

Rapport No 3358

Développement accéléré en Afrique au sud du Sahara Ordre du jour pour l'action

FILE COPY

Août 1981

Bureau du Vice-Président, Opérations

POUR USAGE OFFICIEL



Document de la Banque mondiale

Le présent document fait l'objet d'une diffusion restreinte. Il ne peut être utilisé par ses destinataires que dans l'exercice de leurs fonctions officielles et sa teneur ne peut être divulguée sans l'autorisation de la Banque mondiale.

copyright © 1981 Banque mondiale

A N'UTILISER QU'A DES FINS OFFICIELLES

10 août 1981

**DEVELOPPEMENT ACCELERE
EN
AFRIQUE AU SUD DU SAHARA
ORDRE DU JOUR POUR L'ACTION**

Le présent document fait l'objet d'une diffusion restreinte, et ne peut être utilisé par ses destinataires que dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Sa teneur ne peut être autrement divulguée sans l'autorisation de la Banque Mondiale.

TABLE DES MATIERES

Chapitre I:	<u>INTRODUCTION</u>
	-- Le cadre
	-- La crise économique actuelle
	-- Sources du retard dans la croissance
	-- Priorités nouvelles et correction de la politique
	-- Implications de stratégie à long terme
	-- Politiques des donateurs
Chapitre II:	<u>CONTRAINTES DE BASE</u>
	-- Obstacles à la croissance: la situation post-coloniale
	-- Progrès depuis 1960
	-- La persistance de contraintes spéciales
Chapitre III:	<u>FACTEURS EXTERNES</u>
	-- Détérioration de la balance des paiements
	-- Termes de l'échange
	-- Croissance des exportations
	-- Perspectives pour les années 1980
Chapitre IV:	<u>LES POLITIQUES ECONOMIQUES ET LE CADRE D'ADMINISTRATION</u>
	-- Politique commerciale et le taux de change
	-- Elaboration des décisions économiques
	-- Organisation et gestion
	-- La dimension de l'appareil d'Etat

- Chapitre V: POLITIQUES AGRICOLES ET PRIORITES
- Les orientations du développement de l'agriculture, 1960-80
 - Action pour le développement rural
 - Amélioration des structures incitatives
 - Les problèmes de la commercialisation et de l'approvisionnement en intrants
 - Réformes des politiques de prix, de commercialisation et d'approvisionnement en intrants
 - Recherche agricole et vulgarisation
 - L'irrigation
- Chapitre VI: RESSOURCES HUMAINES
- L'enseignement
 - Formation
 - La santé
- Chapitre VII: AUTRES SECTEURS PRODUCTIFS
- L'industrie
 - Minéraux non combustibles
 - L'énergie
 - Transports et communications
- Chapitre VIII: PROBLEMES A LONG TERME
- Population
 - Croissance urbaine
 - Planification des ressources
 - Régionalisme
- Chapitre IX: L'AIDE EXTERIEURE DANS LES ANNEES 1980
- L'effet d'une plus grande aide et la réforme politique des perspectives économiques
 - Politiques des donateurs
 - Conclusion

LISTE DES TABLEAUX

Chapitre I

- 1.1 L'Afrique au Sud du Sahara et le Monde: Données de base.

Chapitre II

- 2.1 Emploi d'expatriés en pourcentage de l'emploi total de main-d'oeuvre formée dans les premières enquêtes sur la main-d'oeuvre.
- 2.2 Taux annuels moyens de croissance des inscriptions dans les établissements d'enseignement par régions en développement du monde, 1960-76.

Chapitre III

- 3.1 Pays africains importateurs de pétrole: déficit en compte-courant et son financement, 1970-78 (milliards de dollars, 1978).
- 3.2 Tendances des termes de l'échange et des exportations, Choix de pays d'Afrique, par catégories d'exportations.
- 3.3 Importations pétrolières par rapport aux exportations et au PIB dans huit pays africains importateurs de pétrole (médianes).
- 3.4 Part de l'Afrique dans les exportations autres que les combustibles.
- 3.5 Part de l'Afrique dans les exportations mondiales, et des pays en développement d'un choix de produits.
- 3.6 Prix et volume projetés du commerce mondial des produits de base sélectionnés.

