion, l'importance de l'aide communautaire ne donne pas pour autant à l'Europe le poids politique que son effort justifie. C'est une caractéristique qui n'est pas spécifique aux ACP, mais touche aussi des régions dans lesquelles l'engagement de l'Europe relève d'un enjeu politique plus sensible. Par exemple, en Bosnie, où elle est le premier donateur, sous l'effet combiné du budget communautaire et des contributions directes des Etats-membres, elle est paradoxalement « l'institution la moins efficace sur le terrain »⁹.

Par ailleurs, les thèmes qui sont propres à la coopération communautaire ne donnent pas de résultats probants, comme le suggère la fiction de la coopération régionale.

Le positionnement de la France :

La conclusion de l'accord successeur à la convention de Lomé, qui devra notamment réexaminer les modalités de gestion du FED (Fonds européen de développement), comportera une importante négociation consacrée à l'enveloppe financière. Cette dernière est d'autant plus complexe qu'il s'agit d'un fonds extra-budgétaire.

Au terme d'une série de dérives, la part de la France dans le FED s'est trouvée être supérieure de près de la moitié à sa contribution au budget communautaire. Ceci résulte d'une part de la double défiance des autres pays, vis-à-vis de la Commission, et à l'égard des ACP, donc, principalement, de l'Afrique, et, d'autre part, de la volonté de la France de préserver un niveau substantiel au FED. Ainsi, chaque négociation financière a pu se conclure au prix d'un accroissement nouveau de la part de la France, conduisant à un écart d'autant plus important au fil des adhésions de nouveaux Etats-membres de l'Union.

Pourquoi l'effort des autres Etats-membres reste-t-il proportionnellement plus fort pour la Méditerranée, l'Asie ou l'Amérique latine, que pour l'Afrique ? L'Union européenne paraît avoir du mal à articuler un discours plaçant la lutte contre la pauvreté parmi les nouveaux

⁵ pseudo Duruflé 1983 et B. Hibou 1996.

⁶ PREMIER RAPPORT sur les allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme à la Commission européenne (15 mars 1999) - Chapitre 3.3. Considérations juridiques. Il parle par exemple, pour les programmes MED de coopération décentralisée avec les pays méditerranéens, d'une « véritable délégation de compétences à un organisme tiers, et non de simples contrats de prestation de services » ; cet organisme « relève d'une création entière de la Commission » ; le rapport met en avant des conflits d'intérêt avec ce délégataire

⁷ ibid. Chapitre 3.6. Mauvaise gestion, irrégularités ou fraude ?

⁸ ibid. Chapitre 4 - ECHO

⁹ Lucas Delattre, in Le Monde du 16 juillet : La Bosnie, laboratoire de la reconstruction du Kosovo. L'ancien Président de la Commission, M. Santer a d'ailleurs exprimé sa préoccupation à l'égard de la perte de la « maîtrise de son engagement financier », et son successeur, M. Prodi souligne que si « l'UE sera la première à contribuer » (dans les Balkans) « il existe un risque que l'impact de son soutien soit estompé dans un enchevêtrement complexe de structures concurrentes » et souhaite que « l'importante contribution financière de l'Union soit consacrée à la reconstruction et non à la bureaucratie

objectifs de l'aide¹⁰ avec une réalité qui montre que, mise à part la France, les Etats-membres ne vont pas aider en priorité les pays les plus pauvres, qui se trouvent pour la plupart en Afrique. La répartition de l'enveloppe financière du prochain FED devrait être l'occasion de rééquilibrer l'intérêt politique pour l'Afrique entre les Etats-membres de l'Union européenne : la sur-contribution française met d'abord en évidence le manque d'intérêt des autres Etats membres et elle l'entretient.

Pour la France, maintenir une aide bilatérale d'une certaine masse critique vise à lui préserver sa place parmi les grandes aides bilatérales et à étayer la légitimité d'un discours spécifique et original dans les institutions multilatérales. Ce discours comporte en particulier un intérêt pour l'Afrique qu'elle est une des dernières à afficher. A cette occasion, la répartition de l'enveloppe financière du prochain FED donnera la mesure de l'arbitrage entre le bilatéral et le communautaire en France. Une réduction de la surcontribution française au FED permettrait de rétablir, après plusieurs années de baisse, le montant de l'aide bilatérale¹¹.

