

L'Europe entre l'Est et le Sud

L'ouverture à l'Est et les risques d'éviction pour le Sud

Jacques Adda,

Chargé d'études au département des diagnostics de l'OFCE

Roland Colin,

Chargé de missions à l'OFCE

Depuis un an environ, un net consensus est apparu entre les pays industrialisés sur la nécessité de soutenir économiquement les transformations politiques en cours en Europe de l'Est. L'ampleur de la mobilisation financière intervenue en quelques mois au profit de la Pologne et de la Hongrie, puis de la Tchécoslovaquie, de la Bulgarie et de la Roumanie permet d'envisager pour ces cinq pays des transferts nets de ressources globalement équivalents à ceux dont a bénéficié l'Europe de l'Ouest après la guerre dans le cadre du plan Marshall, mais avec une population nettement inférieure dans le cas de l'Europe de l'Est. Encore ces transferts sont-ils modestes au regard de ce que s'apprête à réaliser la RFA au profit de la RDA, dont le cas doit être traité séparément.

Dans le même temps l'aggravation de la crise dans de nombreux pays en développement, tout particulièrement en Afrique subsaharienne, met en évidence les limites des dispositifs de coopération occidentaux, l'inadaptation des politiques d'ajustement préconisées, qui séparent le rétablissement escompté des grands équilibres macroéconomiques de situations sociales explosives, et l'insuffisance des réponses apportées au problème de la dette extérieure.

Au delà de ces constats l'article tente de cerner les implications pour les pays en développement de l'ouverture à l'Est. Il montre que si des effets positifs peuvent être attendus à long terme d'un développement réussi à l'Est, les risques d'éviction à court terme pour le Sud sont très largement fonction des contextes macroéconomiques initiaux et variables selon la nature des flux considérés, budgétaires, financiers et commerciaux.

Le double processus de démocratisation et de libéralisation économique engagé en Europe de l'Est affecte de deux façons au moins les équilibres géo-économiques internationaux.

D'une part, dans la confrontation tripolaire entre l'Europe, l'Amérique du Nord et l'ensemble Japon-NPI asiatiques, il confirme et accentue le mouvement de redressement de l'Europe, mouvement déjà bien amorcé avec la reprise de la croissance européenne depuis 1987, la réalisation progressive du grand marché intérieur et la perspective, moins hypothétique que par le passé, de l'unification monétaire européenne, assortie d'une avancée vers l'union politique. L'euro-optimisme renaissant des dernières années quatre-vingt, succédant à l'euro-pessimisme caractérisé des premières années de la décennie écoulée, s'en trouve conforté.

D'autre part, dans le champ des relations Nord-Sud, il risque aussi de confirmer et d'accentuer les processus de marginalisation/régression de l'Afrique et d'enlisement/stagnation de l'Amérique latine qui sont — avec quelques pays d'Asie du Sud — les régions les plus affectées par la crise. Le risque ici est multiforme. Il ne porte pas seulement sur les arbitrages budgétaires effectués dans le cadre de l'aide publique au développement mais aussi sur l'éviction potentielle des marchés financiers, la moindre attractivité de ces zones pour les investissements productifs des firmes transnationales et la concurrence accrue sur les marchés des pays développés.

La question des risques d'éviction se pose avec d'autant plus d'acuité pour ces deux régions que les passifs financiers accumulés dans les années soixante-dix n'ont pas été apurés dans les années quatre-vingt. La crise financière et désormais politique qui secoue l'Afrique noire mais aussi le Maghreb, la montée de la violence sociale et politique en Amérique latine sur fond d'austérité redoublée viennent rappeler que les limites de l'ajustement par compression des niveaux de vie sont d'ores et déjà dépassées dans bien des pays. Au delà de l'éviction, la question est de savoir si les années quatre-vingt-dix seront une nouvelle décennie perdue pour le développement de ces régions.

La promptitude et l'ampleur de la mobilisation économique et financière des pays industrialisés en faveur des anciens satellites européens de l'URSS offre ici un contraste saisissant avec la relative passivité de

ces pays — de l'Europe en particulier — face aux besoins immenses de régions avec lesquelles les liens noués par l'histoire sont d'une autre nature. Directement interpellée par les bouleversements à l'Est, absorbée par sa propre dynamique d'intégration et les déséquilibres régionaux qu'elle pourrait susciter, entretenant des relations privilégiées de coopération avec une Afrique économiquement sinistrée, la Communauté européenne se trouve sollicitée de toutes parts et confrontée à des arbitrages particulièrement délicats entre ses engagements au Sud et ses affinités à l'Est ⁽¹⁾. Avant même de se concrétiser sur le plan financier, c'est dans la mobilisation des énergies que les risques d'éviction du Sud sont les plus perceptibles.

Le Sud, certes, n'est pas homogène. Faute de pouvoir considérer de façon indifférenciée l'ensemble des régions en développement, nous avons pris ici le parti de comparer, dans un premier temps, le dispositif de coopération économique et financière actuellement en gestation avec l'Europe de l'Est et les efforts de mobilisation de la communauté internationale en faveur de la région la plus menacée d'exclusion de la scène économique mondiale — l'Afrique subsaharienne — qui est aussi, avec l'Afrique du Nord, le «Sud géo-politique» de l'Europe. Dans un second temps, l'analyse des implications macroéconomiques de la mobilisation financière au profit de l'Est nous conduira à élargir la réflexion aux autres régions en développement, selon la nature des enjeux considérés.

Deux poids, deux mesures ?

Au delà des problèmes d'évaluation quantitative, comment apprécier l'effort qui est actuellement réalisé en faveur des pays de l'Est ? Le recensement des flux financiers, d'origine principalement publique jusqu'ici, donne avant tout la mesure de la volonté politique des pays industrialisés de promouvoir une transition rapide vers des économies de marché à l'Est. Du coup, il laisse transparaître en négatif la modestie des efforts et l'inertie des dispositifs de coopération de ces mêmes pays face à l'ampleur des besoins et la gravité de la crise africaine.

(1) On pourrait ajouter que son élargissement récent à la péninsule ibérique pose à terme le problème de l'extension de sa coopération avec l'Amérique latine, de même qu'il pose en termes renforcés la question des disparités d'équipement et de revenus dans l'espace intra-communautaire.

La mobilisation financière pour l'Est...

Après les mesures d'allègement du service de la dette des pays les moins avancés décidées au sommet de Toronto en 1988, on attendait du sommet de Paris de juillet 1989 qu'il marque le début d'une nouvelle période dans les relations Nord-Sud, concrétisée par une initiative de grande envergure en faveur de la réduction de la dette des pays à revenu intermédiaire. Quelques mois plus tôt, en mars, les Etats-Unis avaient fait savoir par leur secrétaire d'Etat au Trésor qu'ils ne s'opposeraient plus à une révision en profondeur de la « stratégie de la dette », mais le plan Brady semblait loin encore de pouvoir répondre aux attentes des pays débiteurs tout en respectant les exigences des banques créancières.

De la dette des pays en développement il fut très peu question lors du sommet de l'Arche. Deux pages de la déclaration finale y sont consacrées, au lieu de huit aux questions d'environnement. En revanche, dans une déclaration spéciale du 15 juillet, les sept pays les plus industrialisés s'engageaient à appuyer les processus de démocratisation en cours en Pologne et en Hongrie par un soutien économique approprié. La Commission européenne, représentée à ce sommet, se voyait confier la coordination de l'aide des sept pays participants, élargie dès le mois d'août à l'ensemble des pays industrialisés (groupe des 24 ou G 24) ⁽²⁾. Utilisant ses procédures habituelles pour aborder des problèmes nouveaux et spécifiques, la Communauté créait en octobre une structure de « *task force* » ad hoc baptisée PHARE (Pologne Hongrie aide aux réformes économiques). Cinq axes de travail étaient rapidement proposés portant sur :

— l'aide alimentaire (blé, maïs, orge, viande bovine, huile d'olive, agrumes) et la fourniture de moyens de production agricoles ;

— l'accès aux marchés par extension aux deux pays du système des préférences généralisées, à l'exception des produits sidérurgiques et de certains produits textiles (ces accords ont été par la suite étendus à la Tchécoslovaquie, la Bulgarie et la RDA et des négociations sont en cours avec la Roumanie) ;

— la promotion des investissements privés (financement et garantie) ;

(2) Outre les sept pays les plus industrialisés (Etats-Unis, Japon, RFA, France, Royaume-Uni, Italie, Canada), le G 24 comprend les huit autres membres de la Communauté européenne, les pays de l'Association européenne de libre échange (AELE), la Turquie, l'Australie et la Nouvelle Zélande.

— la mise en place d'un dispositif de valorisation des ressources humaines (la création d'une fondation pour la formation professionnelle a été décidée le 7 mai 1990 à Dublin) ;

— l'étude de mesures destinées à améliorer la qualité de l'environnement.

En décembre, lors du sommet de Strasbourg, la Communauté européenne acceptait, sur proposition de la France, le projet de création d'une Banque européenne pour la reconstruction et le développement de l'Europe de l'Est (BERD). Le 9 avril 1990 un accord était conclu entre les 42 futurs actionnaires de la Banque — 40 Etats, dont 8 pays d'Europe de l'Est et 4 pays en développement (Corée du Sud, Egypte, Maroc et Mexique) auxquels s'ajoutent la Commission européenne et la Banque européenne d'investissement, fixant le capital de la Banque (10 milliards d'ECU) et sa répartition, la composition de son conseil d'administration et sa politique de prêts. La Communauté européenne et les pays qui la composent détiennent 51 % du capital et 11 des 23 sièges du conseil d'administration.

Plus de 40 milliards de dollars annoncés en quelques mois

Le soutien financier ne s'est pas fait attendre et les annonces d'aides, prêts et crédits n'ont cessé de gonfler avec la propagation de l'onde démocratique dans toute l'Europe de l'Est. En quelques mois plus de 40 milliards de dollars d'apports financiers non privés ont été annoncés par les Etats du G 24 et les institutions multilatérales, dont une large part au profit de la Pologne et de la Hongrie. Ce chiffre sera certainement révisé à la hausse au fur et à mesure que les aides bilatérales et multilatérales s'étendront aux autres pays d'Europe de l'Est. En outre, il n'inclut pas les ressources qui seront mobilisées au profit de la RDA, par la RFA tout spécialement. Enfin, il ne comprend pour le moment aucun volet bancaire, ni même privé puisqu'on ne dispose pas d'estimation fiable des capitaux susceptibles d'être investis directement par les entreprises occidentales et asiatiques en Europe de l'Est

Une première approche de la mobilisation financière pour l'Est consiste à partir des flux bruts offerts ou annoncés, à lisser un profil temporel plausible de ces apports et à en évaluer la résultante en termes de transferts nets de ressources, compte tenu à la fois de l'amortissement des prêts effectués et des intérêts et dividendes versés sur les capitaux reçus. L'imprécision et le caractère non exhaustif des informations disponibles, ou auxquelles nous avons pu accéder, marquent évidemment les limites de cette démarche. Par rapport aux approches en termes de besoins, sur lesquelles nous reviendrons plus loin, elle a toutefois l'avantage de fixer la limite basse du possible, à défaut de spéculer sans fin sur le souhaitable.

Recensement des aides ou apports annoncés

(bilan au 30 avril 1990)

Aides multilatérales :

- Budget CEE :

- 500 millions d'ECU en 1990 (dont 200 pour la Pologne et 100 pour la Hongrie) ;
- 850 millions d'ECU en 1991 ;
- 1 000 millions d'ECU en 1992 ;

- CECA : 200 millions d'ECU de crédits prévus pour l'Europe de l'Est.

- Banque européenne d'investissement (BEI) : 5 milliards d'ECU de financements aux conditions du marché sont prévus pour l'ensemble de l'Europe de l'Est. 1 milliard est d'ores et déjà disponible pour la Pologne et la Hongrie sur trois ans.

- Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) : le capital de la Banque a été fixé à 10 milliards d'ECU. L'encours des crédits de la Banque pourrait atteindre ce niveau en cinq ans. Les premiers prêts interviendraient dès le printemps 1991.

- Banque mondiale : prêts envisagés pour la période 1991-1993 :

- Pologne : 2,5 milliards de dollars (1^{ère} tranche de 360 millions débloquée en février 1990) ;
- Hongrie : 1 milliard de dollars ;
- Roumanie : 2 milliards de dollars.

NB : ce total pourrait augmenter si la Tchécoslovaquie et la Bulgarie adhéraient à la Banque mondiale et au FMI.

- FMI :

- Pologne : crédit *stand-by* de 710 millions de dollars sur treize mois accordé en février 1990. Un programme de soutien financier de 2 milliards de dollars en trois ans doit être mis en place au second semestre de 1990 ;
- Hongrie : négociations en cours.

- Club de Paris : accord de février 1990 sur le rééchelonnement de la dette polonaise vis-à-vis des Etats membres du Club ou garantie par

eux. Les arriérés de 3,4 milliards de dollars et 6 milliards de dollars d'échéances correspondant au service de la dette pour 1990 et le premier trimestre 1991 sont rééchelonnés sur quatorze ans avec un délai de grâce de huit ans.

Aides bilatérales :

• France :

- plan d'aide à la Pologne de 4 milliards de francs en trois ans (1990-1992) annoncé en octobre 1989. Il comprend :
 - un fonds d'investissement doté de 900 millions de francs sous forme de prêts du Trésor concessionnels (dont l'équivalent de 100 millions de dollars est avancé au profit du fonds de stabilisation du zloty) ;
 - une aide à la formation de 90 millions de francs ;
 - des crédits à l'exportation de 2,9 milliards de francs.

• RFA :

- soutien financier à la Pologne :
 - accord pour une aide économique et financière de 3 milliards de DM sous formes de crédits commerciaux garantis (novembre 1989) ;
 - moratoire de cinq ans sur la dette bilatérale de 2,5 milliards de DM (signé avant qu'un accord soit conclu par la Pologne avec le FMI) ;
 - annulation des arriérés sur une dette de 1 milliard de DM contractée en 1975 par la Pologne. Les sommes restant à payer le seront en zlotys. Cet argent servira à promouvoir la langue et la culture allemande en Pologne ;
 - participation de 250 millions de dollars au fonds de stabilisation du zloty.

- soutien financier à la Hongrie :
 - annonce en septembre 1989 d'un crédit bancaire de 0,5 milliard de DM à la Hongrie (suit l'ouverture de la frontière hongroise avec l'Autriche aux réfugiés est-allemands) ;
 - accord pour une aide économique et financière de 1 milliard de DM sous formes de crédits commerciaux garantis.

• Etats-Unis :

- en novembre 1989, suite à la visite de Lech Walesa aux Etats-Unis, sénateurs et représentants ont décidé de porter à 938 millions de

dollars l'aide à la Pologne et la Hongrie (doublant l'effort prévu par l'administration).

- Canada :

- aide de 42 millions de dollars à la Pologne annoncée en octobre 1989.

- Japon :

- soutien financier à la Pologne :
 - aide alimentaire de 25 millions de dollars ;
 - action de formation de 25 millions de dollars ;
 - participation de 150 millions de dollars au fonds de stabilisation du zloty ;
 - ouverture d'une ligne de crédits commerciaux de 1 milliard de dollars en trois ans par l'Ex-Im Bank japonaise ;
 - rétablissement des garanties publiques sur les crédits à l'exportation à hauteur de 350 millions de dollars en deux ans.
- soutien financier à la Hongrie :
 - ouverture d'une ligne de crédits commerciaux de 500 millions de dollars en trois ans par l'Ex-Im Bank japonaise ;
 - rétablissement des garanties publiques sur les crédits à l'exportation à hauteur de 400 millions de dollars en deux ans.

- Taïwan :

- offre de 1 milliard de dollars de crédits commerciaux à cinq pays d'Europe de l'Est à condition que les relations économiques soient normalisées. Des accords auraient été conclus avec la Hongrie et la Tchécoslovaquie.

- Autres aides bilatérales :

- participations diverses de 300 millions de dollars au fonds de stabilisation du zloty (1 milliard de dollars en tout dont 25 % RFA, 20 % Etats-Unis, 15 % Japon, 10 % France).

Au total, l'ensemble des soutiens financiers bilatéraux et multilatéraux *non privés* annoncés de septembre 1989 à avril 1990 équivaut à un apport brut de ressources de l'ordre de 42 milliards de dollars avec une forte concentration sur les trois premières années (1990-1992).

La RDA nettement privilégiée

Dans un cas comme dans l'autre, l'Est ne saurait être considéré de façon indifférenciée. L'URSS, dont on oublie parfois qu'elle a été la première bénéficiaire du soutien financier occidental dès le second semestre 1988 ⁽³⁾, est généralement traitée de façon séparée, compte tenu à la fois de l'incertitude particulièrement grande qui pèse sur son évolution politique et de l'importance de ses besoins. La RDA constitue bien évidemment un cas à part en raison de son absorption monétaire par la RFA et de son intégration de fait comme treizième Etat fantôme de la Communauté européenne. Si on laisse de côté la Yougoslavie, qui s'était démarquée très tôt, politiquement et économiquement du bloc de l'Est, et l'Albanie, qui a contenu jusqu'ici (à quelques frémissements près) la vague du changement et continue de faire cavalier seul, le groupe des anciens satellites de l'URSS engagés dans la construction d'Etats démocratiques et indépendants se limite à cinq pays, totalisant 96 millions d'habitants : la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la Tchécoslovaquie ⁽⁴⁾. L'avenir dira si les Républiques baltes d'URSS doivent être incluses ou non dans ce groupe et ce que l'URSS elle-même peut espérer comme transfert de ressources. Leur cas n'est pas traité dans le cadre de cette étude. Mis à part donc la RDA, qui s'apprête à recevoir des ressources considérables mais par des mécanismes, sous des contraintes et dans un contexte différents, ce sont ces cinq pays qui suscitent l'actuelle mobilisation financière des pays développés à économie de marché.