Chapitre IV

- 4.1 Emploi du secteur public et taux de croissance pour certains pays.
- 4.2 La croissance de l'administration publique et de la défense par rapport au PNB.

Chapitre V

- 5.1 Développement des exportations agricoles.
- 5.2 Taux de croissance en volume des principales cultures vivrières.
- 5.3 L'évolution des importations de certains produits agricoles, entre 1961-63 et 1977-79.
- 5.4 Aide alimentaire et importations commerciales de céréales, 1975-79.
- 5.6 Fourniture et distribution des intrants agricoles dans 39 pays: fréquence relative du contrôle par l'Etat et par le secteur privé.

Chapitre VI

- 6.1 Le rendement social de l'enseignement en Afrique.
- 6.2 Coût annuel d'un étudiant en pourcentage du PNB par habitant.
- 6.3 Coûts relatifs d'enseignement et coefficients élevés/maître, écoles primaires publiques, choix de pays d'Afrique de l'ouest.

Chapitre VII

- 7.1 Réserves prouvées de pétrole et production pétrolière.

Chapitre VIII

- 8.1 Projections de population dans huit pays africains et dans l'Afrique au Sud du Sahara (en millions).

Chapitre IX

- 9.1 Croissance du PNB par personne, 1960-90.
- 9.2 Projections des performances des pays africains importateurs de pétrole, 1980-90.
- 9.3 Versements nets faits à l'Afrique par l'ADP 1980-1990 (en millions de dollars).
- 9.4 Décroissements nets de l'APD à l'Afrique, 1979 (réalisé), 1985 et 1990 (en millions de dollars à prix courants).

LISTE DES ENCADRES

Chapitre IV

- Encadré A Exportations agricoles de Tanzanie et du Ghana
- Encadré B Un exemple des coûts d'une protection excessive
- Encadré C Incitations industrielles en Zambie
- Encadré D Le système de planification et le budget du Botswana
- Encadré E Croissance, impôt, investissement et coefficient marginal de capital (ICOR)
- Encadré F Contrats d'entreprise publique au Sénégal

Chapitre V

- Encadré A L'agriculture dans les petites exploitations au Kenya
- Encadré B Programme de développement agricole au Nigéria du Nord
- Encadré C Les programmes cotonniers au Mali et en Haute Volta
- Encadré D Les importations alimentaires du Nigéria
- Encadré F La commercialisation du café Arabica dans les Hautes Terres de l'ouest camerounais
- Encadré G La mesure de l'avantage comparatif
- Encadré H Privatisation des eaux de fournitures l'expérience de distribution des engrais au Bangladesh
- Encadré I Lutte contre les sauterelles en Afrique de l'Est

Chapitre VI

- Encadré A La campagne contre l'analphabétisme en Ethiopie
- Encadré B L'approvisionnement en eau dans le secteur rural au Malawi

Chapitre VII

- Encadré A Croissance industrielle au Malawi
- Encadré B L'aide publique catalyseur d'investissement privé: le pétrole au Mali
- Encadré C Développement des capacités locales

Chapitre VIII

- Encadré A Deux approches au problème du logement urbain

DEFINITIONS

Les termes économiques et démographiques sont définits dans les notes techniques à l'Annexe Statistique.

Milliard = 1.000 millions

Les Tonnes sont des tonnes métriques (1.000 kilogrammes)

Les Taux de Croissance sont en termes réels, sauf indication contraire

Les Dollars sont des dollars des Etats-Unis à moins de précision différente

Les Symboles utilisés dans les tableaux du texte sont les suivants:

.. Non disponible

(.) Moins de la moitié de l'unité indiquée.

n.a.Non applicable

Ce Rapport a été rédigé par le Groupe de la Stratégie Africaine, mené par Elliot Berg comprenant K.Y. Amoako, Rolf Güsten, Jacob Meerman et Gene Titrick, avec l'assistance de nombreux membres du personnel de la Banque.

Le rapport s'inspire considérablement des idées de collègues à l'intérieur et à l'extérieur de la Banque et reflète également les opinions exprimées par des universitaires et des fonctionnaires en Afrique et dans les pays donateurs. Les jugements exprimés ne reflètent pas nécessairement les opinions du Conseil d'Administration de la Banque ni celles des gouvernements qu'il représente.