Au lendemain de la publication du rapport du comité des sages, le manque de fiabilité de la gestion de la Commission, attesté par des travaux d'évaluation¹² plutôt critiques, justifie que la dissolution de l'aide française dans l'aide européenne soit reconsidérée. Jusqu'à présent, cette surcontribution résulte d'une série de décisions financières prises à Bercy sans débat public. Si l'hypothèse d'un effet d'entraînement de l'aide communautaire sur les aides bilatérales a pu être justifiée, elle n'est plus vérifiée depuis la fin de la guerre froide. La répartition entre les 15 de l'enveloppe financière devrait donc être aujourd'hui l'occasion d'un choix politique public et transparent, aussi bien chez les autres Etats-membres qu'en France.

L'annulation de la dette :

Le succès de la campagne en faveur de l'annulation de la dette a permis d'obtenir du G8 (à l'initiative du nouveau gouvernement social-démocrate allemand) une série de mesures importantes à Cologne en juin 1999 (cf. annexe).

Parti du Royaume Uni en 1996, un mouvement a été mené par des associations de solidarité internationales en faveur d'une annulation de la dette des pays pauvres à l'occasion de l'an 2000. La campagne « jubilé 2000 », qui a recueilli plus de 5 millions de signatures dans le monde, était fondée sur le caractère insoutenable et injuste de l'endettement des pays pauvres, jugé excessif, les prêteurs s'étant montrés « peu scrupuleux », la mécanique de la dette constituant une « spirale infernale », et les responsabilités étant partagées entre prêteurs et emprunteurs, l'idée forte étant que cette annulation permettrait de relancer les économies.

10 cf. le texte du mandat de négociation de l'accord successeur à la convention de Lomé que le Conseil a établi à l'intention de la Commission en juin 1998

11 baisse qui sera aggravée en l'an 2000, au lendemain de l'exclusion des TOM des destinataires de l'aide publique au développement (APD) - jusqu'à fin 1999, certains transferts en faveur des territoires d'outre-mer (TOM) pouvaient être comptabilisés comme de l'APD ; ils en constituent une part importante.

12 Evaluation de l'aide au développement européenne gérée par la Commission ; il s'agit d'une série d'évaluations des programmes d'aide au développement financés par l'Union Européenne (UE) et gérés par la Commission. Ces évaluations ont couvert les trois zones géographiques d'aide européenne : les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), la région méditerranéenne (MED) et la zone Asie et Amérique Latine (ALA). Elles ont également porté sur l'aide humanitaire gérée par la Commission. Ces évaluations ont été demandées en juin 1995 par les Etats-Membres (le Conseil des Ministres responsables de la coopération pour le développement).

Malgré les réserves exprimées sur le fond de cette revendication des ONG, les chefs d'Etat du G7¹³ leur ont donné satisfaction pour ménager leurs opinions publiques.

Toutefois, cette victoire doit être considéré comme ambiguë. Le caractère nécessairement sommaire de ses revendications, et la très grande diversité de ses composantes, n'ont pas permis à la campagne de formuler une revendication parfaitement construite et cohérente, et d'obtenir des garanties réelles sur un « paquet équilibré » comportant, outre un véritable apurement de la dette, un effort de redressement de l'aide publique au développement.

Les arguments de la campagne ne sont pas tous de qualité égale et certaines critiques ont pu en être faites, notamment sur la dimension morale donnée au sujet¹⁴.