On peut distinguer quatre types d'apports financiers dans la masse des «aides» ou concours annoncés ou envisagés depuis l'automne 1989 au profit de l'Europe de l'Est : des aides publiques bilatérales présentant des conditions de concessionnalité ⁽⁵⁾ comparables à celles de l'aide publique au développement ; des crédits commerciaux garantis par les

(3) En dollars courants, l'encours des créances des banques déclarantes à la BRI sur l'URSS est passé de 33,6 milliards à la mi-1988 à 38,2 milliards à la mi-1989. Si l'on exclut l'incidence des variations de change, l'URSS a bénéficié d'un flux financier net de 6,2 milliards de dollars en un an, soit les trois-quarts des flux nets (ajustés des variations de change) d'origine bancaire reçus par l'ensemble de l'Europe de l'Est au cours de cette période. Cf. BRI, *Ventilation par échéance et par secteur des prêts bancaires internationaux, premier semestre 1989*, Bâle, janvier 1990.

(4) Ces cinq pays sont identifiés dans la suite du texte sous le nom de «groupe des cinq».

(5) Les financements dits concessionnels sont ceux qui participent de l'aide publique au développement, autrement dit qui sont assortis de conditions financières nettement plus favorables que celles du marché. Pour l'OCDE, les flux d'APD doivent comporter un élément de libéralité au moins égal à 25 %. L'élément de libéralité de l'aide publique est une mesure composite des conditions financières de celle-ci prenant en compte la part des dons dans l'aide totale et, en ce qui concerne les prêts, le taux d'intérêt, la durée du prêt et le délai de franchise.

pouvoirs publics des pays prêteurs ; des apports privés aux conditions du marché, qu'il s'agisse de crédits financiers bancaires (non garantis) ou d'investissements directs privés ; des allègements consentis sur le service de la dette extérieure, qu'ils soient le résultat de techniques classiques de rééchelonnement ou d'une action directe sur les taux ou sur l'encours de la dette. Ces apports ont eux-mêmes quatre origines possibles : publique, bilatérale ou multilatérale, et privée, bancaire ou non bancaire. Le croisement des flux selon leurs conditions financières et leur origine permet de préciser la nature des concours offerts à l'Europe de l'Est mais aussi leur impact en termes de transferts nets de ressources ⁽⁶⁾.

1. Nature des apports financiers annoncés au profit de l'Europe de l'Est (hors RDA) depuis l'été 1989 (bilan au 30 avril 1990)

En milliards de dollars

	Publics bilatéraux	Publics multilatéraux	Privés bancaires	Privés non bancaires	Total
Aide publique	Europe : 0,94 France : 0,17 Canada : 0,04 Japon : 0,20	CEE : 2,80	—	?	4,15
Crédits commerciaux garantis	—	—	France : 0,50 RFA : 2,35 Japon : 2,25 Taïwan : 1,00	—	6,10
Apports privés aux conditions du marché	—	FMI : 2,70 BM : 5,50 BEI : 5,00 BERD : 11,90	?	?	25,10
Allègement de la dette extérieure	RFA : 1,30	Club de Paris : 5,00 (Pologne) (a)	?	—	6,30
Total	2,65	32,90	6,10	—	41,65

(a) Estimation de l'effet sur le service de la dette polonaise du rééchelonnement des échéances de 1990 et début 1991 ainsi que des arriérés.

Parités utilisées : taux de change moyens en mars 1990, 1 \$ = 1,70 DM = 5,75 FF = 0,84 ECU.

Source : OFCE, relevés et calculs des auteurs.

(6) Les transferts nets de ressources dont bénéficie un pays correspondent à la différence entre les entrées nettes de capitaux dans ce pays et les versements qu'il effectue au titre des intérêts et des dividendes sur les capitaux reçus.

Sur les 42 milliards de dollars de concours financiers bruts recensés, 60 % correspondent à des financements multilatéraux aux conditions du marché. Il s'agit des crédits programmés du FMI, de la Banque mondiale et de la BEI auxquels s'ajoutent les financements potentiels de la BERD. L'impact des allègements de dettes représente 15 % du total. Le quart restant est composé de nouveaux apports bilatéraux, dont 10 % sous forme d'aide publique et 15 % sous forme de crédits commerciaux garantis. On peut aussi observer qu'un peu plus de la moitié des apports recensés (soit 22 milliards sur 42) sont d'ores et déjà programmés en faveur de la Pologne et la Hongrie, dont 80 % environ pour la seule Pologne. Les 20 autres milliards correspondent à des enveloppes de financements multilatéraux non encore affectés.

Rappelons que ces chiffres n'incluent aucun apport privé non garanti (investissements directs et crédits financiers) et qu'ils ne comprennent pas les dépenses inscrites au budget de la RFA au titre du redressement économique et social de la RDA. Selon les estimations de la Dresdner Bank, ces dépenses s'élèveraient à 48 milliards de DM en 1991 et 1992 et à 32 milliards en 1993, soit 47 milliards de dollars en trois ans au taux de change de mars 1990 (1,7 DM pour un dollar). Le seul effort budgétaire prévu par la RFA au profit de l'Allemagne de l'Est serait ainsi supérieur à l'ensemble des concours financiers annoncés jusqu'ici en faveur de l'Europe de l'Est. En supposant que la part de la RDA reste minime dans les 20 milliards recensés non encore affectés — on peut anticiper 2 milliards de concours européens en tout — et que les flux bruts vers les cinq autres pays d'Europe de l'Est soient étalés sur cinq ans, l'Allemagne de l'Est bénéficierait d'un flux annuel deux fois plus important que les cinq autres pays réunis. Compte tenu du rapport des populations (1 à 6), le rapport des «flux bruts publics ou garantis» annuels par habitant serait de l'ordre de 1 à 12.

Même si l'on considère que les apports bilatéraux et les crédits des institutions de Bretton Woods seront rapidement élargis et donc accrus au profit de la Bulgarie, de la Roumanie et de la Tchécoslovaquie et si l'on admet que la Pologne, puis la Hongrie et, pourquoi pas, la Bulgarie, bénéficieront d'allègements sensibles du service de leurs dettes vis-à-vis des banques privées dans le cadre du plan Brady, les apports au «groupe des cinq» ne seraient vraisemblablement accrus que de 20 à 30 milliards de dollars dans le meilleur des cas, portant le total des flux bruts de 40 à 60 ou 70 milliards en cinq ans, ce qui laisserait encore un rapport de 1 à 7 avec la RDA en termes de «flux bruts publics ou garantis» annuels par habitant. Il est en outre à peu près certain que l'orientation géographique des flux de capitaux privés viendra accentuer cet écart, d'une part parce que l'union monétaire allemande crée les conditions idéales d'un afflux massif des capitaux ouest-allemands en RDA, d'autre part parce que l'amélioration rapide des infrastructures est-allemandes, l'absence de contrainte extérieure et l'incorporation *de facto* au marché communautaire européen inciteront très fortement les capitaux étrangers à privilégier ce territoire pour leurs décisions d'investissement et de crédit.

Des transferts nets annuels de l'ordre de 4 % du PNB pour le «groupe des cinq»

Nous reviendrons plus loin sur les conséquences de l'union monétaire allemande pour les marchés internationaux de capitaux et donc pour la satisfaction des besoins de financement des autres régions en développement. Un profil temporel des apports bruts aux cinq autres pays d'Europe de l'Est est proposé dans le tableau 2. Il intègre et prolonge sur cinq ans (1990-1994) les informations disponibles sur les concours financiers offerts à ces pays. Les hypothèses retenues sont les suivantes :

- Les flux d'aide publique bilatérale présentés dans le tableau 1 sont reconduits d'année en année.

- La progression de l'aide européenne se poursuit au-delà de 1992.

2. Hypothèse de profit temporel des apports financiers à l'Europe de l'Est (hors RDA) et URSS, flux bruts

En milliards de dollars

	1990	1991	1992	1993	1994
• Aides publiques					
— bilatérales	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
— multilatérales	0,6	1,0	1,2	1,5	2,0
• Crédits commerciaux garantis	1,0	2,0	3,0	3,0	3,0
• Prêts multilatéraux					
— FMI	1,0	2,0	2,5	2,5	2,5
— BM	1,0	2,0	2,5	2,5	2,5
— BEI	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
— BERD	/	1,0	2,0	2,0	2,0
• Allègement dette extérieure					
— bilatéral					
— Club Paris	5,0	1,0	1,0	1,0	1,0
— plan Brady					
• Prêts bancaires	1,0	2,0	3,0	3,0	3,0
• Investissements directs	0,5	0,7	1,0	1,3	1,5
TOTAL	12,6	14,2	18,7	19,3	20,0

Source : OFCE, tableau 1, hypothèses et calculs des auteurs.

- Les lignes de crédits commerciaux d'ores et déjà ouvertes (6 milliards en trois ans) sont pleinement utilisées au bout de la troisième année avec une montée en régime progressive, le flux brut se stabilisant par la suite.

- Les crédits du FMI et de la Banque mondiale sont débloqués progressivement (la Bulgarie et la Tchécoslovaquie doivent encore adhérer à ces institutions) avec une montée parallèle jusqu'à 2,5 milliards en 1992 et une stabilisation ensuite.

- Les effets des mesures d'allégement du service de la dette polonaise sont étalés sur cinq ans pour la dette bilatérale vis-à-vis de la RFA et concentrés sur la première année pour la dette vis-à-vis du Club de Paris. Des allègements complémentaires sont pris en compte, de l'ordre de 0,7 milliard de dollars par an, au titre des autres accords susceptibles d'intervenir soit dans le cadre du Club de Paris, soit dans le cadre du plan Brady.

- Les crédits bancaires à moyen terme non garantis (crédits financiers au taux du marché) ne pourront se développer inconsiderément compte tenu du niveau d'endettement de plusieurs pays (tableau 3) et des besoins persistants d'assainissement des bilans d'un grand nombre de banques (anglo-saxonnes notamment). L'hypothèse retenue est que l'encours de ces créances, qui s'était stabilisé à 27-28 milliards de dollars depuis 1987, retrouverait à partir de 1991 son rythme de croissance des années antérieures à 1987, soit 7 % par an environ en données ajustées des variations des taux de change ⁽⁷⁾. Cet encours s'accroîtrait ainsi d'une dizaine de milliards de 1989 à 1994, ce qui correspond, compte tenu des délais de grâce moyens pour l'amortissement des crédits de ce type, à un volume de financements bruts de l'ordre de 12 milliards en cinq ans.

- Enfin les flux d'investissements directs resteraient modestes du point de vue quantitatif. On sait, grâce aux données du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, que dans les années soixante-dix la part des flux d'investissement directs dans l'ensemble des apports aux pays en développement oscillait entre 10 et 15 % selon les années. Dans le contexte actuel de l'Europe de l'Est, l'incertitude politique et financière, l'immense chantier juridique que constitue l'introduction de la propriété privée et la rude concurrence qu'exerce la RDA d'une part, la perspective du grand marché européen d'autre part, sont autant d'éléments qui nous incitent à considérer qu'une proportion comprise entre 5 et 10 % serait plus réaliste.

(7) Les données utilisées ici concernant la dette extérieure sont celles présentées par l'Institute of International Finance dans son rapport «Building Free Market Economies in Central and Eastern Europe: Challenges and Realities», Washington, avril 1990. Les ajustements des variations de change sont effectués à partir des calculs et données présentées dans les études et rapports de l'OCDE, de la Banque mondiale et de la BRI sur la dette extérieure des pays en développement et les statistiques bancaires internationales.

3. Situation macroéconomique des pays de l'Est (1989)

En milliards de dollars, sauf mention contraire

		Bulgarie	Hongrie	Pologne	Roumanie	Tchéco-slovaquie	«Groupe des 5»	RDA
Indicateurs généraux	Population (en millions d'habitants)	9,0	10,6	37,8	22,9	15,6	95,9	16,7
	PNB 1988	46,0	26,9	66,5	70,8	143,1	353,3	113,8
	PNB par habitant (\$) 1988	5 110	2 540	1 760	3 090	9 170	3 680	6 810
	Taux de croissance moyen (%) 1985-1989	2,8	1,3	2,1	4,2	2,5	2,7	3,6
	Taux d'inflation (%) 1989	1,8	18,0	270,0	0,5	1,0	/	2,0
Balance des paiements courants en devises convertibles	Exportations marchandises	3,1	7,1	7,6	6,5	5,6	29,9	9,5
	Importations marchandises	4,7	6,2	7,5	3,4	5,9	27,7	10,5
	Balance commerciale	- 1,6	0,9	0,1	3,1	- 0,3	2,2	- 1,0
	Intérêts versés	0,6	1,7	3,6	0,3	0,5	6,7	1,6
	Solde courant	- 2,0	- 1,4	- 2,0	3,3	- 0,7	- 2,8	0,3
Dettes extérieures en devises convertibles	Dettes totales	10,0	19,7	40,4	0,2	7,2	77,5	21,7
	— en % PNB	21	69	53	4	14	22	27
	— en % exportations biens et services	299	223	471	3	94	221	193
	Créanciers officiels bilatéraux	2,3	2,5	27,6	0,1	1,1	33,6	6,0
	Institutions multilatérales	0,0	1,8	2,5	0,0	0,0	4,3	0,0
	Banques commerciales	6,6	15,1	8,8	0,2	5,0	35,7	13,8
	Intérêts versés en % des exportations biens et services	16	19	42	2	6	19	13

NB : Les mesures des PNB et des PNB par habitant en dollars étant réalisées au taux de change officiel, elles n'ont qu'une signification formelle et limitée.

Sources : IFI, Building Free Market Economies in Central and Eastern Europe: Challenges and Realities, avril 1990.

Au total, les hypothèses retenues nous conduisent à une estimation des apports bruts de capitaux au «groupe des cinq» de l'ordre de 85 milliards de dollars courants en cinq ans, dont 20 % de flux privés spontanés, 10 % d'allègement du service de la dette, près de 40 % de financements multilatéraux aux conditions du marché, 15 % de crédits commerciaux garantis et 15 % d'aide publique bilatérale et multilatérale. Si l'on déduit de ce flux les paiements additionnels qui seront effectués au titre de l'amortissement des prêts et des revenus des capitaux investis (intérêts et dividendes), on obtient un transfert net de ressources de l'ordre de 70 milliards en cinq ans, permettant un accroissement de moitié de la capacité d'importation annuelle en devises convertibles par rapport à son niveau de 1989. En termes annuels, un tel transfert équivaut à 4 % du PNB des pays du «groupe des cinq». A titre de comparaison cela représente le double de ce qu'a reçu annuellement l'Amérique latine de 1970 à 1979 (2 % du PNB annuel) ⁽⁸⁾ dans la période où les transferts nets de ressources vers cette région étaient les plus élevés.

L'effort financier global ainsi consenti par les pays industrialisés s'élève, en termes de transferts nets annuels, à 1 % de leur PNB, soit un chiffre comparable à l'aide fournie après guerre par les Etats-Unis à quatorze pays européens dans le cadre du plan Marshall. Toutefois, pour les 96 millions d'habitants des pays du «groupe des cinq», la réalisation des hypothèses présentées plus haut aboutirait à des transferts nets de ressources bien plus importants que ceux reçus par les 237 millions d'Européens de l'Ouest après la guerre. En quatre ans, de 1948 à 1951, le plan Marshall avait permis de mobiliser 13 milliards de dollars (de l'époque) au profit de l'Europe de l'Ouest. Compte tenu de l'augmentation des prix du commerce mondial de produits manufacturés en dollars — qui ont été multipliés par 5 en trente ans — cela représente quelques 65 milliards de dollars courants, soit encore un transfert net annuel d'environ 70 dollars par habitant aux prix actuels ⁽⁹⁾. Or, pour les pays du «groupe des cinq», les 70 milliards de dollars attendus en cinq ans selon nos hypothèses constituent un transfert net annuel par habitant de plus de 140 dollars.

(8) Cf. World Bank, *World Debt tables: External Debt of Developing Countries*, édition 88-89, Volume III, Washington, 1989.

(9) Les ressources mobilisées par le plan Marshall s'apparentaient, du point de vue de leurs modalités financières, à une aide publique au développement. Elles correspondent donc globalement à un transfert net. La comparaison doit donc être menée avec les transferts nets de ressources attendus par les pays du «groupe des cinq», soit en moyenne, selon nos estimations, 14 milliards de dollars courants par an. Si l'on ajoute à l'aide du plan Marshall les autres apports financiers dont a bénéficié l'Europe de l'Ouest à l'époque, le transfert global de ressources s'élevait à 22,3 milliards de dollars entre 1946 et 1951, soit 111 milliards de dollars actuels, soit encore 80 dollars par an et par habitant, ce qui ne change pas fondamentalement l'estimation présentée dans le texte.

La question qui se pose alors est celle de la capacité d'absorption d'un flux aussi considérable de ressources par ces pays. Les butoirs sont ici de deux ordres :

— la contrainte extérieure : tandis que la majeure partie de l'aide du plan Marshall était consentie sous forme de dons, les ressources offertes aux pays du «groupe des cinq» sont assorties pour plus des deux-tiers de conditions proches ou égales à celles du marché ;

— la flexibilité interne des économies, qui conditionne — tout en étant conditionnée par lui en retour — le rythme des mutations structurelles en cours, et risque de s'avérer déterminante pour la rentabilité attendue des investissements envisagés. Ceci nous amène à considérer la dimension qualitative du dispositif de coopération mis en œuvre par les pays industrialisés avec l'Europe de l'Est.

Une coopération plus efficace que celle menée avec le Sud ?

La mobilisation financière au profit de l'Est, aussi importante soit-elle, ne permettra d'accélérer et de mener à bien la transition de ces pays vers des économies de marché que si elle s'inscrit dans le cadre d'une coopération plus vaste, combinant transfert de techniques, transformation des structures, formation des hommes et accès aux marchés de l'Ouest. L'expérience des pays en développement depuis le début de la guerre froide est malheureusement riche d'exemples de transferts de capitaux n'ayant débouché que sur l'accumulation de dettes sans contreparties productives rentables. Plus que le volume des crédits accordés, la qualité des relations économiques entre les nations est essentielle au développement. L'attitude des pays industrialisés frappe ici par sa cohérence : qu'il s'agisse du traitement de la dette extérieure, de la nature de la conditionnalité imposée, de l'accès aux marchés occidentaux, de l'importance attachée aux accords de coentreprise ou de la transmission de savoir faire et de techniques, les gouvernements des pays industrialisés font preuve d'une ouverture d'esprit dont la trace n'est pas toujours facilement repérable dans les relations qu'ils entretiennent avec les pays du Sud.