CHAPITRE I. INTRODUCTION

En septembre 1979, les Gouverneurs africains de la Banque mondiale ont adressé un memorandum au Président de la Banque, exprimant leur inquiétude devant les sombres perspectives économiques pour les nations d'Afrique au Sud du Sahara et demandant que la Banque prépare "un rapport spécial sur les problèmes de développement économique de ces pays" et un programme approprié. Ce Rapport est la réponse à cette requête.

Le Rapport discute les facteurs qui expliquent la lenteur de la croissance économique en Afrique dans le passé récent, analyse les changements de politiques et les orientations de programme nécessaires pour promouvoir une croissance plus rapide et conclut par une série de recommandations aux donateurs, dont celle d'un doublement de l'Aide publique au développement (APD) à l'Afrique en termes réels pour provoquer un développement et une croissance renouvelés en Afrique dans les années 1980. Le programme d'action du Rapport est général; il indique une politique globale et des orientations de programme, des priorités d'ensemble pour l'action et des domaines clés pour l'attention des donateurs. Il ne traite pas -- et n'aurait certes pu le faire -- des programmes spécifiques ni des problèmes des pays pris individuellement.

Le Rapport s'inspire pour une large part de l'expérience de la Banque en Afrique et de ses relations étendues avec ses membres africains ainsi que des travaux d'autres organisations multilatérales et agences bilatérales de développement. En particulier, le Rapport bâtit à partir du Plan d'Action de Lagos, ^{1/} la déclaration de stratégie du développement adoptée par les Chefs d'Etat africains à la réunion de l'Organisation de l'unité africaine qui s'est tenue en avril 1980. Le Plan de Lagos soutient que les Etats africains doivent avoir pour objectif de parvenir à une Afrique qui dépendra davantage d'elle-même, qui sera plus économiquement intégrée d'ici à l'an 2000. Ce Rapport traite des réponses à court et moyen termes aux difficultés économiques actuelles de l'Afrique. Il met l'accent sur les moyens par lesquels la croissance peut être accélérée et les ressources nécessaires pour réaliser les objectifs à plus long terme fixés par les gouvernements africains peuvent être créées, avec le soutien de la communauté internationale.

1/ Organisation de l'unité africaine, Le Plan d'Action de Lagos pour la mise en oeuvre de la Stratégie de Monrovia pour le Développement Economique de l'Afrique, adopté par la Seconde Assemblée Extraordinaire des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA, consacrée aux questions économiques (Lagos, Nigéria: 28-29 avril 1980).

LE CADRE

L'Afrique au Sud du Sahara est une région d'une grande diversité. D'un côté, elle comprend le Nigéria, pays de 80 millions d'habitants (presque un quart de la population de la région), produisant quelque 44 pourcent de la production régionale. D'un autre côté, il y a un certain nombre de petits pays comme le Togo et le Swaziland. Elle comprend des pays riches en pétrole et en ressources minérales 1/ aussi bien que des pays qui sont entièrement agricoles; des pays de la forêt vierge et ceux de l'intérieur semi-aride; des pays enclavés et ceux qui donnent sur l'océan; six pays où la production agricole a augmenté de plus de 3 pourcent par an pendant les années 1970 2/ et sept pays où la production agricole est restée inchangée ou bien a diminué en fait pendant cette période; 3/ des pays où existe de longue date une classe indigène de commerçants (la plupart des pays d'Afrique Occidentale) et ceux où un tel groupe est plus réduit et d'origine récente; des pays qui essaient d'introduire le socialisme et d'autres qui suivent l'exemple des économies de marché.

Il y a néanmoins une homogénéité considérable au sein de la région. Les économies africaines sont pour la plupart de faibles dimensions sur le plan économique, à la suite de faibles revenus moyens et de populations réduites. Sur les 45 Etats de la région, 24 ont moins de cinq millions d'habitants. Seul le Nigéria a un produit intérieur brut (PIB) supérieur à celui de Hong Kong. Les économies africaines sont ouvertes; le commerce extérieur y représente couramment un quart du PIB. Ce sont des économies spécialisées, pour la plupart agricoles, dépendant de l'exportation de deux ou trois produits de base. Même dans les pays exportateurs de minéraux, le gros de la population -- rarement moins de 70 pourcent -- travaille dans l'agriculture et la production orientée vers la subsistance représente encore la moitié ou plus de la production agricole totale. Vingt pourcent seulement de la population est urbaine et le salariat ne représente qu'une très faible proportion de la population active -- dans la plupart des pays, moins de 10 pourcent.