Mais, plus fondamentalement, une annulation méconnaît la dynamique de l'aide par prêts : un don est une opération financière immédiate et sans lendemain ; un prêt inscrit la relation créancier-débiteur dans la durée. Le plus souvent, le prêt est suivi d'autres prêts : c'est une incitation à rembourser pour le débiteur. Dans cet esprit, le pays créancier (ou une institution prêteuse, comme la Banque Mondiale) a intérêt à entretenir des flux (versements moins remboursements) positifs. Pour satisfaire une priorité économique, un pays peut avoir le choix entre plusieurs niveaux d'investissement. Dans certains domaines, il existe des seuils en dessous desquels l'investissement n'a pas de sens, du fait de paliers techniques. L'effet optimum est souvent obtenu à partir d'une taille minimum. Avec des ressources limitées, seul un emprunt permet de réaliser un programme d'investissement qui offre une meilleure performance économique. Si un investissement est rentable, il doit pouvoir faire face à ses charges de remboursement. Les prêts constituent une marque de confiance envers l'emprunteur, dont il peut se prévaloir – ce qui lui permet d'emprunter davantage.

Conséquence de cette annulation, la « pompe » à crédit risque de se désamorcer, et les programmes d'investissement des pays bénéficiaires de l'initiative de Cologne pourraient être durablement affectés par cette annulation, qui leur couperait l'accès au crédit, avec son effet de levier, les empêchant ainsi d'atteindre une taille critique pour leurs investissements. En effet, dans ces pays, très pauvres, l'aide extérieure constitue une ressource essentielle.

L'avenir de ces pays en serait lourdement affecté. Mais on ne doit pas exclure que les membres du G7 aient été si libéraux sur la dette et qu'ils aient cédé à une revendication contestable justement parce qu'ils avaient déjà implicitement décidé de réduire l'aide. La plupart des pays concernés sont en effet très pauvres économiquement, mais aussi connaissent un déficit démocratique, et sont souvent en situation de conflit ouvert ou larvé, ce qui rend de plus en plus contestable l'efficacité de l'aide.

En outre, le problème du financement de l'initiative reste entier.

La vente de 31 tonnes des réserves d'or du FMI devait compenser à hauteur de 2,5 Mds\$ cette annulation ; ce point est sujet à controverses, notamment de la part des pays africains producteurs d'or, qui voient tout le danger de la mise sur le marché d'une telle quantité d'or. Les sommes obtenues resteront limitées, d'autant plus que les cours ont déjà très sensiblement baissé en réaction à la vente de l'or de la Banque d'Angleterre début juillet¹⁵.

¹³ La Russie jouant un rôle passif. Les principaux créanciers visés sont la France et le Japon.

¹⁴ Par exemple, le Financial Times du 23 juin 1999 a dénoncé les « sept mythes de l'annulation de la dette ».

¹⁵ Cf. Le Monde du 8 juillet. La Banque d'Angleterre vend 415 tonnes d'or aux enchères ; une première vente de 25 tonnes a eu lieu le 6 juillet ; les cours, en diminution lente depuis janvier, ont baissé au-dessous de 260\$

Le reste – mais en fait la partie la plus importante - serait fourni par un fonds fiduciaire¹⁶ financé par les pays membres du Comité intérimaire du FMI, et auquel le secteur privé est invité à contribuer. Rien de très précis à ce stade dans la mesure où il est peu probable que le secteur privé se montre enthousiaste et où les gouvernements des pays industriels subissent des politiques budgétaires restrictives, ce qui les contraindrait à financer cette contribution par redéploiement de leurs enveloppes d'APD respectives. Les perspectives de financer ce fonds restent encore obscures.

La liaison de l'aide :

La liaison de l'aide désigne la pratique commune par laquelle les bailleurs de fonds subordonnent leur concours à des restrictions géographiques pour l'achat des biens et services financés. Si le sujet peut paraître technique et austère, il n'est pas sans portée sur le volume de l'aide par prêts, au point d'avoir été inscrit à l'ordre du jour des sommets des grands pays industrialisés, au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement à Birmingham, puis à Cologne.

Le souci, principalement de la part des Etats-Unis, de ne pas voir l'aide liée utilisée pour obtenir un avantage commercial (notamment dans des secteurs hautement concurrentiels tels que les télécommunications, les transports, l'énergie et l'industrie) a conduit en 1991, à la refonte de l'Arrangement relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public¹⁷.