Le traitement de la dette extérieure constitue bien évidemment l'un des aspects essentiels du soutien financier et, plus généralement, du dispositif de coopération mis en place par les pays industrialisés, puisqu'il conditionne le desserrement de la contrainte extérieure et par là-même l'attitude des opérateurs privés, bancaires ou non, par rapport aux opportunités de placement ou d'investissement dans ces pays. Le fait que le stock de dettes accumulées par un pays puisse constituer un obstacle majeur aux apports de capitaux privés et à l'initiative privée dans ce pays est aujourd'hui largement reconnu. C'est même l'un des arguments économiques les plus solides présenté en faveur du changement officiel de stratégie concernant la gestion de la crise de la dette des pays à

revenu intermédiaire (passage du plan Baker au plan Brady)⁽¹⁰⁾. Or chacun à l'Ouest s'accorde à reconnaître que le rôle des capitaux privés sera décisif dans le transfert de techniques et de savoir faire et la formation d'un tissu industriel compétitif à l'Est. La première tâche des Etats du G 24 est donc bien de contribuer à apurer au plus vite les passifs des pays excessivement endettés.

Les conditions dans lesquelles la dette polonaise vis-à-vis des pays industrialisés (27,6 milliards de dollars d'encours sur un total de 40,4) a été restructurée dans le cadre du Club de Paris laissent penser que cette priorité est parfaitement assimilée par les gouvernements occidentaux. L'accord intervenu en février 1990 autorise en effet le rééchelonnement sur quatorze ans dont huit ans de grâce du service de la dette échu en 1990 et au premier trimestre de 1991, soit 6 milliards de dollars. Les arriérés, qui s'élèvent à 3,4 milliards, ont été traités dans les mêmes conditions. A titre de comparaison, entre janvier et septembre 1989, le Club de Paris a conclu des accords avec six pays à revenu intermédiaire (six aussi en 1988) pour restructurer un montant global de 5,8 milliards de dollars (7,4 en 1988) sur une période moyenne de onze ans (dix en 1988) dont six années de grâce (cinq en 1988)⁽¹¹⁾. Au total le volume du rééchelonnement de la dette polonaise dépasse à lui tout seul la somme des montants rééchelonnés pour des pays à revenu comparable aussi bien en 1988 que dans les neuf premiers mois de 1989 et étale les remboursements sur une période et avec des délais de grâce plus longs d'un quart en moyenne.

De façon significative, les pays industrialisés ont reconnu que la Pologne ne serait vraisemblablement pas en mesure de rembourser la totalité de sa dette extérieure et qu'un plan d'allégement plus global devait être mis au point. Ils souhaitent aussi que la Pologne bénéficie d'une réduction de sa dette bancaire (9 milliards) dans le cadre des mesures proposées par le plan Brady (cf. *Financial Times* du 17 février 1990). En janvier 1990 le directeur de la Banque mondiale pour l'Europe, l'Afrique du Nord et le Proche-Orient déclarait que dans le cas de la Pologne «un abandon des dettes par les banques privées et par le Club de Paris était nécessaire et que l'aide des gouvernements des pays occidentaux à l'Europe de l'Est devait privilégier les dons sur les prêts de façon à éviter l'accumulation de dettes qui ensuite entraveraient la croissance.» (*Financial Times* du 24 janvier 1990). Quelques jours plus tôt des responsables du FMI affirmaient que «pour que le changement

(10) Pour une argumentation plus générale en faveur d'une stratégie plus ambitieuse de réduction de la dette, voir Jacques Adda et Marie-Claude Smouts, *La France face au Sud, le miroir brisé*, Paris, Karthala, 1989, chapitre VI, section 3.

(11) La Pologne et la Hongrie figurent parmi les pays à revenu intermédiaire dans la classification de la Banque mondiale. En 1987 leur revenu par habitant se situait, selon les estimations de la Banque, au même niveau que ceux de la Malaisie, du Mexique, du Brésil et de l'Argentine (entre 1 800 et 2 400 dollars par habitant), cf. Rapport sur le développement dans le monde 1989, p. 164-165. Les modalités des accords de rééchelonnement conclus dans le cadre du Club de Paris sont présentées dans l'annexe VI des World Debt Tables 98-90, vol. 1.

réussisse en Pologne et dans les autres pays d'Europe de l'Est, toute la communauté internationale devait se mobiliser pour que les ressources soient disponibles dans des proportions et des délais adéquats.» (*Financial Times* du 6 janvier 1990). On peut, en remontant encore dans le temps, trouver d'autres signes de cette conscience précoce de l'urgence du soutien financier dans la résolution des problèmes structurels comme des problèmes macroéconomiques majeurs (hyperinflation en Pologne). En juillet 1989, lors du voyage du président Bush en Pologne, des officiels américains faisaient savoir qu'ils n'insisteraient pas sur la nécessité d'un accord préalable avec le FMI pour que la dette polonaise soit rééchelonnée dans le cadre du Club de Paris (*Financial Times* du 6 juillet 1989), et ce contrairement aux règles très strictes de fonctionnement du Club sur ce point. A l'automne les crédits allemands étaient débloqués et les dettes bilatérales rééchelonnées ou annulées (cf. encadré) sans attendre que l'accord avec le Fonds soit conclu (cet accord sera finalement signé en février 1990).

L'attitude très ouverte des pays industrialisés en matière de soutien financier s'accompagne donc d'une rigidité moins grande en matière de conditionnalité macroéconomique et aussi de la mise en place de formes originales de coopération financière. On peut ici se référer à la création du Fonds de stabilisation du zloty polonais, devenu librement convertible le 15 mars 1989 et dont la dépréciation s'est dangereusement accélérée depuis cette date (– 95 % entre avril 1989 et janvier 1990). Le Fonds est doté de 1 milliard de dollars prêtés au gouvernement polonais à un très faible taux d'intérêt. Compte tenu du rôle crucial des anticipations de change dans la genèse et la dynamique des processus hyperinflationnistes, cette aide pourrait s'avérer décisive dans le succès des efforts de stabilisation macroéconomique actuellement menés en Pologne. On peut s'étonner que des soutiens comparables n'aient jamais été envisagés dans le cas des pays en développement confrontés depuis plusieurs années à des problèmes du même ordre, en Amérique latine notamment.

Moins sourcilleuse sur le plan économique la conditionnalité se révèle plus engagée politiquement dans le cas des pays de l'Est. Les critères politiques (tenue d'élections libres, multipartisme, respect des droits de l'homme, suprématie du droit...) ont été en effet ouvertement débattus lors des négociations qui ont conduit (en un temps record) à la création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). Là encore la différence de traitement avec les pays du Sud saute aux yeux. Dans le cas de l'Amérique latine, les pays qui se sont — souvent difficilement — engagés dans des processus de démocratisation au cours de la décennie écoulée n'ont guère fait l'objet d'un traitement privilégié de la part des créanciers publics comme privés. La menace permanente que font toujours peser des politiques d'ajustement draconiennes sur les jeunes démocraties n'a été considérée par les pays occidentaux que dans les cas limites — ainsi du plan Brady annoncé quelques jours après les émeutes de Caracas, réprimées dans le sang, qui suivaient elles-mêmes l'annonce d'un nouveau plan d'austérité. Plus nettement encore le Chili, qui imposait par la force les poli-

tiques d'ajustement récessif élaborées sous la conduite du FMI, n'a fait l'objet d'aucune discrimination de la part du Club de Paris, du Club de Londres ou des institutions de Bretton Woods : bien au contraire, il était considéré comme le « bon élève de la classe ». Il est vrai que l'absence de contrainte de légitimité ou, plus prosaïquement, de comptes à rendre aux sociétés civiles facilite grandement la tâche des gouvernements chargés de mener à bien des transferts nets de ressources vers l'extérieur équivalant selon les années à 3, 4 ou 5 % du PNB. Plus près de nous, on ne peut pas dire que le respect des droits de l'homme et le caractère plus ou moins démocratique des régimes africains, au sud comme au nord du Sahara, aient constitué en règle générale une préoccupation déterminante des gouvernements occidentaux dans la définition de la politique de coopération au développement et l'octroi de crédits commerciaux.

Sans doute est-il encore trop tôt pour porter une appréciation, au delà des déclarations d'intention, sur l'efficacité globale du dispositif de coopération en gestation. L'accès aux marchés occidentaux constituera de ce point de vue l'un des tests de la bonne volonté des pays industrialisés. Multiplier les crédits produit dans un premier temps des effets euphorisants pour les deux parties dans la mesure où le transfert de ressources réelles qui en résulte stimule les exportations des pays créanciers et aide à satisfaire la demande des débiteurs. Au delà de cette vertu première, le pari fait sur la création future de richesses ne peut être tenu que si les conséquences en sont pleinement assumées en termes de partage des marchés. Il serait évidemment absurde de mobiliser un tel volume de financements en faveur de l'Europe de l'Est et donc d'accroître l'endettement déjà passablement élevé de ces pays si on ne leur donne pas en même temps les moyens de générer les recettes en devises qui leur permettront de rembourser leurs dettes. Le problème vient ici du fait que le type d'exportations susceptibles d'être développées rapidement sur une large échelle par ces pays concerne des secteurs sensibles pour l'emploi à l'Ouest, la sidérurgie et le textile notamment, et ce d'autant plus que, dans les secteurs à plus forte valeur ajoutée, les entreprises d'Europe de l'Est ont peu de chance de résister au choc de la concurrence occidentale. Les déclarations récentes de responsables patronaux français selon lesquelles l'ouverture des frontières communautaires aux sidérurgistes de l'Est « serait de nature à faire rebasculer le marché dans une atmosphère de *dumping* »⁽¹²⁾ montrent que les risques d'une gestion éclatée et catégorielle des problèmes sont, de même que dans les relations avec les pays en développement, extrêmement présents.

Dans le domaine de la formation le dispositif du G 24 fait déjà l'objet de critiques sévères de la part des premiers bénéficiaires qui se plaignent du manque de coordination des actions bilatérales et de l'inadéquation des offres faites (trop universitaires, « généralistes », pas assez tournées

(12) Déclarations de Francis Mer, président d'Usinor-Sacilor, numéro deux mondial de la sidérurgie, reprise dans *Le Monde* du 10 janvier 1990.

vers l'apprentissage de pratiques professionnelles en entreprises, etc.) ⁽¹³⁾. Par ailleurs l'aide alimentaire — en dehors des contextes d'urgence — pourrait produire les mêmes effets pervers de désorganisation de l'offre locale que ceux généralement observés dans les pays récepteurs du Tiers Monde. Plus généralement l'action de la *Task force* bruxelloise a parfois semblé improvisée et précipitée. Si la rapidité des bouleversements intervenus, l'hétérogénéité des demandes et la multiplicité des offres bilatérales laissent des circonstances atténuantes à la Commission européenne, celle-ci a semblé hésiter entre deux orientations distinctes susceptibles d'imprimer des modalités très différentes à l'action entreprise. La première est inspirée des pratiques de coopération avec des pays tiers en développement. La convention de Lomé en est le modèle. Sa logique est celle d'une coopération axée sur le long terme, structurée par des « programmes indicatifs » nationaux négociés par la Commission avec les pays bénéficiaires et gérés avec eux par des délégations de la Communauté. A cela s'oppose une logique d'intégration qui conduirait à concevoir ces programmes comme des étapes relativement courtes de transition tendant à faire des pays destinataires des candidats crédibles et rapidement éligibles à l'intégration à la Communauté. Cette dernière hypothèse est argumentée sérieusement à la Direction générale des relations extérieures (DG1) à Bruxelles en ce qui concerne la Hongrie et la Pologne — après résorptions des déséquilibres majeurs — et aussi de la Tchécoslovaquie qui a vocation à bénéficier à brève échéance de mesures comparables. Elle ne semble pas en revanche envisagée pour la Roumanie et la Bulgarie en raison d'un moindre niveau de développement. Pour ces pays l'objectif serait de mettre en place un statut de pays associés, comparable à ceux des pays du pourtour méditerranéen. Par ailleurs le cas de la RDA est traité tout à fait à part du fait de l'imminence de l'union monétaire allemande qui commande son accession à la qualité de membre de la Communauté.

...contraste avec l'inertie de la coopération au Sud

Au regard de l'engouement financier pour l'Europe de l'Est la mobilisation internationale en faveur de l'Afrique subsaharienne peut sembler modeste. Or cette région fait partie du « Sud géo-politique » de l'Europe, de sa « mouvance historique » née de la colonisation, avec laquelle elle

(13) Cf. *Le Monde* du 27 février 1990. Cependant la décision récente de créer un Fonds européen pour la formation professionnelle au profit de l'Europe de l'Est devrait permettre d'introduire dans ce domaine la cohérence escomptée.

a cherché à maintenir un réseau étroit de coopération concrétisé par le vaste ensemble de la convention de Lomé ⁽¹⁴⁾. Une coïncidence historique a voulu que la mutation profonde du bloc socialiste de l'Est et les interpellations qui en résultent pour les pays dits occidentaux se déroulent dans le temps même où se menaient les négociations pour le renouvellement de cette convention, tout au long de l'année 1989, et le contraste a souvent ému les partenaires en développement de l'Europe. La «partie Sud» s'est vue en danger d'être supplantée dans les faveurs européennes : cette préoccupation apparaissait dans les déclarations des négociateurs africains dès la conférence ministérielle de Brazzaville en février 1989. Par ailleurs, la «partie Nord» résistait fortement aux pressions tendant à doubler les engagements financiers de l'Europe et, progressivement, tout en s'attachant à rassurer les partenaires, laissait entendre que la question de la démocratisation, bien que non reprise dans la convention, pouvait n'être pas étrangère à la dynamique du développement.

Il serait faux, cependant, de dire qu'il n'y a pas eu de mobilisation internationale autour des problèmes de l'Afrique subsaharienne, spécialement à partir de 1986. Il faut remarquer, toutefois, que cette mobilisation a résulté de la prise de conscience par la communauté internationale d'une impasse tragique, d'un enlèvement du continent dans la «pauvreté» (terme repris par toutes les grandes institutions de coopération) alors que, dans le cas de l'Europe de l'Est, les enjeux pour l'Occident — la conviction que des intérêts vitaux sont en jeu — donnent à ses offres financières une dimension plus politique. C'est l'un des termes importants de la problématique d'éviction que nous explorons.

La mobilisation internationale pour l'Afrique subsaharienne

Une conjonction de facteurs est venue aggraver la situation de l'Afrique subsaharienne au cours de la première moitié des années quatre-vingt : une succession de calamités climatiques, l'effondrement des cours des produits de base, la réduction des apports nets de ressources, l'élévation des charges d'intérêt sur la dette extérieure ont provoqué une forte baisse des capacités d'importation — et donc d'investissement — et ramené le taux de croissance de la production très sensiblement en dessous du rythme très rapide (3 % par an) d'accroissement démographique. Plus fondamentalement, la transformation de l'environnement international a mis en évidence les limites, voire les impasses, de modèles

(14) Signée la première fois en 1975 entre la CEE et 46 Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), après deux conventions de moindre ampleur dites conventions de Yaoundé, la convention de Lomé a été renouvelée pour la troisième fois (Lomé IV) le 15 décembre 1989 avec un nombre accru de pays (12 européens et 68 Etats ACP, bientôt 69, la Namibie ayant accédé à l'indépendance le 21 mars dernier). L'Afrique subsaharienne est entièrement partie prenante de la convention de Lomé à l'exception de l'Afrique du Sud.

4. Indicateurs de base de la crise africaine

Taux de croissance annuels moyens en %, sauf mention contraire

	Population		PIB		PNB par habitant en dollars (1987)	Espérance de vie à la naissance en années (1987)	Commerce de marchandises (à prix constants)				Investissement intérieur brut	
	1980-1987	1987-2000	1965-1980	1980-1987			Exportations		Importations		1965-1980	1980-1987
Afrique subsaharienne	3,2	3,1	5,1	0,4	330	51	6,6	- 1,0	5,0	- 5,8	9,3	- 8,3
Asie de l'Est	1,5	1,5	7,2	8,0	470	68	9,7	10,1	8,6	6,1	11,3	12,1
Asie du Sud	2,3	2,0	3,8	4,8	290	57	1,7	4,8	0,6	3,7	4,6	3,7
Amérique latine et Caraïbes	2,2	1,8	6,0	1,4	1 790	66	- 2,1	3,0	4,4	- 5,6	8,3	- 4,5
Monde	1,8	1,7	4,1	2,9	3 010	65	6,1	3,4	4,6	3,9	4,4	3,1

Source : World Bank, *World Development Report*, 1989.

5. Spécificité des pays d'Afrique subsaharienne, par rapport aux pays en développement fortement endettés à revenu intermédiaire

	Unité	Pays d'Afrique à faible revenu (a)	Pays fortement endettés à revenu intermédiaire (b)
Population moyenne par pays	millions	9	26
Croissance démographique annuelle	%	3,2	2,0
PNB par habitant	%, (1988)	280	1 782
Epargne intérieure brute/PIB	%	7	22
Exportations/PIB	%	17	16
Importations/PIB	%	26	13
Part des produits manufacturés dans les exportations	%	12	46
Part des produits primaires (hors pétrole) dans les exportations	%	85	39
Aide publique au développement / PIB	%, (1987)	12,4	0,5
Dettes/exportations	%, (1988)	459	489
Service dette/exportations	%, (1988)	28	29
Taux de mortalité infantile	‰, (1987)	117	58

a) En Afrique subsaharienne, ne font pas partie de cette catégorie le Botswana, le Cameroun, le Cap vert, le Congo, la Côte-d'Ivoire, Djibouti, le Gabon, Maurice, le Sénégal, le Swaziland et le Zimbabwe.