Il s'agit d'un accord qui établit des lignes directrices pour limiter le soutien public aux crédits à l'exportation, et particulièrement l'aide liée - considérée comme un facteur de distorsion de la concurrence ; il agit par la double exigence d'une concessionnalité accrue pour les opérations éligibles au soutien public (rendant dissuasif le recours à l'APD comme outil de promotion des exportations) et d'une transparence active dans le cadre de procédures de notification et de consultation a priori, permettant à la concurrence de s'exercer. Pour l'essentiel, les nouvelles règles interdisent l'utilisation de crédits d'aide liée dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure et l'utilisation de crédits d'aide liée dans tous les pays (autres que les pays les moins avancés - PMA) pour des projets "commercialement viables"¹⁸.

l'once. Conséquence, selon Les Echos du 11 août, le FMI cherche à éviter la vente de son or pour éviter les conséquences que cela pourrait avoir pour les « pays producteurs, dont 36 sont concernés par l'allègement de la dette ».

¹⁶ Ce fonds fiduciaire a été créé à la suggestion de la France, pour qui l'annulation de la dette devrait représenter un effort de 38 Mds F, soit une ponction très substantielle sur son aide publique au développement (l'équivalent de plus d'un an).

¹⁷ Ce nouvel accord, communément dénommé "l'Arrangement" d'Helsinki, réunit les parties suivantes : Australie, Canada, Union européenne, Corée, Etats-Unis, Japon, Norvège, Nouvelle-Zélande et Suisse.

¹⁸ Sur la présentation détaillée de l'Arrangement, cf. notamment le numéro spécial d'Afrique contemporaine : les aides à l'Afrique en questions – n°188, octobre-décembre 1998.

La critique de l'aide liée est aisée dans l'abstrait et dans un monde pur et parfait : aujourd'hui la nationalité d'une entreprise est difficile à déterminer, une mesure de cette nature a une faible portée alors que tous les marchés publics sont libéralisés, en outre, dans un pays comme la France, son excédent commercial reste substantiel en dehors des marchés financés par l'aide. L'aide liée génère d'importants surcoûts, bien mis en évidence¹⁹.

Pour rigoureuse et fondée qu'elle soit, cette attitude critique méconnaît toutefois une réalité dominée par des logiques administratives, des préoccupations commerciales et des arbitrages budgétaires de plus en plus dramatiques.

A l'heure des restrictions budgétaires, le soutien public qui est attaché à l'aide bilatérale est essentiellement explicable par deux de ses qualités : sa fonction au service de la souveraineté nationale du donateur²⁰ (sous réserve du respect d'une série de contraintes internationales) et sa capacité de créer un lien entre deux pays, notamment en favorisant une transaction.

C'est ce dernier point qui constitue l'enjeu principal. Dans le cadre de l'OCDE, aucun pays n'envisage sérieusement de délier effectivement ce qui a le pouvoir d'orientation commerciale le plus fort : l'ingénierie. Il y a donc une sorte de débat de façade sur le déliement des financements, mais, en amont, on verrouille les marchés en faveur des entreprises nationales par des prestations d'ingénierie étroitement contrôlées et à l'effet de levier adéquat.

Pour un pays comme la France, la concession serait inégale : ouvrir les marchés suscités par une aide importante est plus coûteux qu'obtenir un accès à des marchés suscités par des aides moins généreuses, dans un contexte où certains grands pays industriels sont hostiles à l'aide (les Etats-Unis paraissent souhaiter y mettre fin et trouver dans la déliaison une façon d'accélérer le processus) et où d'autres pratiquent un déliement de pure façade (le Japon, par exemple, qui envisage d'ailleurs de lier à nouveau son aide).

Enfin, les intéressés, les pays bénéficiaires, n'y trouveront pas leur compte parce qu'aujourd'hui les obligations de libéralité (l'élément-don ou la concessionnalité) qui pèsent sur l'aide liée sont plus fortes que celles qui pèsent sur l'aide déliée : très vite le budget exercerait des pressions à la diminution du niveau des bonifications, ce qui alourdirait les termes de l'endettement des bénéficiaires. Il existe même un risque de voir les agences d'aide devoir justifier d'un taux de retour commercial, ce qu'elles ne font pas actuellement.

Le financement de la guerre des Balkans dans un contexte de baisse de l'aide :

Un dernier argument apparemment conjoncturel vient aggraver ce panorama plutôt pessimiste : il faut financer les dépenses de la guerre du Kosovo (de l'ordre de 4 Mds F pour la France²¹) et la reconstruction des pays qu'elle a touchés, alors que l'aide accuse une tendance à la baisse.

¹⁹ Cf. Dr Jepma, OCDE, 1990.

²⁰ Spécificité notamment vis-à-vis de l'aide communautaire – qui reste en outre trop pesante pour pouvoir faire face à des situations particulières.

²¹ Le Figaro économie, 10 juin 1999.

Dans le cadre des Nations Unies, les pays donateurs se sont engagés en 1970 à atteindre un effort d'APD de 0,7% de leur PIB²². Pour atteindre cet objectif, ils ont cherché à maximiser les transferts qu'ils pouvaient ranger sous la catégorie d'APD.

Les besoins importants de financements publics des pays en transition les ont conduits, en 1993, à réexaminer le concept d'APD et la liste du CAD²³ (qui énumère les pays en faveur desquels les flux d'aide peuvent être classés comme relevant de l'APD). Les Etats-Unis avaient proposé l'extension du bénéfice de l'APD à tous les pays qui répondent aux critères établis par le CAD. A l'inverse, certains pays étaient prêts à suivre une voie consistant à limiter le concept d'APD aux pays les plus pauvres et à introduire de nouveaux concepts pour l'aide à d'autres pays et à d'autres usages, position qui a recueilli le consensus, consistant à rejeter une extension de l'assiette des dépenses et de la liste des pays éligibles au classement dans l'effort d'aide. Ce choix statistique est intervenu à la veille d'une baisse substantielle de l'aide, que le choix opposé aurait peut-être masqué : l'APD baisse en effet inexorablement à partir de 1992, passant de 0,33% à 0,22% (1997) des PIB des donateurs.

Selon une étude de l'OCDE²⁴ qui retrace les versements nets de ressources financières accordées tant à des conditions libérales qu'aux conditions du marché par les Membres de l'OCDE et les organisations multilatérales en faveur de ces pays²⁵, l'aide aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et aux Nouveaux Etats indépendants (NEI) d'ex-URSS a dépassé 5Mds de dollars dès 1991, sur un total d'APD qui a été au plus de 102,01 Mds de dollars (1995), la part des PECO/NEI est passée de 2,16% en 1990 à 8,08% en 1995, pour revenir à 5,66% en 1996.

Ceci donne la mesure de l'effet exercé par les nouveaux arrivants : si les montants consentis en faveur des PECO/NEI ne suffisent pas à enrayer la baisse, si les financements qu'ils attirent restent marginaux par rapport à l'effort public, ils n'en ont que plus de prix dans une conjoncture de grande rareté.

²² La moyenne pondérée du CAD est néanmoins toujours restée en deçà de ce montant (un maximum de 0,34% a été atteint pendant la première moitié des années 1980 ; ce taux s'est érodé régulièrement pendant les années 1990).

²³ Comité d'aide au développement, qui se réunit dans le cadre de l'OCDE.