(b) 19 pays dont 12 latino-américains, 4 africains (Congo, Côte-d'Ivoire, Maroc et Sénégal), 2 européens (Hongrie et Pologne) et les Philippines.

Source : Banque mondiale, *World Debt Tables*, 1989-1990, vol. 1., p. 42.

de croissance hérités de la période coloniale. Progressivement un consensus s'est formé sur la spécificité des difficultés rencontrées par cette région, sa plus grande dépendance par rapport aux exportations de produits de base et aux financements externes, son manque dramatique d'infrastructures économiques et sociales, la très grande rigidité de ses structures productives, éléments qui rendent impensable le remboursement de sa dette extérieure — en tout cas incompatible avec la reprise du développement — et justifient de nouvelles formes de soutien de la part des pays industrialisés.

En juillet 1986, l'Assemblée générale des Nations unies, réunie en session spéciale, donnait le signal de la mobilisation internationale en adoptant le «programme d'action des Nations unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique» (PANUREDA 1986-1990). Les autres grandes institutions internationales emboîtaient le pas ainsi que les coopérations bilatérales, appelées à recentrer leurs aides sur cette région.

En décembre 1987 la Banque mondiale définissait avec les pays donateurs un «programme spécial d'assistance en faveur des pays surendettés à faible revenu d'Afrique subsaharienne» (PSA) sur trois ans (1988-1990). Ce programme prévoit :

- Des aides additionnelles de l'Agence internationale pour le développement (AID) ⁽¹⁵⁾ : environ la moitié des ressources de l'AID (6 milliards de dollars environ sur 12,4 au total pour les trois années 1988-1990) sont désormais destinées à l'Afrique subsaharienne, dont les deux tiers au profit des pays à faible revenu. Pour ces pays le surcroît de ressources provenant de l'AID est de 1 milliard de dollars sur la période 1988-1990. Le 14 décembre 1989 trente-deux pays s'engageaient à reconstituer les ressources de cette agence à hauteur de 15,2 milliards de dollars pour la période 1990-1992.

- Des cofinancements concessionnels supplémentaires de 3 milliards de dollars de la part des coopérations bilatérales.

- La conversion de prêts d'aide publique en dons de la part des donateurs officiels et le rééchelonnement concessionnel des créances officielles non concessionnelles (voir plus loin).

- La possibilité de refinancer le service de la dette des pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne auprès de la BIRD (dont les crédits ne sont pas concessionnels) : 150 millions de dollars sont prévus à cet effet.

Le même mois, le FMI créait la «facilité d'ajustement structurel renforcée» (FASR) qui triple les ressources d'aide concessionnelle de la «facilité d'ajustement structurelle» (FAS) — créée en mars 1986 — destinées aux pays à faible revenu (pas seulement africains) aux prises avec des difficultés de balance des paiements, portant le total des fonds disponibles à 12 milliards de dollars. Les prêts accordés portent un intérêt de 0,5 % et sont remboursables en dix ans, dont cinq ans et demi de période de grâce. A la fin juillet 1989, 3,8 milliards de dollars avaient été engagés au titre de ces deux mécanismes, dont un peu plus de la moitié au profit de pays africains ⁽¹⁶⁾.

(15) L'AID est une filiale de la Banque mondiale qui fournit des prêts concessionnels aux pays à faibles revenus. Ces prêts ont une échéance de 35 à 40 ans, un taux d'intérêt nul, ils font l'objet d'une commission de service de 0,75 % et sont remboursables après un délai de grâce de 10 ans.

(16) Cf. Bulletin du FMI, supplément consacré au Fonds, août 1989.

En juin 1988, réunis au sommet de Toronto, les sept pays les plus industrialisés acceptaient que le service de la dette des pays à bas revenu (dont font partie la grande majorité des pays d'Afrique subsaharienne) puisse faire l'objet de rééchelonnements par le Club de Paris dans des conditions particulièrement favorables, faisant ainsi entorse à l'une des règles de fonctionnement de cette instance, qui veut que les dettes bilatérales non concessionnelles soient rééchelonnées aux conditions du marché. Trois options sont offertes aux créanciers officiels pour le rééchelonnement du service de la dette :

— l'abandon du tiers du service échu au cours de la période de consolidation (généralement entre 1 et 2 ans) et le rééchelonnement du solde sur 14 ans, dont 8 de grâce, au taux du marché ;

— le rééchelonnement de la totalité du service échu au cours de la période de consolidation au taux du marché mais sur une période de 25 ans, dont 14 de grâce ;

— le rééchelonnement de la totalité du service échu au cours de la période de consolidation sur 14 ans, dont 8 de grâce, à un taux d'intérêt inférieur de 3,5 points au taux du marché ou à la moitié de ce taux.

En septembre 1989, treize pays — tous d'Afrique subsaharienne — avaient bénéficié de rééchelonnements de leur dette vis-à-vis du Club de Paris selon les termes des accords de Toronto. Selon les estimations de la Banque mondiale l'économie résultant pour ces pays de l'amélioration des termes des rééchelonnements (par rapport aux conditions normales de rééchelonnement) s'élevait à 50 millions de dollars, soit 2 % du service de leur dette. Les projections effectuées par la Banque indiquent que, avec la montée en régime de ce dispositif, la valeur actualisée des économies sur le service de la dette atteindrait 154 millions de dollars par an d'ici l'an 2000 pour l'ensemble des pays d'Afrique subsaharienne à faible revenu, soit 3,4 % du service de leur dette à long terme payé en 1988 (4,5 milliards de dollars) ⁽¹⁷⁾.

Par ailleurs, suivant une proposition ancienne de la CNUCED (reprise dans le programme spécial d'assistance à l'Afrique de la Banque mondiale), plusieurs pays industrialisés ont accepté dans les années quatre-vingt de convertir la dette officielle des pays les plus pauvres en dons. A la fin de 1988, 3 milliards de dollars de dette concessionnelle avaient été annulés, dont 2 sur les pays africains à faible revenu, représentant 2,5 % de l'encours de la dette totale de ces pays. Selon la CNUCED, la RFA s'était montrée la plus généreuse, avec 1,8 milliard de dollars annulés, suivi par le Royaume-Uni et le Danemark (0,2 milliard chacun). De nouvelles annonces d'abandon de dettes officielles ont été faites en 1989 — toutes au profit de l'Afrique subsaharienne — par la Belgique (330 millions de dollars), la France (2,4 milliards de dollars), la RFA (1,4 milliard de dollars) et les Etat-Unis (1 milliard de dollars). Au total

(17) Cf. World Bank, *World Debt Tables*, 1989-1990, vol. 1, encadré II 2, p. 47-48.

ces annonces — non encore passées dans les faits — portent sur 5 milliards supplémentaires de dettes officielles, pour un encours total de 80 milliards à la fin de 1989.

Enfin en 1989 la Banque mondiale créait un nouveau Fonds, doté de 100 millions de dollars, destiné au rachat à leur prix de marché de créances bancaires sur les pays africains à faible revenu.

Comment évaluer l'impact de cet ensemble de mesures ? On a vu qu'en ce qui concerne l'initiative de Toronto les retombées sur le service de la dette sont particulièrement modestes. Selon la Banque mondiale l'effet des annulations de dettes officielles de type concessionnel sera également limité car ces dettes auraient, de toutes les façons, fait l'objet de rééchelonnements concessionnels. Les nouvelles facilités de crédit des institutions de Bretton Woods sont appréciables mais, outre que les ressources supplémentaires qu'elles permettent de dégager annuellement ne sont nullement exceptionnelles, leur octroi est conditionné par la signature d'accords sur les politiques d'ajustement avec les dites institutions et il est souvent bloqué par l'existence d'arriérés importants sur la dette.

Un bilan des apports nets de ressources à l'Afrique subsaharienne peut être dressé à partir des données rassemblées par l'OCDE (tableau 6). La mobilisation internationale en faveur de cette région apparaît tout d'abord dans l'évolution des apports d'aide publique au développement (APD), qui progressent de moitié entre 1985 et 1988. Si l'on ajoute les autres financements d'origine publique non concessionnels, la progression approche 70 %. Cette hausse s'explique toutefois très largement — compte tenu de la part prédominante des pays européens dans les flux d'aide à cette région — par la dépréciation du dollar qui, de 1986 à 1988, a revalorisé les apports des pays extérieurs à la zone dollar exprimés dans cette monnaie. A prix et taux de change constants de 1987, l'APD destinée à l'Afrique subsaharienne n'était pas plus élevée en 1988 qu'en 1985, ce qui signifie que le pouvoir d'achat en biens et services des pays industrialisés ainsi transféré vers cette zone n'a pas augmenté au cours de la période. Pour l'ensemble des financements publics une hausse de 10 % est enregistrée.

Les apports privés se sont aussi redressés de 1986 à 1988, après l'effondrement de la période 1983-1985, en raison notamment d'une légère reprise des financements bancaires mais, pour reprendre les termes du rapport de l'OCDE, «le raffermissement des crédits à l'exportation et des prêts bancaires ces trois dernières années est un peu équivoque car il correspond dans une large mesure à la constitution d'arriérés et à des financements à court terme plutôt qu'à de nouveaux financements à long terme.» ⁽¹⁸⁾ Au total, l'ensemble des apports nets publics et privés

(18) Cf. OCDE, Financement et dette extérieure des pays en développement, étude 1988, Paris, 1989, p. 21. Les arriérés sont comptabilisés par les banques comme augmentation de l'encours de la dette.

**6. Les apports nets de ressources à l'Afrique subsaharienne
dans les années 1980**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
En milliards de dollars courants									
FPD (1)	10,6	10,3	10,9	10,7	12,5	12,1	15,4	18,1	20,4
— APD (2)	8,9	9,1	9,2	9,1	10,0	11,0	13,4	15,1	16,8
— autres FPD	1,7	1,2	1,7	1,6	2,5	1,1	2,0	3,0	3,6
Crédits à l'exportation	1,8	1,9	1,9	0,3	0,2	1,1	-0,1	-0,2	0,6
Apports privés	3,7	4,4	4,9	2,1	-0,5	1,6	4,2	4,0	4,2
— IDE (3)	1,0	1,8	2,2	0,3	-0,3	-0,2	0,6	0,9	
— prêts bancaires	2,0	2,0	2,0	1,1	-1,0	0,8	2,5	1,4	
— autres apports privés							0,1	0,1	0,7
— dons ONG	0,7	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9	1,0	1,0	
Total apports nets	16,1	16,6	17,7	13,1	12,2	14,8	19,5	21,9	25,2
Intérêts et dividendes	5,4	5,3	6,0	5,1	4,9	5,2	4,6	5,0	5,5
Transferts nets	10,7	11,3	11,7	8,0	7,3	9,6	14,9	16,9	19,7
Aux prix et taux de change de 1987									
FPD	14,0	14,1	15,3	15,1	18,0	17,2	17,7	18,1	19,0
— dont APD	11,8	12,5	12,9	12,8	14,4	15,7	15,4	15,1	15,7
Crédits à l'exportation et apports privés	7,3	8,7	9,6	3,4	-0,4	3,9	4,7	3,8	4,5
Total apports nets	21,3	22,8	24,9	18,5	17,6	21,1	22,4	21,9	23,5
Intérêts et dividendes	7,2	7,3	8,5	7,2	7,1	7,4	5,3	5,0	5,1
Transferts nets	14,1	15,5	16,4	11,3	10,5	13,7	17,1	16,9	18,4

(1) Financement public du développement.

(2) Aide publique au développement.

(3) Investissements directs étrangers.

Sources : OCDE, *Financement et dette extérieure des pays en développement*, étude 1988, Paris, 1989, p. 31 et 61.

augmente d'une dizaine de milliards en trois ans en dollars courants, mais de 2,4 milliards seulement à prix constants, soit une mobilisation de ressources, par rapport au niveau de 1985, de 4,5 milliards de dollars de 1987 en trois ans. A cela s'ajoute l'effet de la réduction des charges d'intérêt et des autres revenus des capitaux effectivement versées qui,

à prix constants, diminuent de 2,3 milliards de dollars de 1987, portant l'accroissement du flux de transfert net de ressources à 4,7 milliards de dollars constants en trois ans, soit une mobilisation de ressources, par rapport au niveau de 1985, de 11,3 milliards de dollars constants de 1986 à 1988.

En supposant que le flux des transferts nets privés et publics ait poursuivi en 1989 et 1990 la progression observée en 1988 (+ 11 %), on obtient un transfert global en cinq ans (1986-1990) de l'ordre de 26 milliards de 1987, soit 24 milliards de dollars actuels. Ce chiffre peut être comparé avec les 70 milliards de dollars actuels de transferts nets au «groupe des cinq» pays de l'Est évalué pour la période 1990-1994. Le rapport de 1 à 3 entre les deux sommes est aggravé par le rapport de 1 à 5 des populations. Pour les 467 millions d'habitants que compte l'Afrique subsaharienne, l'effort supplémentaire fait par la communauté internationale de 1986 à 1990 représente un transfert net annuel de 10 dollars actuels par habitant, au lieu de 140 pour les habitants du «groupe des cinq».

Mesure relativement fidèle du degré de restriction extérieure à la croissance, le volume des importations de l'Afrique subsaharienne a recommencé à progresser en 1988 et 1989 (de 3,3 % en deux ans selon les estimations du FMI) mais cette croissance reste inférieure de moitié à celle de la population et, faisant suite à sept années consécutives de baisse ou de stagnation, elle laisse les volumes importés 12 % en dessous de leur niveau de 1980 et le volume des importations par habitant un tiers en dessous de ce niveau. Compte tenu de la faiblesse des possibilités de substitution aux importations et des capacités d'exportation de produits non primaires de la zone, l'activité et le revenu par habitant n'ont pratiquement pas cessé de décliner dans les années quatre-vingt, revenant en fin de décennie à leur niveau de 1967.

Le système Lomé IV : nature et contenu des engagements

En signant la convention de Lomé IV, le 15 décembre 1989, les soixante-huit Etats ACP (dont les deux nouveaux : Haïti et République Dominicaine) mettaient fin à une négociation souvent difficile avec l'Europe des douze, mais dont les enjeux sont particulièrement importants pour l'Afrique subsaharienne. La place de la CEE et des Etats qui en sont membres est en effet centrale dans la coopération et les apports financiers à cette région.

Les conventions précédentes, étape par étape, avaient vu l'aide européenne, d'abord concentrée majoritairement sur les infrastructures physiques, entrer dans un processus de garantie des recettes d'exportations (STABEX et SYSMIN), puis faire une part plus large aux «projets de développement» sur le terrain, incluant les ressources humaines, et s'organisant en «programmes indicatifs» négociés et gérés en partenariat par pays. Dans le même temps, l'association des organisations non-

7. La place de la CEE dans l'aide publique au développement à l'Afrique subsaharienne (ASS)

En pourcentage, calculs sur les versements nets en dollars aux prix et taux de change de 1987

	1978	1984	1985	1986	1987	1988
Aide totale à l'ASS	100	100	100	100	100	100
— total bilatéral CAD ^(a)	59	64	63	65	67	69
dont 8 pays CEE ^(a)	41	43	40	44	45	47
— total multilatéral	31	30	31	31	31	30
dont FED	9	8	8	7	6	10
8 pays CEE + FED	50	51	48	51	51	57
Pays arabes et CAEM	10	6	6	4	2	1

(a) L'Espagne, la Grèce, le Luxembourg et le Portugal ne sont pas membres du Comité d'aide en développement de l'OCDE.

Source : OCDE, *Coopération pour le développement*, rapport 1989, p. 280.

8. Part de l'Afrique subsaharienne dans l'aide publique au développement

En % des versements nets exprimés en dollars, aux prix et taux de change de 1987

	1978	1984	1985	1986	1987	1988
Total CAD bilatéral	25	26	27	29	29	30
Total multilatéral	28	32	35	38	39	39
— dont FED	61	54	53	52	47	57
Belgique	70	63	67	70	67	68
Danemark	40	55	50	56	51	59
France (a)	47	45	45	47	46	48
RFA	31	30	30	29	30	30
Irlande	59	62	64	55	61	57
Italie	61	59	57	64	61	57
Pays-Bas	27	33	33	39	37	36
Royaume-Uni	27	31	35	30	38	42
Etats-Unis	8	13	16	12	11	11
Japon	8	10	11	12	11	15
Pays arabes	8	13	20	12	12	10
CAEM	5	12	13	3	1	/
Total mondial	22	26	29	29	30	32

(a) Y compris l'aide aux DOM-TOM.

Source : OCDE, *Coopération pour le développement*, rapport 1989 p. 280.

gouvernementales (ONG) et le souci humanitaire, ainsi que l'attention portée au respect des droits de l'homme, avaient conduit les partenaires à affirmer le visage original de leur coopération : ouvert à la globalité, fondé sur des engagements contractuels réciproques, respectant les options politiques et économiques de chacun, associant, dans des institutions paritaires communes, les ministres ACP/CEE, les ambassadeurs, les parlementaires.

La volonté de préserver une image déclarée «exemplaire» ne pouvait cependant éluder certains problèmes majeurs. Ces problèmes étaient évoqués tant dans les négociations au niveau ministériel que lors de l'assemblée paritaire entre les parlements. On peut les récapituler ainsi:

- Face à la crise africaine, les moyens financiers envisagés apparaissaient insuffisants. Les ACP exigeaient au moins un doublement des volumes d'aide par rapport à Lomé III.

- Les conditions du développement demeuraient lourdement altérées par des obstacles difficiles à surmonter : l'étroitesse des marchés, le coût élevé des facteurs de production, l'insuffisante qualification des ressources humaines, l'absence d'un véritable tissu industriel, la faiblesse des outils de financement, notamment du système bancaire et de l'épargne locale.

- Le manque de coopération entre les entreprises étrangères et les entreprises nationales, animées souvent par des logiques différentes.

- Les obstacles politiques tenant à la mauvaise articulation des appareils d'Etat et des sociétés civiles, sur le plan intérieur, et, sur le plan extérieur, le manque de dynamisme et d'efficacité des coopérations régionales.