²⁴ Direction de la coopération pour le développement - sixième édition de l'enquête annuelle sur les apports d'aide et d'autres ressources en faveur des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et des nouveaux Etats indépendants (NEI) de l'ex-Union soviétique

²⁵ Les PECO sont : l'Albanie, la Bulgarie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie et la Slovaquie. Les Etats issus de l'ex-Yougoslavie ne sont pas inclus. Les NEI sont : l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la Géorgie, le Kazakhstan, le Moldova, l'Ouzbékistan, la République kirghize, la Russie, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ukraine. Parmi ces pays, un PECO (Albanie) et huit NEI (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Kazakhstan, Ouzbékistan, République kirghize, Tadjikistan et Turkménistan) sont considérés par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE comme des pays en développement. Dans les statistiques du CAD, les versements en faveur de ces pays sont par conséquent inclus dans les apports d'aide aux pays en développement (Partie I de la Liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD), alors que les versements en faveur des PECO/NEI plus développés sont indiqués séparément, dans la Partie II de la Liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD. L'étude citée couvre les deux groupes de PECO/NEI. Elle recense en outre les versements de tous les pays de l'OCDE et indique les sommes que les PECO/NEI ont reçues des donateurs multilatéraux, tandis que le Rapport annuel du CAD sur la Coopération pour le développement mentionne uniquement les versements des Membres du CAD.

Les versements nets correspondent aux versements bruts déduction faite des remboursements de principal.

L'après conflit dans les Balkans exercera une ponction supplémentaire sur l'APD, dans le cadre d'un effort de reconstruction très important, à la mesure des dommages (frappes aériennes et terre brûlée), et aussi d'un effort spécifique pour récompenser les pays qui ont contribué au bon déroulement des opérations. Les pays concernés sont le Kosovo, la Serbie, (qui requiert immédiatement une aide humanitaire, puis une aide à la reconstruction et de la coopération économique, dès la mise en place d'un régime démocratique) et les autres pays voisins, (au premier rang desquels l'Albanie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine – FYROM²⁶, mais aussi, dans une moindre mesure, la Bosnie Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, la Roumanie).

Au lendemain de la paix, l'aide doit être évaluée. Le Conseil a demandé à la Commission d'élaborer par priorité des propositions concernant l'organisation de l'aide à la reconstruction envisagée, et notamment les moyens et les mécanismes appropriés à mettre en place et les ressources humaines et financières nécessaires pour mener à bien le processus. Les évaluations varient de 5-6 Mds d'Euros à 18 voire 50 Mds d'Euros²⁷. Quels que soient les besoins, la montée en puissance en termes de versements sera probablement assez progressive, et l'effet de la guerre se fera surtout sentir à partir de 2002.

Comme après la chute du mur de Berlin, les pays en développement peuvent s'inquiéter.

Au total, une série de facteurs exogènes semblent devoir susciter une série de décisions apparemment techniques, qui convergeraient toutes dans la même direction :

- la négociation de l'accord post Lomé risque soit de geler la situation actuelle – une aide à l'Afrique portée à bout de bras par la France, au détriment de son aide bilatérale – soit de banaliser cette aide avec le risque qu'elle s'éteigne tout doucement ;
- l'annulation de la dette mobilise durablement les budgets d'aide ; les pays concernés ne sont plus éligibles au crédit ; il n'y a pas de solution de remplacement pour financer les programmes d'investissement nécessaires ;
- la liaison de l'aide n'est sans doute pas une bonne chose, mais sa déliaison risque de réduire encore le faible soutien dont bénéficie l'aide auprès des décideurs économiques ou des parlementaires ; la libéralité en sera la première victime ;

²⁶ Le PIB par habitant de l'Albanie a été au cours des trois dernières années : 690\$ en 1995, 800\$ en 1996 et 750\$ en 1997. Pour la Macédoine 840\$, 920\$ et 1,090\$. Ces deux pays sont classés dans la catégorie des pays à faible revenu - PFR.

²⁷ Pour des ordres de grandeur concernant le seul Kosovo, on pourrait prendre la référence de la Bosnie (3,3 millions d'habitants) ; les engagements déclarés à l'OCDE (système de notification des pays créanciers) progressent de la façon suivante :

Millions de \$	Tous donateurs	Dont donateurs CAD	Dont multilatéraux
1992	Ns		
1993	40	40	
1994	32	32	
1995	461	461	
1996	1 839	1 070	769
1997	1 751	1 317	434

Soit au total plus de 4milliards de dollars d'engagements, sans compter ceux de 1998 et 1999 ; au total, il s'agit de plus de 5 milliards de \$. Ces engagements ont dû faire l'objet de décaissements plus ou moins rapides. On voit que les organisations multilatérales ont des engagements plus tardifs, et qui paraissent en outre décroître plus rapidement que les engagements des donateurs bilatéraux.