Les résultats de la négociation n'ont pu résoudre qu'une partie — encore que non négligeable — des difficultés soulevées :

a) La convention pour la première fois couvre le long terme : dix ans.

b) L'aide financière globale a été portée à 12 milliards d'ECU pour les cinq premières années (enveloppe actualisable pour la seconde période) entièrement donnés à titre de subventions, soit 10,8 milliards sur le Fonds européen de développement (FED) et 1,2 sur ressources propres de la Banque européenne d'investissement (BEI). Au total, l'enveloppe financière progresse de 46 % par rapport à Lomé III en termes nominaux, de 25 % en termes réels.

c) Les systèmes de stabilisation des recettes d'exportation et de soutien à la production minière voient leurs ressources accrues : 1,5 milliard d'ECU pour le STABEX (au lieu de 925 millions dans Lomé III) et 480 millions d'ECU pour le SYSMIN (au lieu de 415). Leur champ d'intervention est élargi et les transferts consentis à ce titre ne sont plus remboursables.

d) En matière d'avantage commerciaux, les préférences tarifaires touchent 95 % des produits alimentaires et 100 % des produits manu-

9. Convention de Lomé 4 : protocole financier 1989-1995

Millions d'ECU

		Volume global = 12 000			
		L3 = 8 500			
		FED = 10 800		BEI = 1 200	
		L3 = 7 400		L3 = 1 100	
STABEX = 1 500	SYSMIN = 480	Subventions = 7 995		Capitaux à risques = 825	
L3 = 925	L3 = 415	L3 = 4 860 subventions L3 = 600 prêts spéciaux		L3 = 600	
	Aide d'urgences/ réfugiés = 350	Bonification intérêt = 280	Ajustement structurel = 1 150	Autres subventions = 6 215	
	L3 = 290	L3 = 210	L3 = 0	L3 = 4 360	
		Coopération régionale = 1250 (L3 = 1 000)			

L3 = Lomé III.

Source : CEE.

facturés, avec un assouplissement des règles d'origine (45 % de contenu local minimum au lieu de 60 % dans Lomé III). Les « protocoles par produit » sont également reconduits sur des bases plus avantageuses pour les ACP (rhum et sucre).

e) La plus grande novation est la participation directe de la CEE aux ajustements structurels, pour un montant global de 1,15 milliard d'ECU, dotation spécifique destinée à rééquilibrer les conséquences trop brutales de certaines interventions du FMI et de la Banque mondiale, en fonction de trois principes : rendre l'ajustement structurel non seulement économiquement viable, mais aussi socialement et politiquement supportable — exiger qu'il s'inscrive dans des objectifs de développement à long terme — développer la coordination entre les bailleurs de fonds impliqués dans son processus.

Concernant la dette, la CEE n'interviendra pas directement en termes financiers, mais prend l'engagement d'apporter aux pays ACP une assistance technique spécifique pour le traitement du problème.

f) En termes plus politiques, les dispositifs tout comme les déclarations de principe touchent des aspects de la coopération qui tendent à prendre en compte la finalité d'autocentrage comme l'une des conditions de partenariats efficaces et plus équilibrés. On relèvera notamment :

— l'importance donnée à la dimension culturelle et sociale dans les objectifs de développement (ainsi qu'à l'action en faveur d'une maîtrise de la démographie) ;

— le souci de préserver l'environnement (interdiction des mouvements de déchets toxiques et radioactifs) ;

— l'appui à la création de pôles de développement endogènes en favorisant la promotion d'un secteur privé attirant des capitaux à risque mieux protégés et valorisant sur place les ressources locales, renforcé par le développement des activités de services ;

— l'ouverture de nouvelles formes de coopération décentralisées soutenant une meilleure participation des populations, en relation avec les ONG ;

— Le souci de renforcer le respect des droits de l'Homme, explicitement mentionné.

Toutefois le problème des liens effectifs entre la démocratisation et le développement est toujours passé sous silence dans la convention.

Satisfaction et déception se retrouvent dans l'attitude des partenaires une fois l'accord signé. La satisfaction s'exprime sans réserve chez les Douze, encore que certains, tel le Royaume-Uni, auraient préféré que l'on attache plus d'importance au commerce qu'aux concours financiers (selon le vieil adage « *Trade, not aid* »). Tout en comprenant l'inquiétude des pays ACP face à la concurrence potentielle des pays de l'Est demandeurs d'aide européenne, les représentants de la CEE affirment

la compatibilité des deux filières de relations. Pour Manuel Marin, vice-président de la Commission, la convention de Lomé est «une priorité politique de premier ordre pour la Communauté.» Commissaire chargé du Développement, il insiste sur la progression réalisée, qui doit faire de la convention un instrument plus complet et plus efficace, et affirme que l'amélioration des relations avec les pays de l'Est est «parfaitement compatible avec un soutien accru au développement des pays ACP.»

Quand à Michel Rocard, président en exercice du Conseil de la CEE lors de la signature des accords, il déclare : «... Une Communauté européenne plus unie sera plus forte et donc mieux à même d'apporter une aide à ses partenaires... Le marché unique est porteur de croissance, donc de développement pour les pays ACP... L'union économique et monétaire sera mise au service d'un système monétaire international plus stable... Les exigences de la démocratie et de la justice sociale que nous nous sommes fixé à douze sont les mêmes que nous entendons respecter dans nos relations avec les ACP... La Communauté restera fidèle à ses engagements auprès de ses partenaires ACP, malgré la transformation en cours dans les pays de l'Est. L'amélioration des relations Est-Ouest peut permettre de consacrer une attention et des forces nouvelles à ce qui demeurera la plus grande inquiétude, une fois calmées les craintes d'affrontement Est-Ouest : c'est-à-dire l'écart croissant entre pays industrialisés et pays en développement.» ⁽¹⁹⁾

Pour les pays ACP, la part de satisfaction se tempère d'inquiétude, voire de déception. Toutes les craintes ne sont pas apaisées. On garde à l'esprit les ravages économiques et sociaux de la décennie quatre-vingt. Michael Sefali, président du Conseil des ministres ACP, exprime sa conviction que, face à la crise, il convient d'adopter une nouvelle stratégie de développement impliquant, pour les pays du Sud «une réorganisation fondamentale de leur structure de production mettant l'accent sur la transformation locale de leurs matières premières, la production de biens transformés ou manufacturés et le développement des services.» Cela exige «une révision fondamentale de l'approche philosophique de la coopération au développement ainsi que des concepts même de développement et de coopération au développement.» Pour Michael Sefali, Lomé IV marque une avancée dans ce sens mais, dans le concret, les résultats obtenus dans certains secteurs importants (produits de base et STABEX notamment) sont «très modestes». Il en est de même pour la dotation financière de 12 milliards d'ECU qui «demeure très en deçà tant des aspirations légitimes des ACP que de ce que requièrent le champ d'application de la convention et les objectifs retenus — ou encore de ce que permettent les moyens de la Communauté.» Cependant les conditions de l'octroi des ressources financières sont perçues comme particulièrement favorables du fait de l'extension de la qualité de subvention à la quasi totalité du Fonds européen de développement. En somme, les ACP gardent l'espoir que, malgré les déceptions et les craintes, il sera tiré un parti maximal des instruments de coopération

(19) Le courrier ACP-CEE, n° 120 mars-avril 1990.

ainsi acquis. En termes politiques, Michael Sefali exprime la volonté de maintenir une vigilance attentive : «Le groupe ACP espère enfin que l'actuelle réorganisation des blocs économiques mondiaux, la réalisation du marché unique de 1992 ainsi que l'ouverture de l'Europe de l'Est n'éteindront pas le flambeau de Lomé et ne marginaliseront pas la coopération ACP-CEE».

Les enjeux pour le Sud

Que peuvent attendre les pays en développement des bouleversements intervenus à l'Est ? L'impressionnante mobilisation financière au profit d'une poignée de pays européens suscite à la fois de l'amertume et des appréhensions chez les partenaires traditionnels de l'Europe, comme on a pu le voir dans les négociations avec les ACP, mais aussi dans d'autres régions en développement. De l'amertume au regard des efforts très insuffisants accomplis jusqu'ici en faveur des plus démunis ou des plus endettés d'entre eux ; des appréhensions quant aux risques d'éviction de toutes natures auxquels ils sont désormais confrontés ; des craintes aussi, de la part des Etats, quant aux effets de propagation de l'onde démocratique au delà de l'Europe et au type de conditionnalité auquel ils pourraient désormais être soumis.

Les risques d'éviction de la demande des pays en développement...

Ces risques sont principalement de trois sortes : arbitrages explicites ou implicites dans les budgets d'aide publique au développement, moindre attractivité pour les capitaux étrangers et augmentation des taux d'intérêt, concurrence commerciale accrue sur les marchés occidentaux.

Les arbitrages budgétaires

L'aide publique au développement (APD) occupe une place essentielle dans le financement du développement tant par son volume que par le rôle spécifique qu'elle y tient. Selon les données de l'OCDE, sa part est passée de 30 % du financement total en 1980, à 45 % en 1985, puis

à 51 % en 1988. La proportion est encore plus forte pour l'Afrique subsaharienne où l'APD représentait 55 % du financement total en 1980 et 67 % en 1988. Cette progression, toutefois, ne s'explique pas tant par l'augmentation de la valeur de l'aide que par la forte contraction des apports privés au cours des années quatre-vingt ⁽²⁰⁾. L'aide a pu ainsi, jusqu'à présent, préserver un volume minimal de contributions extérieures, amortissant le choc constitué par le retrait brutal des capitaux privés, beaucoup plus sensibles aux contextes macroéconomiques et à la rentabilité à court terme. Bien qu'elle cherche, en principe, à cibler ses interventions de manière à maximiser leurs effets d'entraînement sur les flux privés, l'aide publique n'a pu atteindre cet objectif au cours de la décennie écoulée, en particulier en Afrique subsaharienne où les conditions minimales d'attraction des capitaux privés — en termes d'infrastructures et de contrainte financière globale notamment — ne sont plus réunies depuis dix ans dans la plupart des pays.

Le volume de l'aide publique est tributaire des arbitrages budgétaires effectués dans chaque pays, à l'exception, toutefois, du cas «d'arbitrage collectif» que constitue le budget de la CEE où les montants de l'aide sont déterminés par les négociations que les Douze mènent ensemble avec leurs partenaires du Sud, tout comme, plus récemment, avec ceux de l'Est. Il faut distinguer les positions budgétaires de la CEE de celles des pays membres, bien qu'elles n'obéissent pas à des logiques véritablement indépendantes.

La Communauté a toujours connu des débats difficiles pour la détermination de son budget, tout particulièrement depuis l'adhésion du Royaume-Uni, pays très sensible au calcul des «flux de retour» vers son espace économique propre. C'est seulement en février 1988 qu'aboutissait une véritable réforme du financement communautaire, décidée par le Conseil européen et fixant, après de laborieuses négociations, le niveau des dépenses communes jusqu'en 1992. Il s'agissait, en particulier, de mieux maîtriser un processus de croissance budgétaire fortement impulsé par la progression excessivement rapide des dépenses agricoles, correspondant au secteur le plus intégré de la politique commune. Ces mesures répondaient à un double souci : ne pas charger outre-mesure les contributions des Etats membres et réserver un potentiel suffisant pour l'extension de la dynamique européenne. Les arbitrages de 1988, en plafonnant les dépenses traditionnelles et en limitant la part agricole, décidaient que les sommes ainsi libérées seraient allouées à l'action structurelle pour aider les régions défavorisées de l'espace communautaire à se préparer à l'échéance du grand marché intérieur de 1993. Cette orientation répondait notamment à une forte pression des pays de l'Europe du Sud. Les actions structurelles verront ainsi leur dotation passer de 7,8 milliards d'ECU en 1988 à 13,5 milliards en 1992.

(20) A prix constants, le volume de l'APD mondiale n'était pas plus élevé en 1988 qu'en 1980, l'augmentation de l'aide des pays industrialisés étant compensée par l'effondrement de celle des pays de l'OPEP et des autres pays en développement. Les flux financiers nets privés vers les PED ont diminué de 76 % au cours de la période. Cf. graphiques 2.

A côté de ces besoins internes, le budget communautaire doit faire face à deux sollicitations externes : celles touchant les pays de l'Est et celles venant des pays en développement. Les actions concernant les pays de l'Est, nous l'avons vu, sont vigoureusement encadrées par l'orientation d'une politique internationale définie au niveau du G7 et reprise par le Conseil de la CEE. Au delà des profils antérieurement définis, les lignes budgétaires nouvelles apparaissent et se garnissent comme porteuses d'une «dynamique d'avenir». Dans le même temps, les négociations pour le renouvellement de la convention de Lomé, terrain jusqu'alors privilégié de la coopération européenne, butaient jusqu'au moment de conclure sur la fixation du volume d'aide que les Etats ACP estimaient devoir atteindre 16 milliards d'ECU en cinq ans. Le compromis final à 12 milliards représente un arbitrage relativement restrictif compte tenu de la situation et des besoins des partenaires ACP. Conclu fermement pour la période allant jusqu'en 1995, cet engagement n'est pas susceptible d'être remis en cause par les nouvelles aides à l'Est, mais l'on peut interpréter la décision de Lomé IV comme portant la marque d'une éviction déjà constituée dès lors que la pression pour l'Est, simultanée à la phase terminale des négociations CEE-ACP, devait déboucher sur de nouveaux engagements communautaires.

S'agissant des budgets de coopération des pays de l'OCDE, on ne peut déceler aucune tendance significative à l'accroissement global de l'effort d'aide publique au développement depuis vingt ans. On peut, certes, objecter à ceci que, si le volume de l'APD mondiale n'augmente pas dans les années quatre-vingt, l'APD dispensée par les seuls pays industrialisés progresse de 24 % — passant de 36 milliards de dollars en 1980 à 45 milliards en 1988, aux prix et taux de change de 1987. Cette hausse, pourtant, de l'ordre de 2,7 % en rythme annuel, est identique à celle de la croissance moyenne du PNB de la zone OCDE au cours de la période. Le rapport de l'APD au PNB des pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, qui mesure l'effort d'aide de ces pays, ne s'est donc pas accru : il était de 0,34 % en 1970-1971, 0,35 en 1975-1976, 0,34 en 1977-1979, 0,36 en 1983-1984, 0,34 en 1987 et 0,36 en 1988. Pour l'ensemble de la zone, aucun progrès n'a donc été enregistré depuis la fixation en 1970 par l'Assemblée générale des Nations unies de l'objectif de 0,70 % du PNB, «à atteindre au milieu de la décennie».

On peut dès lors donner un premier sens, restrictif, à la notion d'éviction budgétaire. En considérant comme acquise la tendance à long terme de stagnation de l'effort d'aide des pays du CAD aux pays en développement, l'éviction peut être définie comme la baisse du rapport de cette aide au PNB des pays industrialisés — étant entendu que l'aide aux pays de l'Est n'est pas comptabilisée dans l'APD.

La situation diffère, toutefois, selon les pays donateurs. Certains pays de la Communauté européenne (Danemark, France, Italie), d'autres comme la Finlande, la Norvège et le Japon, ont accru leur effort d'aide dans les années quatre-vingt. Les pays les plus sensibilisés à l'aide au Tiers Monde semblent vouloir accentuer leur effort dans les trois

ou quatre années à venir. C'est le cas du Danemark où la décision a été prise de faire passer l'APD de 0,89 % du PNB en 1988 à 1 % en 1992 ; des Pays-Bas (de 0,98 % en 1988 à 1,50 échéance non précisée) ; de la France (de 0,50 % en 1988 à 0,70, échéance non précisée) ; de la Belgique (de 0,40 % en 1988 à 0,70 en 1993). Pour le Royaume-Uni, la RFA et les Etats-Unis, en revanche, la tendance est plutôt à la stabilisation, après le net déclin enregistré dans la première partie de la décennie.

10. L'effort d'aide publique au développement des pays industrialisés

En % du PNB

	1970	1973	1977	1980	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Belgique	0,46	0,51	0,47	0,50	0,58	0,59	0,58	0,55	0,48	0,48	0,40
France (hors DOM-TOM)	0,44	0,37	0,33	0,37	0,49	0,48	0,52	0,54	0,48	0,51	0,52
RFA	0,32	0,32	0,33	0,44	0,48	0,48	0,45	0,47	0,43	0,39	0,39
Danemark	0,37	0,46	0,56	0,74	0,77	0,73	0,85	0,80	0,89	0,88	0,89
Italie	0,15	0,12	0,09	0,17	0,23	0,20	0,38	0,26	0,40	0,35	0,39
Pays-bas	0,62	0,53	0,81	0,97	1,07	0,91	1,02	0,91	1,01	0,98	0,98
Royaume- Uni	0,39	0,36	0,44	0,35	0,37	0,35	0,33	0,33	0,31	0,28	0,32
Norvège	0,33	0,45	0,84	0,87	1,03	1,10	1,03	1,01	1,17	1,09	1,10
Suède	0,35	0,53	0,95	0,78	1,02	0,84	0,80	0,86	0,85	0,88	0,87
Canada	0,41	0,42	0,50	0,43	0,41	0,45	0,50	0,49	0,48	0,47	0,49
Etats-Unis	0,32	0,20	0,24	0,27	0,27	0,24	0,24	0,24	0,23	0,20	0,21
Japon	0,23	0,25	0,21	0,32	0,28	0,32	0,34	0,29	0,29	0,31	0,32
Total CAD	0,34	0,29	0,33	0,37	0,38	0,36	0,36	0,35	0,35	0,34	0,36

Source : OCDE, *Coopération pour le développement*, rapports 1985, 1987 et 1989.

Pour les cinq années à venir, les experts du CAD tablent sur une augmentation annuelle globale de l'aide publique des pays industrialisés de 2 % à prix constants. Compte tenu d'un rythme de croissance économique tendanciel de 3 % dans les pays industrialisés, cela signifie qu'une baisse de l'effort d'aide publique est anticipée, probablement en raison des contraintes budgétaires qui continuent de peser sur l'économie américaine. Le débat récent au sein du CAD, non encore tranché, tendant à déterminer si l'aide aux pays de l'Est doit être comptabilisée dans l'aide publique au développement est, à cet égard, révélateur des tentations existantes chez certains pays. Tandis que la France et le Japon notamment insistent pour qu'il n'en soit pas ainsi, les Etats-Unis et le Canada en particulier font valoir que les ressources qu'ils peuvent

consacrer globalement à l'aide des pays tiers sont limitées. En cas de décision positive, l'inclusion de l'aide aux pays de l'Est dans l'APD aiguïserait certainement la compétition directe entre les lignes budgétaires concernées au détriment des pays en développement.

Moins de capitaux disponibles, des taux d'intérêt plus élevés

Au delà des arbitrages redoutés dans les budgets d'aide publique au développement, qui traduisent un risque d'éviction dans les préférences ou priorités politiques des pays industrialisés, la question de l'éviction se pose sur un mode plus directement financier, les risques pour les pays en développement transitant ici par l'évolution des marchés internationaux de capitaux.

Certes, la situation de la plupart des débiteurs du Tiers Monde n'est pas normalisée à cet égard et leur accès à ces marchés est resté extrêmement limité au cours des dernières années. De 1985 à 1989, sur un volume total d'émissions obligataires internationales de 1 057 milliards de dollars, moins de 3 % ont correspondu à des emprunts des pays en développement, au lieu de 86 % pour les pays industrialisés ⁽²¹⁾. L'encours des créances bancaires sur ces pays a par ailleurs diminué en 1988 et 1989 en raison des réticences croissantes des banques à participer à de nouveaux apports d'argent frais et de la multiplication des opérations de conversion des créances bancaires en prises de participation dans les pays débiteurs.

On peut toutefois craindre que cette normalisation ne soit retardée si les banques sont davantage sollicitées par ailleurs. L'interférence entre les demandes de l'Est et du Sud est ici complexe et joue de diverses façons. Les banques, on le sait, émettent de fortes réserves sur la solvabilité des pays d'Europe de l'Est, et ne souhaitent guère *a priori*, accroître leurs engagements sur ces pays. Selon un rapport récent de l'Institute of International Finance, émanation des banques privées, «la détérioration de la solvabilité des pays d'Europe centrale et orientale signifie que les banques se montreront extrêmement prudentes pour l'octroi de nouveaux prêts sur risque souverain. Les nouveaux crédits devront donc être basés sur l'assurance que le processus de réformes sera conduit avec succès et que ces pays retourneront rapidement à une situation financière saine.» Ces assurances dépendront pour les banques positivement de l'importance des engagements officiels occidentaux, de la volonté des institutions de crédit officielles — la BERD notamment — de participer à des cofinancements, de l'ouverture des marchés occidentaux aux produits de l'Est, de la capacité politique des gouvernements à assumer les coûts sociaux des ajustements nécessaires, et négativement des pressions qu'elles subiront pour procéder à des

(21) Cf. FMI, *International Capital Markets: Developments and Prospects*, 1990.

opérations de réduction de dette sur ces pays ⁽²²⁾. Cette complémentarité attendue des interventions publiques et des financements privés, l'importance des premières conditionnant le volume des seconds, démultiplie évidemment les risques d'éviction pour le Sud. Pour sa part, Dominique Châtillon, président de l'Association française des banques, déclarait à *Libération* le 3-4 mars 1990 : «Les pays de l'Est ne sont pas des débiteurs fiables. (...) La vague des prêts au Tiers Monde dans les années soixante-dix a été provoquée par les sollicitations ardentes de nos pouvoirs publics. Et nous l'avons payé assez cher... »

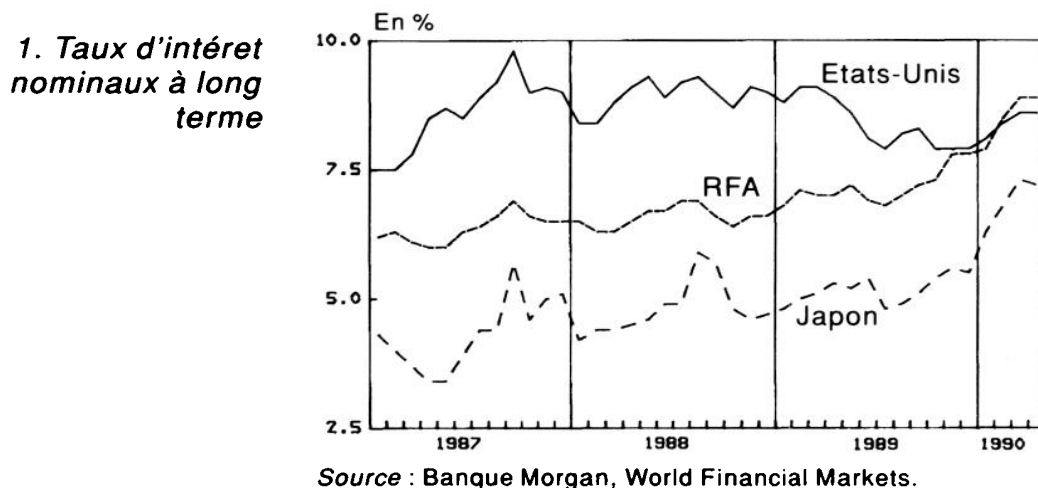
Les banques, pourtant, seront très certainement sollicitées par les gouvernements occidentaux pour prêter de l'argent à l'Europe de l'Est et réduire la dette ou le service de la dette de ces pays. Il est peu probable toutefois qu'elles multiplient les concessions sur tous les tableaux. Les ressources mobilisées pour des apports d'argent frais (*new money*) aux pays du «groupe des cinq» ne seront sans doute pas disponibles pour les pays du Tiers Monde en difficulté. Quant aux opérations de réduction de la dette ou de son service par conversion des créances en obligations décotées, elles supposent la constitution d'importants fonds de garantie des intérêts et du principal des nouveaux titres émis par les pays débiteurs, fonds qui sont alimentés par des prêts du FMI, de la Banque mondiale et du gouvernement japonais notamment ⁽²³⁾. Dans le cas du récent accord entre le Mexique et ses banques créancières, la conversion de 90 % de la dette bancaire à plus d'un an a supposé la mobilisation de 7 milliards de dollars de garanties publiques sur les nouveaux titres émis. La mise en œuvre du plan Brady de réduction de la dette des pays en développement à revenu intermédiaire passe donc par une forte mise à contribution des ressources des institutions multilatérales. L'accord récent du G7 pour augmenter de 50 % (soit 45 milliards de DTS) les quote-parts au capital du FMI n'est évidemment pas étranger à cette perspective. Les décotes concédées par les banques sur la valeur faciale des titres ou leur taux d'intérêt obligent par ailleurs celles-ci à utiliser une partie des provisions constituées ou à renoncer à une partie de leurs profits courants. Pour les banques comme pour les institutions multilatérales, l'élargissement du plan Brady aux débiteurs de l'Est posera des problèmes d'arbitrage et entraînera une modulation accrue des efforts consentis selon les pays.

Sur le plan macroéconomique la mobilisation financière en faveur du «groupe des cinq» d'une part, de la RDA d'autre part, pourrait se traduire par des tensions importantes sur les marchés internationaux de capitaux, et donc par une montée des taux d'intérêt. Les difficultés financières des pays débiteurs à revenu intermédiaire — dont la dette

(22) Cf. IIF, *op. cit.*, p. 46-47.

(23) Pour une présentation des différentes phases de la gestion de la crise de la dette, une analyse critique du plan Brady et de la stratégie des banques créancières, voir Philippe Norel, *Les banques face aux pays endettés*, Paris, Syros-Alternative, 1990 et Jacques Adda, «Sept ans de gestion de la crise de la dette latino-américaine», dans *L'Amérique latine face à la dette 1982-1989*, Paris, La Documentation française, 1990.

est principalement d'origine bancaire et contractée dans sa majeure partie à taux d'intérêt variables, indexés sur le Libor ou sur le Prime rate — en seraient évidemment accentuées. Pour de nombreux observateurs l'évolution récente des taux longs en RFA, qui ont augmenté de 2 points environ depuis les premières déclarations sur l'union monétaire en décembre 1989 (graphique 1), préfigure cette hausse. Si cette anticipation s'avère exacte il en résulterait une augmentation des charges d'intérêt annuelles de l'ordre de 8 milliards de dollars pour l'ensemble des pays en développement, dont 4,5 pour les seuls pays d'Amérique latine.



L'union monétaire allemande constitue en effet la manifestation la plus immédiate, la plus tangible et incontestablement la plus importante du soutien financier apporté à un pays d'Europe de l'Est. Contrairement aux transferts nets de ressources au profit du «groupe des cinq» évoqués plus haut (70 milliards de dollars en cinq ans) les apports de capitaux à la RDA ne seront, à partir du 2 juillet 1990, freinés par aucune contrainte extérieure. Pour ce pays — et pour lui seulement — les estimations du coût de la constitution d'un stock d'équipement industriels et d'infrastructures collectives permettant un rattrapage en dix ans des niveaux de productivité et de revenu par habitant de la RFA ne sont pas un simple exercice stimulant pour l'esprit. Elles recouvrent une réalité potentielle, expression d'un désir politique profond, qui a tout lieu d'être prise en compte par les marchés, même si les délais envisagés ont de fortes chances d'être sérieusement sous-estimés — comme souvent en économie. Or les sommes requises par cette mise à niveau sont, selon les calculs des instituts de conjoncture ouest-allemands, tout simplement phénoménales. Globalement le coût de la rénovation des infrastructures collectives et des logements, de la modernisation de l'appareil productif, des dépenses sociales et de la protection de l'environnement serait de l'ordre de 1 200 milliards de DM actuels en dix ans, soit en moyenne 70 milliards de dollars par an au taux de change courant, dont une fraction comprise entre un tiers et la moitié serait prise en charge par le secteur

public ouest-allemand ⁽²⁴⁾. Compte tenu de l'épargne est-allemande (convertie en DM) disponible, le transfert de ressources de la RFA vers la RDA pourrait être de l'ordre de 20 à 30 milliards de dollars par an, soit la moitié de l'excédent courant actuel de la RFA.

A terme, la perspective d'une telle ponction sur l'épargne excédentaire ouest-allemande est certainement de nature à peser sur l'équilibre mondial entre épargne et investissement, fortement perturbé depuis le début des années quatre-vingt par le déficit budgétaire américain. L'inquiétude sur ce point est d'autant plus vive que les tendances démographiques à l'œuvre dans les pays industrialisés et l'extension (au Japon notamment) de la déréglementation financière — qui libère de façon spectaculaire la demande de crédit des agents privés — agissent négativement sur les taux d'épargne nationaux des pays de l'OCDE. Or la demande de capitaux des pays de l'Est risque d'intervenir dans un contexte d'encombrement croissant des marchés mondiaux résultant des besoins affichés non seulement par l'Europe du Sud, mais aussi par les Etats-Unis (modernisation du réseau très délabré des infrastructures collectives, plan de sauvetage des caisses d'épargne...) et le Japon (grands projets d'infrastructures), sans parler des investissements souvent considérables prévus par de nombreux pays pour protéger l'environnement et des investissements de reconstitution des capacités de production pétrolière envisagés dans plusieurs grands pays de l'OPEP ⁽²⁵⁾. Dans ces conditions, l'accès aux marchés internationaux de capitaux sera de plus en plus difficile pour les pays en développement, quels que soient les progrès enregistrés dans l'assainissement de leurs finances extérieures. On peut même craindre que la persistance à moyen terme de taux d'intérêt réels élevés n'entrave sérieusement l'assainissement en question.

A court terme, le problème est en outre compliqué par les tensions existant sur les appareils de production occidentaux. Au niveau international, le sens de l'éviction est, en dernière analyse, le transfert de capacités d'importation d'une zone vers une autre. Les capitaux placés à l'Est offrent la possibilité d'un surcroît d'importation de cette zone qui sollicitera directement les capacités de production des pays industrialisés, à commencer par celles de la RFA. Deux cas de figure sont ici possibles :

- Le premier peut être qualifié de « cas keynésien », caractérisé par l'existence de capacités de production inemployées à l'Ouest. Pourvu que la politique monétaire soit accommodante, un niveau accru de production est alors possible qui permet de satisfaire la demande à l'Est sans « rationner » d'autres demandes, à l'Ouest ou au Sud.

- Le second cas, plus « classique », correspond à une situation de pleine utilisation des capacités de production occidentales. Si la saturation est générale, ou même seulement effective dans les pays les mieux à même de satisfaire qualitativement la demande des pays de l'Est,

(24) Voir sur ce point l'article d'Olivier Passet dans ce même numéro de la Revue.

(25) Cf. *Euromoney*, « Here Comes the Credit Crunch », avril 1990.

alors le surcroît de demande émanant d'Europe de l'Est provoquera soit une montée des taux d'intérêt et donc l'éviction de demandes concurrentes (si la politique monétaire n'est pas modifiée), soit un ajustement par les prix (si la politique monétaire prétend laisser toutes les demandes s'exprimer). Dans ce dernier cas l'éviction se produit par réduction du pouvoir d'achat de toutes les demandes solvables, aussi bien à l'Ouest qu'à l'Est et au Sud (détérioration des termes de l'échange).

Dans tous les cas, on notera que la productivité du capital investi à l'Est constitue un paramètre décisif : plus elle est élevée en effet, plus l'accroissement des capacités à l'Est pourra réduire les tensions sur l'offre occidentale et donc les besoins de financement externe (à condition bien sûr que la production puisse être commercialisée normalement sur les marchés locaux et étrangers).

Le cas présent est intermédiaire entre ces deux situations types : les marges de capacités inemployées dans les pays occidentaux sont réduites, mais néanmoins un peu plus importantes qu'il y a un an en raison du ralentissement conjoncturel amorcé d'abord aux Etats-Unis, puis en Europe en 1989 ⁽²⁶⁾. L'inconnue majeure réside donc dans le comportement des politiques monétaires, qui sera très certainement fonction de la flexibilité des appareils de production, notamment en RFA. L'extrême prudence dont ont fait preuve jusqu'à présent les autorités monétaires, tant aux Etats-Unis — où les chiffres du premier trimestre 1990 montrent que l'inflation n'est toujours pas maîtrisée — qu'en Europe, peut faire douter que celles-ci accepteront facilement d'accommoder le surcroît de demande attendu.

Au total, et sans prétendre ici faire des pronostics précis, la capacité d'importation du Sud sera d'autant moins affectée (et l'éviction financière moins grande donc) par le surcroît de demande (et d'absorption de capitaux) à l'Est que :

- les capacités de production des pays industrialisés seront moins saturées ;
- les politiques monétaires de ces pays se détendront suffisamment là où des capacités inemployées existent ;
- les pays en développement pourront capter une partie du surcroît de demande de l'Est ou du surcroît de demande occidentale qui pourrait en résulter, ce en quoi ils seront précisément en concurrence avec les pays de l'Est.

(26) Cf. les chroniques de conjoncture internationale du département des diagnostics de l'OFCE, «La détente à mi-parcours», *Revue de l'OFCE* n° 29, octobre 1989 et «L'Europe se crée des besoins», *Revue de l'OFCE* n° 31, avril 1990.

Des marchés nouveaux, une concurrence accrue

Contrastant avec les appréhensions des pays en développement, les assurances fournies par les pays industrialisés sur le caractère non contradictoire de leurs engagements à l'Est et au Sud et sur les avantages que pourraient même retirer ces derniers des processus en cours à l'Est sont assez largement fondées sur l'optimisme ambiant concernant les perspectives de croissance économique mondiale et tout particulièrement européenne. Une activité plus rapide en RFA desserre en effet les contraintes pesant sur les autres pays européens, notamment les pays membres du SME, autorise dans ces pays une gestion monétaire plus souple et produit des dividendes fiscaux dont peuvent légitimement bénéficier les pays en développement. Une demande plus importante dans les pays industrialisés stimule par ailleurs les exportations des pays en développement et affermit les prix des produits de base. Des revenus plus élevés enfin accroissent le volume de l'épargne globale et limitent donc les tensions potentielles sur les marchés financiers.

Ces arguments sont sans aucun doute valables si l'on s'en tient à ce degré de généralité. La critique porte alors non sur la pertinence des enchaînements décrits mais sur l'hypothèse qui la fonde : le surcroît de croissance initiale. Sur ce point la discussion présentée plus haut montre que, à court terme, tout dépendra de l'attitude des autorités monétaires en RFA et aux Etats-Unis. A plus long terme, la question de savoir si le développement réussi d'une zone (l'Europe de l'Est) agit positivement sur la croissance des régions plus développées reste assez largement ouverte. Pour être viable, l'endettement initial suppose en effet une croissance rapide de la valeur internationale des exportations (supérieure au taux d'intérêt moyen sur la dette contractée en devises) que l'on retrouve en pertes de parts de marché des pays occidentaux. L'expérience récente des NPI asiatiques, et avant eux du Japon, est, de ce point de vue, assez significative.

Sans chercher à approfondir davantage cette discussion — qui appelle des études spécifiques — on peut se contenter ici de souligner les faiblesses de l'argumentation générale présentée ci-dessus, en admettant qu'un surcroît de croissance de la zone OCDE résultera bien, à court terme, des bouleversements à l'Est, tout spécialement en Allemagne. L'argument des dividendes fiscaux mérite d'être considéré plus précisément. Que les ressources potentielles d'aide publique augmentent avec le taux de croissance des économies est indéniable. Encore faut-il mentionner que dans ce cas le rapport de l'aide au PNB reste inchangé et que le surplus de ressources disponibles est donc bien partagé entre les concours traditionnels au Sud et les concours nouveaux à l'Est. Autrement dit la part de l'aide publique aux pays en développement dans le PNB diminue bien dans ce cas de figure. Pour qu'elle ne diminue pas, il faut que l'effort d'aide publique — pays de l'Est exclus — suive la progression du PNB. Et même dans ce cas on pourra toujours consi-

dérer, en élargissant le sens de l'éviction budgétaire tel que défini plus haut, que l'accroissement possible de l'effort d'aide requis par les engagements internationaux pris (0,70 % du PNB) est «évincé» par les nouveaux engagements à l'Est.