- la guerre du Kosovo va réclamer son tribut ; il sera lourd ; l'Afrique est directement menacée.

Il est donc très probable que demain, l'aide à l'Afrique continue de baisser.

Au fond, on pourrait parfaitement admettre qu'il s'agisse là d'une politique délibérée. Les responsables politiques pourraient dire que l'Afrique ne relève plus d'une association élective, que l'ampleur des difficultés requiert une démarche internationale où le bilatéral n'aurait pas de portée, que les manquements à l'Etat de droit et les écarts par rapport au souhaitable sont tels que l'on renonce. Le problème est que ce discours n'est pas tenu aux citoyens, pas plus qu'aux ambassadeurs (cf. en annexe un extrait sur l'Afrique de l'allocution du Président de la République).

Tout paraît se passer plutôt comme si une somme de décisions administratives conduisait inexorablement à l'extinction de l'aide à l'Afrique, à l'insu des décideurs politiques, sous couvert d'autant d'éléments de contraintes exogènes, que l'on subirait comme la lente dérive des continents. Oubliées, les assurances données en février 1998 par le Premier ministre, Lionel Jospin, qui avait indiqué que les éventuelles économies réalisées dans le cadre de la réforme de la coopération resteraient affectées en faveur de l'aide au développement. La promesse n'a pas été tenue globalement, et spécifiquement, l'aide à l'Afrique, dont la banalisation devait être salutaire, continue de baisser inexorablement. Pour disparaître demain ?

**COMMUNIQUE DES CHEFS D'ETAT
ET DE GOUVERNEMENT DU G 8
(Cologne - Dimanche 20 juin 1999)**

(extraits)

(...) réduire plus radicalement la dette des pays les plus pauvres, grâce à des objectifs plus ambitieux, un allègement de la dette plus rapide grâce à une plus grande souplesse dans le calendrier établi pour les programmes d'allègement de la dette, et une priorité plus grande accordée par les Institutions financières à l'allègement du service de la dette dans les premières phases. Nous demandons également au Club de Paris ainsi qu'aux autres créanciers bilatéraux de porter le taux d'annulation de la dette commerciale à 90% et plus dans certains cas, si cela est nécessaire pour rendre la dette supportable, en particulier pour les plus pauvres de ces pays. Outre l'apport de ces sommes, nous appelons à une annulation totale, de façon bilatérale, et selon différentes options, de la dette au titre de l'aide publique au développement (APD). Pour les pays pauvres ne remplissant pas les conditions prévues par l'Initiative PPTE, le Club de Paris pourrait unifier à hauteur de 67% le taux d'annulation de la dette consentie dans le cadre des termes de Naples et, pour d'autres pays débiteurs, de relever le plafond actuel sur les opérations de conversion de dettes.

En cas d'adoption de ces mesures, l'encours de la dette des pays éligibles à l'initiative PPTE -de quelque 130 Mds de dollars en valeur nominale (71 Mds de dollars en valeur actuelle nette) après application des mesures d'allègement traditionnelles- se verrait réduit de 50 Mds de dollars supplémentaires en valeur nominale (27 Mds de dollars en valeur actuelle nette). Ces mesures, associées à l'annulation des dettes liées à l'aide publique au développement (APD), dont quelque 20 Mds de dollars en valeur nominale concernent les pays du G7, réduiraient de plus de moitié l'encours total de la dette, ce qui allégerait de manière significative le service de la dette de ces pays et leur permettrait de dégager des ressources pour les dépenses sociales prioritaires.