L'argument sur les retombées commerciales est parfois résumé par une paraphrase du «théorème de Schmidt» du type : «Les aides à l'Est d'aujourd'hui font les nouveaux marchés de demain qui feront les débouchés commerciaux pour le Sud d'après-demain.» Le problème ici est que la distribution des bénéfices de ce surcroît de demande dépendra de façon décisive de la qualité des spécialisations internationales des différentes zones en développement. Dans un premier temps la demande des pays de l'Est devrait porter principalement sur des biens d'équipement pour lesquels peu de pays en développement ont des avantages comparatifs à faire valoir. Au delà, la progression attendue de la demande de biens de consommation, de biens durables notamment, profitera surtout aux pays nouvellement industrialisés, qui disposent à cet égard de nombreux atouts : possibilité de débloquer rapidement des lignes substantielles de crédit à l'exportation, d'offrir des partenariats industriels efficaces dans ces secteurs... L'Afrique quant à elle peut sans doute espérer vendre davantage de matières premières à des prix moins déprimés. Toutefois, les bénéfices qu'elle en retirera resteront modestes au regard de ceux des pays exportateurs de produits manufacturés pour lesquels l'élasticité-revenu de la demande est nettement plus élevée.

Sans doute, le niveau anormalement bas de consommation de produits tropicaux — café, cacao, banane — dans les pays d'Europe de l'Est permet d'escompter à terme un supplément de demande de la part de ces pays ⁽²⁷⁾. Ce point — fréquemment évoqué à Bruxelles ou Paris — a surtout le mérite de révéler la difficulté de nombreux responsables européens à concevoir l'avenir de l'Afrique autrement que comme un réservoir de matières premières non transformées. Les idées de montages d'opérations triangulaires — financement communautaires, exportations des ACP, consommation des européens de l'Est — relèvent de la même logique et ne semblent guère appelées à des développements significatifs. La perspective d'une adhésion des pays de l'Est aux accords de produits existants — café notamment — est moins aléatoire. Encore suppose-t-elle que ceux-ci renoncent aux avantages (de prix) qu'ils tiraient jusqu'ici de leur non participation à ces accords. On peut par ailleurs s'attendre à une régression des formes de commerce administré (accords de compensation), auxquelles les pays de l'Est ont eu largement recours jusqu'ici, impliquant une concurrence accrue par les prix qui tourne rarement à l'avantage des pays africains. De même la pratique des prix préférentiels comme instrument d'aide au développement va rapidement être abandonnée par les pays d'Europe de l'Est, renchérissant le coût de certaines importations pour les pays récepteurs.

(27) Le rapport de la consommation par habitant en Europe de l'Est (URSS incluse) et dans la CEE est de 1 à 8 pour le café, 1 à 4 pour le cacao et 1 à 14 pour la banane selon les estimations de la Communauté européenne.

Pour les pays en développement qui ont réussi à constituer une base industrielle exportatrice, les gains potentiels attendus de l'accélération de la demande en Europe de l'Est et des meilleures perspectives d'activité en Europe de l'Ouest seront au moins partiellement compensés par les effets d'une concurrence plus intense sur les marchés mondiaux de produits manufacturés, de la part de pays dont les spécialisations internationales et les avantages comparatifs statiques sont assez proches des leurs. D'une façon plus générale, la croissance des capacités d'offre industrielles des pays en développement risque d'être affectée par la réorientation vers l'Europe de l'Est de certains flux d'investissements directs auparavant orientés vers les pays du Sud, en Amérique latine et en Asie tout particulièrement. Si les conditions de rentabilité sont plus attrayantes à l'Est, il fait peu de doute que les firmes transnationales décideront de localiser leurs projets d'investissement dans ces pays plutôt que dans les pays en développement, mêmes asiatiques. En ce qui concerne l'Afrique, le désengagement observé dans les années quatre-vingt en sera accéléré ⁽²⁸⁾.

...sont d'autant plus grands que la crise n'a pas été surmontée

Il est devenu banal de constater que les années quatre-vingt ont vu le Sud éclater sous l'effet de chocs à répétition (second choc pétrolier, élévation brutale des taux d'intérêt réels, éviction des marchés internationaux de capitaux, effondrement des prix réels des matières premières, contre-choc pétrolier et baisse du dollar) qui ont mis en évidence l'inégale capacité des systèmes productifs et sociaux à s'adapter et se transformer face à un environnement extérieur profondément bouleversé ⁽²⁹⁾. Le désengagement économique et financier des opérateurs du Nord observé depuis une dizaine d'année ne concerne pas de la même façon toutes les régions. L'un des traits caractéristiques toutefois des évolutions récentes dans les relations Nord-Sud est la relative homogénéité des comportements intra-régionaux et de l'attitude des agents privés du Nord par rapport aux ensembles régionaux ou sous-régionaux considérés globalement. La relative similitude des spécialisations productives et des profils d'endettement à l'intérieur de chacun de ces sous-ensembles est, parmi les explications possibles de ce phénomène, l'une des plus convaincantes. L'Afrique et l'Amérique latine se distinguent

(28) Selon le CNPF, 77 % des patrons français présents en Afrique noire pensent redéployer leurs activités d'ici trois ans (*Libération* du 9 mars 1990).

(29) Pour une analyse du processus de différenciation des économies en développement en relation avec la transformation des relations Nord-Sud, voir Jacques Adda et Marie-Claude Smouts, *op. cit.*, chapitres IV et V.

ici par l'ampleur des stocks de dettes accumulés au regard des capacités d'exportation existantes et par la persistance — à des degrés divers et avec des exceptions notables (Brésil) — de spécialisations internationales particulièrement défavorables.

*11. Dépendance vis-à-vis des exportations de produits primaires
(en nombre de pays)*

Région :	Part en % de 33 produits primaires dans les recettes d'exportation				Total
	0 - 25 %	26 - 50 %	51 - 75 %	76 - 100 %	
Afrique	6	13	10	14	43
Amérique latine	3	10	11	3	27
Asie	8	5	3	3	19
Océanie	—	1	2	1	4
Sud Europe	5	—	—	—	—
Total	22	29	26	21	98

Source : Commodity Trade and Price Trends, Baltimore, John Hopkins U. Press, 1989, cité par World Bank, World Debt Tables 1989-1990, vol. 1, p. 12.

Pour ces régions, ainsi que pour d'autres pays à faible revenu d'Asie du Sud, les risques d'éviction sont d'autant plus grands que leurs passifs financiers n'ont toujours pas été apurés, que le retrait des agents privés du Nord y est déjà bien engagé et que les réponses apportées par les instances multilatérales de coopération et de financement semblent très insuffisantes, quantitativement et qualitativement, au regard des contraintes qui pèsent sur leur développement.

Des passifs financiers non apurés

L'évolution des ratios d'endettement de l'Afrique et de l'Amérique latine, montre en effet que, huit ans après son irruption en août 1982, la crise de la dette est loin d'être réglée.

Les réponses financières apportées à cette crise se sont avérées jusqu'ici insuffisantes. Dans le cas de l'Afrique subsaharienne, le début d'annulation des créances officielles n'a produit que des effets modestes sur la balance des paiements. La légère diminution du ratio du service de la dette entre 1985 et 1989 ne doit pas ici faire illusion. Elle résulte davantage d'une accumulation d'arriérés et de la pratique systématique

12. Ratios d'endettement de l'Afrique et de l'Amérique latine

	1980	1982	1985	1989*
Afrique subsaharienne :				
— dette/PNB	0,28	0,37	0,54	1,15
— dette/exportation de biens et services	0,98	1,82	2,40	3,69
— service/exportation de biens et services	0,11	0,19	0,31	0,28
Afrique du Nord et Proche-Orient :				
— dette/PNB	0,53	0,59	0,64	0,79
— dette/exportation de biens et services	1,37	1,46	1,88	2,59
— service/exportation de biens et services	0,20	0,21	0,24	0,38
Amérique latine				
— dette/PNB	0,35	0,47	0,60	0,51
— dette/exportations de biens et services	1,95	2,69	3,08	2,97
— service/exportation de biens et services	0,37	0,48	0,43	0,40

* Projections de la Banque mondiale

Source : World Bank, *World Debt Tables*, 1989-1990, Vol. 1, tableau 3, p.11.

des rééchelonnements ⁽³⁰⁾ que d'une amélioration réelle de la situation, comme le montre l'évolution des ratios de la dette au PNB et aux exportations. Dans le cas de l'Amérique latine et des autres pays très endettés à revenu intermédiaire, le plan Brady a incontestablement ouvert une voie prometteuse en acceptant le principe de la dévalorisation des créances. Toutefois, le coût de la constitution des garanties sur le remboursement des nouveaux titres, le refus des pays industrialisés d'intervenir dans la négociation relative aux décotes proposées et les réticences des autorités de ces pays à utiliser davantage les leviers fiscaux pour flexibiliser la position des banques privées limitent singulièrement la portée des accords déjà intervenus (Mexique notamment).

Dans les deux cas des mesures plus radicales s'imposent. Pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne, ramener le service de la dette totale à son niveau relatif de 1980, soit 10 % environ des exportations de biens et services, au lieu de 28 % actuellement, supposerait — en admettant que la valeur des exportations de biens et services demeure à son niveau actuel ⁽³¹⁾ — le renoncement à un volume de remboursements annuels de l'ordre de 6 milliards de dollars. Ceci équivaut à 0,04 %

(30) De 1986 à septembre 1989, 43 accords de rééchelonnement de la dette ont été passés entre des pays d'Afrique subsaharienne et le Club de Paris, portant sur 24 milliards de dollars. Cf. *World Debt Tables*, 1989-1990, vol. 1, p. 57.

(31) Au vu des tendances récentes, il s'agit là d'une hypothèse moyenne : en 1988 la valeur des exportations de biens et services de l'Afrique subsaharienne dans son ensemble était la même qu'en 1982, soit 39 milliards de dollars et inférieure d'un tiers à son niveau de 1980.

du PNB des pays membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE en 1989 (3 % du besoin de financement des administrations publiques de ces pays) et porterait leur effort d'aide publique à 0,40 % de leur PNB, au lieu de 0,36 % actuellement.

Pour l'Amérique latine et les autres pays à revenu intermédiaire fortement endettés, une politique plus ambitieuse de conversion des créances bancaires à leur valeur de marché (un tiers environ de leur valeur faciale), s'appuyant sur la masse considérable de provisions d'ores et déjà constituées par les banques, permettrait de réduire de moitié les transferts négatifs de ressources opérés par ces pays ⁽³²⁾.

Désengagement et marginalisation

En l'absence de réponses financières adaptées permettant un réel desserrement des contraintes extérieures, la crise économique a accéléré de quatre façons au moins le désengagement des opérateurs privés de ces régions.

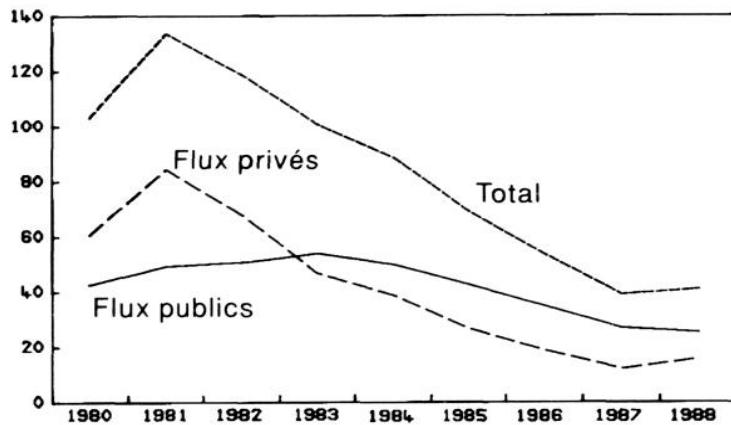
- L'ajustement externe tout d'abord, étant obtenu principalement par compression de la demande intérieure, a découragé les activités locales tournées vers le marché intérieur. Dans les économies faiblement extraverties sur le plan commercial comme celles d'Amérique latine ou, en Afrique, le Nigeria, les opportunités d'investissement ou de réinvestissement des profits réalisés sur place par les entreprises étrangères s'en sont trouvées réduites.

- L'ajustement fiscal a été partiellement réalisé par l'annulation, le report ou la réduction des investissements publics (plus facile à décider que la baisse des effectifs de la fonction publique ou le relèvement des tarifs publics). Or ces investissements concernent en général des domaines stratégiques pour la croissance économique tels que les infrastructures collectives ou encore le secteur des biens intermédiaires, souvent contrôlé par des sociétés d'Etat. Des goulots d'étranglement sont donc apparus et les conditions générales de rentabilité se sont dégradées (externalités négatives), pénalisant l'investissement privé, national et étranger.

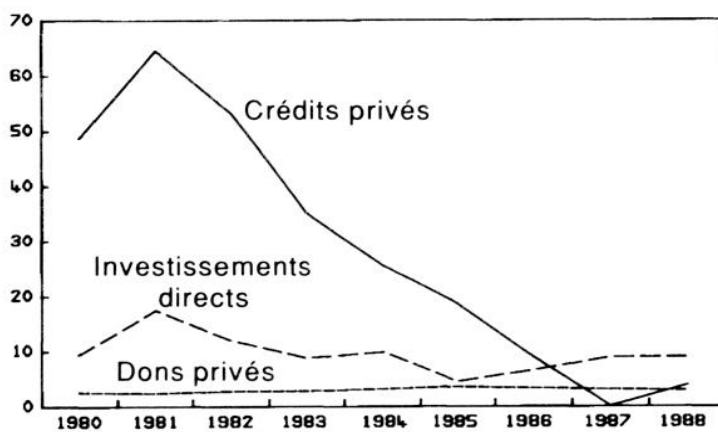
- La contrainte financière globale continue de peser sur la formation de capital : le poids des anciennes dettes est tel qu'il compromet le service — et donc la formation — des dettes nouvelles et d'une façon générale toutes les entrées de capitaux. En outre, les besoins de devises

(32) Nous n'entrerons pas ici dans une discussion technique sur les modalités possibles et les coûts réels d'une stratégie de désendettement accéléré par dévalorisation des créances bancaires sur les pays à revenu intermédiaire. Des éléments de réflexion en ce sens sont présentés dans les travaux déjà cités de P. Norel (1990) et J. Adda (1990).

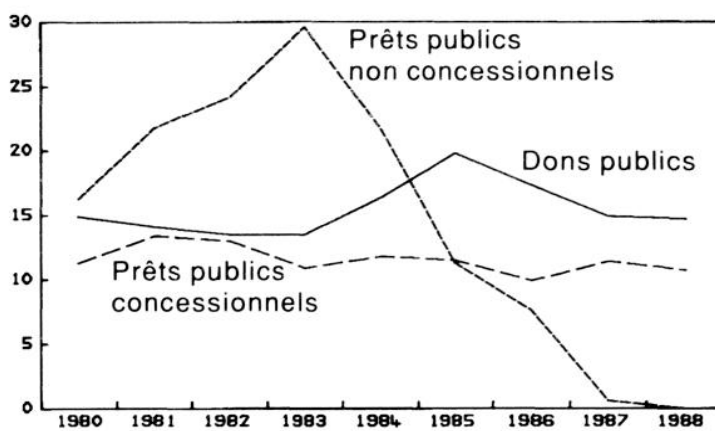
2. Flux nets de ressources vers l'ensemble
des pays en développement
(en milliards de dollars, aux prix et taux de change de 1986)



a. Décomposition du flux net global



b. Décomposition des flux nets privés



c. Décomposition des flux nets publics

Source : World Bank, *World Debt Tables*, 1989-1990, Vol. 1, p. 10.

amènent fréquemment les pouvoirs publics à limiter les possibilités de rapatriement des bénéfices réalisés sur place par les entreprises étrangères, décourageant l'investissement étranger.

- L'incertitude politique croissante et les risques permanents de radicalisation des pouvoirs en place, qui ne peuvent arbitrer indéfiniment au profit des créanciers étrangers et au détriment des populations, n'est pas non plus de nature à attirer les capitaux privés.

A cela s'ajoute la fuite des capitaux nationaux provoquée par l'instabilité continue de la balance des paiements, qui alimente les anticipations de dévaluation (dans les pays à taux de change fixe) ou de maxi-dévaluation (dans les pays à taux de change glissants). A son tour, la fuite des capitaux accentue la contrainte financière globale qui décourage les entrées de capitaux privés et incite les firmes étrangères produisant sur place à délocaliser leurs activités.

Le désengagement des opérateurs privés est particulièrement net tout au long de la décennie, notamment de la part des banques commerciales. Il est à peine amorti par le maintien des flux officiels de type concessionnels, qui occupent de ce fait une place de plus en plus prépondérante dans le volume global des financements nets. En ce qui concerne les investissements directs, la reprise observée depuis 1986 est trompeuse. Selon l'OCDE, «elle a surtout touché deux régions particulières — les «autres pays d'Asie» (y compris des pays comme la Thaïlande, la Corée du Sud, la Malaisie, Singapour) et l'Amérique latine. (...) Si les flux d'investissements étrangers directs en direction de plusieurs pays d'Asie reflètent le vigoureux processus de croissance et de diversification que connaît actuellement la région asiatique, les flux d'investissements directs en direction de l'Amérique latine pourraient bien revêtir un caractère moins spontané, dans la mesure où ils correspondent à des conversions de créances en prises de participation. Les principaux pays débiteurs de cette dernière région semblent faire preuve de plus en plus de prudence à l'égard de cette option «à la carte», car ils ont pris davantage conscience de la nécessité de tenir compte de ses incidences monétaires et budgétaires et ont constaté également que certaines sociétés étrangères ont tendance à retarder l'apport de capitaux, en attendant l'occasion de bénéficier d'une conversion de créances.»⁽³³⁾

En clair, il est peu probable que ce type de conversions se poursuive sur une large échelle dans les années à venir. L'Extrême-Orient, y compris la Chine — malgré le durcissement de sa politique intérieure — est sans doute, parmi les régions en développement, la seule à même de rivaliser avec l'Europe de l'Est pour la captation des investissements directs, japonais et occidentaux. De ce point de vue, il n'est pas inutile de noter

(33) Cf. OCDE, *Coopération pour le développement*, rapport 1989, p. 182. Pour une analyse critique des programmes de conversion de dettes en prises de participation, voir notamment l'article de Ricardo Ffrench-Davis dans *L'Amérique latine face à la dette, 1982-1989*, *op. cit.*

que l'expression libérée des demandes sociales dans un contexte de démocratisation progressive des régimes en Corée du Sud ou à Taïwan a plutôt été de nature à freiner les investissements étrangers dans ces pays, voire à encourager des délocalisations dans les pays voisins à bas salaires et gestion plus serrée de la force de travail, qu'à les encourager. Les liens entre libéralisation, mobilisation des capitaux étrangers et démocratisation sont parfois plus complexes qu'il n'y paraît...

Dans les régions fortement endettées la contraction brutale des flux de ressources privées et les paiements considérables effectués au titre des revenus des capitaux (intérêts et dividendes) ont exercé une pression constante sur la formation de nouvelles capacités d'offre tout au long des années quatre-vingt, conduisant à une marginalisation croissante dans les flux commerciaux internationaux. Tant l'Afrique que l'Amérique latine ont vu leurs parts dans les exportations et les importations mondiales décliner dangereusement au cours de la décennie écoulée, tandis que le poids de l'Asie augmentait, même si l'on exclut les quatre NPI — Corée du Sud, Taïwan, Hong-Kong et Singapour.

13. Part des régions dans les échanges mondiaux de marchandises

	Importations			Exportations		
	1973	1980	1988	1973	1980	1988
Afrique	3,1	4,1	2,3	3,6	4,6	1,8
Amérique latine	5,4	6,2	4,0	5,1	5,5	4,2
Asie du Sud et de l'Est	6,1	7,4	9,9	5,4	7,0	10,8
Proche Orient	2,7	4,9	2,9	4,7	10,5	2,9
Total des pays en développement	17,3	22,6	19,1	18,8	27,6	19,7
Europe de l'Est et URSS	9,8	8,5	9,0	10,0	8,8	9,6
Europe de l'Est et URSS hors échanges intra-zone	4,4	4,3	4,2	4,5	4,7	4,8

Source : GATT, *International Trade*, 1988-89, vol. II, tableau A3.

L'étroite corrélation entre l'intensité des contraintes extérieures, la participation aux échanges internationaux et les taux de croissance économique des différentes régions illustrent les enjeux réels d'une éviction même partielle de la demande de ces pays au profit de l'Europe de l'Est. Si l'afflux de ressources financières n'offre aucune garantie de croissance économique, le maintien de contraintes financières excessives est à coup sûr un obstacle majeur à toute reprise du développement.

L'inadaptation des dispositifs de coopération

Dans une optique de long terme, le redéploiement des capitaux privés hors des zones périphériques sera d'autant plus marqué que leurs perspectives de développement seront compromises. Si le desserrement des contraintes financières évoqué plus haut est de ce point de vue une condition nécessaire, elle est loin d'être en soi suffisante. La définition des stratégies de sortie de crise et les ajustements structurels envisagés jouent ici un rôle essentiel. Le problème se pose tout particulièrement dans les pays où la dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure est telle que la conditionnalité imposée par les bailleurs de fonds imprime une marque décisive sur l'orientation des politiques économiques, les choix de spécialisation et, plus généralement, la mise en œuvre des nouvelles stratégies de développement.

C'est bien sûr le cas de l'Afrique subsaharienne, où le poids relatif de l'aide extérieure reçue est le plus élevé, atteignant 25,5 dollars par habitant en 1987 au lieu de 8,6 en Amérique latine, 5,2 en Asie du Sud et 3,3 en Asie de l'Est, selon les données de la Banque mondiale. Dans ce cadre, la dernière étude de la Banque sur l'Afrique subsaharienne ⁽³⁴⁾ définit les axes d'un véritable programme stratégique pour les années quatre-vingt-dix, dont les termes sont largement admis par les principaux partenaires bilatéraux de la coopération, et dont la philosophie semble partagée par les négociateurs européens de la convention de Lomé IV. On peut distinguer quatre grandes lignes d'action, dont il importe d'évaluer tant la cohérence que la vulnérabilité face à une mobilisation insuffisante de ressources.

La première se rapporte au rétablissement des équilibres macroéconomiques. En ce domaine, la réponse des institutions multilatérales consiste à appliquer une médication de choc sous forme de «plan d'ajustement structurel» (PAS). Ceux-ci comportent généralement trois volets : la libéralisation des marchés et la vérité des prix, la suppression du déficit budgétaire et le désengagement de l'Etat, le démantèlement des dispositifs de protection à l'importation et l'ajustement du taux de change comme outil principal de la promotion des exportations. L'objectif d'ensemble est l'amélioration de la productivité globale des facteurs de production par une flexibilité accrue des économies et une mutation de la structure de l'offre, l'Etat se désengageant pour faire la place au secteur privé et la part des biens échangeables augmentant au détriment des biens non susceptibles d'être exportés ou de se substituer à des importations ⁽³⁵⁾. En fait il ne s'agit rien moins que d'une véritable économie

(34) Banque mondiale, *L'Afrique subsaharienne : de la crise à une croissance durable*, Washington DC, 1989.

(35) Pour une présentation critique de ces programmes, voir Gilles Duruflé, *L'ajustement structurel en Afrique (Sénégal, Côte d'Ivoire, Madagascar)*, Paris, Karthala, 1988 et Jacques Adda et Marie-Claude Smouts, *op. cit.*, chapitre VI.

de l'offre appliquée aux économies en développement sur un mode résolument néo-libéral.

L'efficacité de ces programmes est plus que douteuse. Ignorant la spécificité des espaces économiques sur lesquels ils s'appliquent, ils sont cause de désajustement majeurs dans les structures sociales sans que les effets positifs attendus sur le plan macroéconomique soient clairement perceptibles. Leurs « coûts sociaux » sont exorbitants, ce dont ont pris conscience certains pays européens et que l'on commence à admettre à la Banque mondiale. Les mesures imposées en contreparties des concours financiers offerts — relèvement brutal des prix des produits de consommation courante, correction des salaires inférieure à l'inflation, réduction des effectifs des secteurs publics, « économies » sur les ressources publiques consacrées aux budgets de l'éducation, de la santé et aux équipements d'intérêt collectif — ont des conséquences souvent désastreuses sur les équilibres sociaux et politiques et hypothèquent gravement le redressement des capacités d'offre à terme. L'ambition de la CEE d'atténuer ces chocs et de rendre les processus d'ajustement « économiquement viables, mais aussi socialement et politiquement supportable » (article 243 de Lomé IV), est de ce point de vue louable. On peut toutefois s'interroger sur sa capacité et sa détermination à peser réellement sur le contenu des programmes des institutions de Bretton Woods. Plutôt que d'affecter une partie des ressources de Lomé IV à une conditionnalité de type « ajustement structurel », laissant ainsi planer le doute sur son contenu et sa démarcation effective des programmes de la Banque et du Fonds, n'aurait-il pas mieux valu commencer à poser les jalons d'une conception nouvelle d'une sortie de crise basée sur des partenariats plus efficaces et non sur des « ajustements » imposés de l'extérieur, d'autant plus dé-responsabilisants pour les pouvoirs en place qu'il leur permet de ne pas assumer politiquement les mesures trop impopulaires ?

En réalité, les mutations structurelles escomptées ont peu de chance de s'opérer si les changements économiques nécessaires n'impliquent pas davantage des acteurs sociaux préparés, formés, organisés. Les mouvements sociaux violents qui accompagnent souvent la mise en œuvre des PAS montrent qu'il ne s'agit pas d'un problème mineur. Contrairement à ce qui est envisagé dans la coopération avec l'Europe de l'Est, les changements économiques impulsés et les soutiens financiers proposés ne sont pas assortis, en Afrique ni du reste dans les autres régions en développement, d'une conditionnalité politique exigeant en particulier une réelle démocratisation. Les souhaits de « participation accrue » des populations au développement demeurent pour une très grande part dans le domaine des vœux pieux ⁽³⁶⁾. Si l'éviction financière

(36) Cependant, la conférence internationale sur la participation populaire, réunie du 12 au 16 février à Arusha (Tanzanie) dans le cadre du PANUREDA, faisant référence aux changements intervenus en Europe de l'Est et en Afrique, a adopté une « charte africaine de la participation populaire au développement et à la transformation », proposant un programme d'action et un dispositif de suivi.

ne peut être complètement évitée, ne peut-on espérer des bouleversements à l'Est la diffusion d'une pratique de la conditionnalité axée sur la démocratisation comme complément indispensable des mutations structurelles attendues ?

La seconde ligne d'action porte sur les champs d'intervention respectifs des secteurs publics et privés. Les institutions multilatérales insistent, à juste titre, sur l'importance d'une transformation des structures étatiques, bureaucratiques, consommatrices abusives de moyens. Depuis la décolonisation, les programmes de coopération technique ont consacré d'importantes ressources à la réforme des administrations publiques. En dernier ressort, on constate que ce problème est lié à la démocratisation, tout comme dans les pays de l'Est. Une certaine « contagion positive » est peut-être en cours. Les récents mouvements populaires que l'on a observés dans plusieurs pays africains (Bénin, Gabon, Côte-d'Ivoire notamment) se sont explicitement réclamés des exemples européens et ont abouti à certaines modifications des contextes politiques inimaginables il y a quelques mois, se traduisant notamment par la remise en cause du régime du parti unique.

L'expansion d'un secteur privé dynamique n'est pas sans lien avec cette question fondamentale. Les programmes d'aide et de coopération, notamment Lomé IV, prévoient des moyens significatifs pour soutenir l'investissement, tant étranger que national. Le premier dépend des conditions générales de rentabilité et de protection du capital investi. Les efforts d'assainissement macroéconomique en cours pourraient y contribuer, s'ils n'impliquaient pas des coupes dans les investissements collectifs. Le second dépend de la capacité de mobiliser l'épargne intérieure, de former des entrepreneurs et de leur donner accès aux technologies et au crédit. La mobilisation de l'épargne intérieure passe notamment par la maîtrise de la croissance démographique et par des progrès de l'auto-suffisance alimentaire, permettant la formation de surplus.

En ce qui concerne la démographie, la Banque mondiale estime qu'une politique de planning familial efficace exige des moyens de financement représentant 0,8 % du PNB pendant au moins dix ans. Ce type d'action appelle tout autant une sensible élévation du niveau général d'éducation dont la charge est bien plus importante. Cette dimension essentielle est intégrée dans le champ d'action de Lomé IV. Il n'est pas sûr toutefois que le niveau global des transferts financiers arrêté par la convention et si contesté par les ACP permette de soutenir des actions de portée suffisante aussi longtemps que la reprise de la croissance ne sera pas acquise. Il en est de même pour l'effort agricole, vaste et indispensable. Les experts de la Banque fixent à 5 % la croissance minimale du PIB requise pendant au moins dix ans pour tenir les objectifs, en partant d'une croissance à peine positive à la fin des années quatre-vingt. En ces domaines, les risques d'éviction, même s'ils jouent à la marge en ce qui concerne les financements publics ou multilatéraux, doivent être pris au sérieux tant les financements actuellement acquis sont inférieurs aux besoins vitaux. Tout déplacement de ressources vers une autre zone d'intervention aurait des conséquences difficilement réparables.

Le troisième axe, qui fait l'objet d'un consensus croissant, est celui des ressources humaines, domaine dans lequel l'Afrique subsaharienne est particulièrement mal lotie. La plupart des économistes du développement s'accordent désormais sur ce thème. La conférence mondiale convoquée par l'UNESCO, l'UNICEF et la Banque mondiale du 5 au 9 mars 1990 à Jomtien en Thaïlande a reconnu que la généralisation de l'enseignement primaire et l'acquisition d'une éducation de base par tous les adultes représentaient «la priorité des priorités». La population «privée d'éducation de base» atteint 900 millions de personnes dans le monde, dont 54 % des plus de 15 ans en Afrique (contre 36 % en Asie et 17 % en Amérique latine). Le problème est à la fois qualitatif et quantitatif. Pour trouver des moyens suffisants, les budgets d'éducation, actuellement en régression dans de nombreux pays sous le coup de l'ajustement structurel, devraient pouvoir mobiliser sur longue période une part de 8 à 10 % du PIB (si l'on y adjoint l'ensemble des opérations de valorisation des ressources humaines). La Banque mondiale, à l'occasion de la conférence de Jomtien, a décidé de doubler ses prêts en faveur de l'éducation. La convention de Lomé IV accorde un important chapitre à la valorisation des ressources humaines (titre XI, chapitre 3), dans une orientation qui paraît appropriée mais sur une base de financement non chiffrée, incluse dans l'enveloppe globale des 12 milliards d'ECU. Sur le plan qualitatif, la situation est préoccupante à double titre : d'une part, les modèles éducatifs sont trop peu liés, d'une façon générale, aux modèles de développement ; d'autre part, la priorité systématiquement donnée aux «solutions de masse» n'apporte pas de réponse suffisante à court terme aux besoins vitaux de formation des cadres de haut niveau nécessaires pour gérer une transition difficile et contrer la tendance des partenaires étrangers à imposer leurs choix sous couvert de considérations techniques.

Quatrième ligne d'action, la coopération régionale revêt une importance essentielle pour une Afrique morcelée par les anciennes emprises coloniales, peu compatibles avec la formation des espaces économiques nécessaires au développement. Il faut relever la place donnée à ce problème dans la convention de Lomé IV, en notant que l'esprit de la Communauté européenne peut utilement renforcer la détermination des Etats ACP qui souhaitent faire évoluer leurs anciennes allégeances bilatérales.

Cet aperçu, trop schématique et fragmentaire, permet néanmoins d'identifier certaines dimensions particulières du problème des concurrences et évictions entre l'Est et le Sud. Les tentations de redéploiement, fondées sur l'insécurité des investissements, l'insuffisante fiabilité des partenaires et le désordre des contextes économiques et sociaux demeureront fortes tant que des solutions sérieuses n'auront pas été apportées à la crise de la dette et que des systèmes de coopération stables et crédibles n'auront pas été mis en place avec les pays africains. On peut observer que ce problème concerne aussi l'Europe de l'Est tant il est clair que l'efficacité du dispositif de coopération occidental, dont on entrevoit seulement les complexités et les difficultés, sera déterminante pour la mobilisation des capitaux privés.

Conclusion

S'il est évidemment trop tôt pour porter un jugement précis sur les implications pour les pays en développement des changements en Europe de l'Est, l'analyse présentée ici montre que la réflexion sur les risques d'éviction se doit d'intégrer plusieurs paramètres importants.

En premier lieu les effets de détournement des flux d'aide, de crédit, d'investissement et de commerce seront largement fonction des contextes macroéconomiques pré-existants dans les différentes zones en développement. Les situations financières et les profils de spécialisation internationale seront ici les opérateurs principaux d'une différenciation marquée des effets selon les pays, de même qu'ils ont conditionné dans les années quatre-vingt leur capacité d'adaptation aux chocs extérieurs et, du coup, le mouvement de désengagement (Afrique, Amérique latine) ou au contraire d'engagement (Extrême-Orient) des agents privés du Nord.

En second lieu la dimension temporelle doit être correctement prise en compte. A court terme il est fort probable qu'à l'exception de quelques pays d'Extrême-Orient, les effets de la mobilisation financière en faveur de l'Europe de l'Est soient assez nettement négatifs pour la plupart des pays en développement. Les arbitrages budgétaires des pays industrialisés, explicites ou non, les tensions attendues sur les marchés financiers internationaux, les décisions probables de relocalisation de certains projets d'investissement affecteront négativement la croissance des régions les plus pauvres et/ou les plus endettées. A plus long terme, les conséquences positives pour la croissance économique mondiale d'un développement réussi à l'Est seraient évidemment bénéfiques pour ces régions.

Entre ces deux termes la qualité de la coopération offerte par les intervenants publics et privés des pays industrialisés sera déterminante, et ce pour l'ensemble des zones considérées. Les interférences entre l'Est et le Sud pourraient jouer ici positivement. Les nouveaux engagements à l'Est des pays de l'OCDE et de la Communauté européenne en particulier permettent d'entrevoir d'utiles prolongements pour la coopération Nord-Sud. Au cœur de ces engagements : la reconnaissance de la nécessité de prendre en compte clairement la dimension politique des problèmes. A l'Est comme au Sud, il importe que le dialogue s'établisse entre les partenaires sur les processus de démocratisation, impliquant des populations concernées, informées et se formant à l'exercice

de la «participation au développement». Inversement les expériences du Sud peuvent servir à l'Est, même si le type de relations engagées ou envisagées avec la Communauté européenne diffère profondément. Elles indiquent notamment que les transferts de technique et de technologie sont très dépendants à la fois de la capacité des hommes appelés à les prendre en charge et de l'environnement où on les insère.

Toutefois, l'enseignement principal de la mobilisation hors du commun en faveur de l'Europe de l'Est réside dans la volonté politique qu'elle révèle, qui prouve que les contraintes financières et budgétaires peuvent être desserrées quand il le faut. Quelle que soit la rationalité de cette mobilisation — certainement plus politique qu'économique — elle n'en contraste pas moins avec la portée limitée des mesures prises pour desserrer les contraintes financières qui pèsent sur l'Afrique en particulier et enrayer la dégradation dramatique de la situation économique et sociale de ce continent. La sous-estimation persistante par les gouvernements européens des risques d'une déstabilisation profonde des sociétés africaines et de leur conséquences possibles, est, de ce point de vue, la marque d'une politique à courte vue.

Achevé de rédiger le 17 mai 1990.