Nous reconnaissons que ces changements auront un coût important, notamment en ce qui concerne la dette à l'égard des institutions financières internationales. Nous sommes prêts à mettre en place un certain nombre de dispositifs pour faire face à ces coûts, en reconnaissant l'importance de maintenir la capacité des Institutions financières internationales à octroyer des prêts concessionnels à un niveau satisfaisant :

pour faire face aux coûts qu'il devra supporter, le FMI devrait mobiliser l'ensemble de ses ressources , tout en maintenant un niveau satisfaisant de réserves à travers : les revenus des primes sur intérêts ; le possible recours au réemploi des remboursements provenant du compte spécial contingent (SCA) ou de sources comparables ; et les intérêts sur les revenus tirés de la cession prudente d'une quantité limitée de ses réserves d'or, jusqu'à 10 millions d'onces.

les Banques multilatérales de développement devraient poursuivre le travail qu'elles ont engagé pour identifier et exploiter des approches innovantes permettant d'optimiser l'utilisation de leurs propres ressources.

le coût additionnel pour les institutions financières internationales nécessitera également le recours à des contributions bilatérales. Nous nous sommes engagés sur le versement de contributions substantielles au Fonds fiduciaire PPTE. Nous examinerons de bonne foi la possibilité d'un versement de contributions à un Fonds fiduciaire PPTE élargi

pour faire face à ces coûts, nous appelons à un partage approprié de l'effort entre les donateurs, qui prenne en compte tous les facteurs, notamment l'importance et la qualité de l'APD déjà octroyée et des annulations de dettes APD déjà accordées, ainsi que la contribution des pays détenant aujourd'hui un encours élevé de prêts d'APD par rapport à leur PIB.

Nous accueillerions avec satisfaction les efforts du secteur privé pour conforter les objectifs de cette initiative, notamment par des contributions à un " Fonds du Millénaire " afin d'aider à financer l'allègement de la dette.

Sur cette base, nous appelons les institutions financières internationales et le Club de Paris à créer les conditions d'un allègement de la dette qui soit à la fois plus rapide, plus profond et plus radical, à travailler avec les PPTE afin que les trois quarts des pays remplissant les conditions nécessaires aient atteint leur point de décision d'ici l'an 2000, et d'aider les pays les plus pauvres à s'engager dans le processus PPTE dès que possible. Des propositions concrètes devront être approuvées d'ici aux prochaines assemblées annuelles du FMI et de la Banque mondiale.

DISCOURS DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE, M. JACQUES CHIRAC, A L'OCCASION DE LA RECEPTION EN L'HONNEUR DES AMBASSADEURS

(Paris, 26 août 1999)

Penser le monde au XXIème siècle, c'est aussi penser l'avenir de l'Afrique. Le Sommet de l'OUA à Alger a confirmé la volonté des dirigeants et des peuples de ce continent d'assumer toutes leurs responsabilités. De faire leurs les principes de la démocratie et des droits de l'Homme, comme les règles de la bonne gouvernance. De mettre un terme aux conflits.

Accueillir ces orientations avec un scepticisme teinté d'indifférence serait une grave erreur. Je vous le dis : malgré de décevantes rechutes, l'Afrique progresse. Ce n'est pas le moment de la décourager. Nous devons, au contraire, apporter une aide publique accrue à tous les pays qui s'engagent dans la bonne voie. Sans cette aide, ils ne pourront pas réussir. Avec elle, les progrès peuvent être rapides, enclencher la spirale du développement et attirer enfin les capitaux privés. Je ne me lasserai jamais d'être l'avocat de l'Afrique. Parce que j'y crois. Parce que je suis convaincu qu'il n'y a pas davantage de fatalité du sous-développement sur ce continent, qu'il n'y a de fatalité de la guerre au Proche-Orient. Nous devons aider les dirigeants africains qui font des choix courageux avec une détermination aussi forte que celle que nous mettons pour aider au succès de la paix ailleurs dans le monde. C'est une question de morale. C'est aussi notre intérêt à long terme. Il serait, par exemple, choquant que les Nations Unies hésitent à envoyer, dès que les conditions seront réunies, une force internationale en République démocratique du Congo pour y accompagner un règlement de paix, alors que le Conseil de sécurité unanime n'a pas hésité lorsqu'il a fallu s'engager massivement et engager l'ONU massivement au Kosovo.