S'ajoutant à ces similarités de structure économique, d'autres caractéristiques sont communes: la rareté des personnes instruites; la domination de système d'agriculture extensive; et une extrême diversité ethnique et la fragilité politique qui en résulte. Tous les Etats sont neufs, récemment émergés de la domination coloniale, à l'exception du Libéria et de l'Ethiopie. Tous sont tropicaux, à l'exception du Lesotho et du Swaziland. Presque partout la fertilité est élevée et la population s'accroît rapidement -- plus rapidement que dans toute autre région du monde.

1/ Botswana, Gabon, Guinée, Nigéria, Zaire, Zambie et Zimbabwe, entre autres.

2/ Cameroun, Côte d'Ivoire, Kenya, Malawi, Rwanda, Swaziland.

3/ Angola, Congo, Ghana, Mauritanie, Mozambique, Ouganda, Togo.

Enfin, il y a un extraordinaire degré de similarité, dans toute la région, dans la nature des problèmes de politique économique qui ont surgi, tels que le développement rural, le commerce international et l'industrialisation et dans les réponses qui leur sont apportées au plan national.

Le Rapport est nécessairement sélectif dans son analyse. Beaucoup de questions importantes ont été traitées ailleurs; les problèmes de la science et de la technique, par exemple, sont longuement traités dans le Plan d'Action de Lagos, tandis que d'autres, tels que les taux plus élevés d'épargne interne, suivront probablement une reprise de la croissance, plutôt qu'ils ne la précéderont. Les occasions nouvelles d'investissement et la croissance sont le sujet central de ce Rapport.

LA CRISE ECONOMIQUE ACTUELLE

Pendant les deux dernières décennies, le développement économique a été lent dans la plupart des pays d'Afrique au Sud du Sahara. 1/ Quand, vers le milieu des années 1970, l'économie mondiale a connu l'inflation et la récession, la crise n'a frappé nulle part avec un plus grand impact que dans cette région.

Le tableau n'est pas uniformément sombre. Il y a des signes de progrès à travers tout le continent. Un nombre considérablement plus élevé d'Africains est à l'école et la plupart vivent plus longtemps. Des routes, des ports et des villes nouvelles ont été construits et de nouvelles industries ont été créées. Des emplois techniques et de direction, autrefois occupés par des étrangers, sont désormais détenus par des Africains. Sur les 45 pays de la région, neuf ont affiché des taux annuels de croissance de plus de 2,5 pourcent par habitant entre 1960 et 1979 (voir Tableau A.S. 1). 2/

Mais pour la plupart des pays africains et pour une majorité de la population africaine, les résultats sont peu encourageants et il n'est pas exagéré de parler de crise. Une croissance économique générale lente, des résultats agricoles qui se traînent, associés avec des accroissements démographiques rapides et des crises budgétaires et de balance des paiements -- ce sont des indicateurs frappants de difficultés économiques.

Entre 1960 et 1979, le revenu par habitant dans 19 pays a augmenté de moins de 1 pourcent par an, tandis que pendant la dernière décennie, 15 pays ont enregistré un taux négatif de croissance du revenu par habitant.

1/ Toutes les références à l'Afrique dans ce Rapport concernent l'Afrique au Sud du Sahara à moins d'indication particulière différente. Voir l'Introduction à l'Annexe statistique pour une énumération des pays inclus dans l'étude.

2/ Tous les tableaux précédés des lettres A.S. sont situés dans l'Annexe statistique. Tous les autres tableaux, tels que 1.1 , 1.2 , 2.1 , etc. sont dans le texte.

Et à la fin des années 1970, des crises économiques ébranlaient même des pays à forte croissance comme le Kenya, le Malawi et la Côte d'Ivoire -- où la croissance du PNB par habitant avait été en moyenne de 2,7 pourcent par an entre 1960 et 1979 -- les obligeant à concevoir des programmes, soutenus par la Banque, pour restructurer leurs économies. La production par personne a progressé plus lentement en Afrique au Sud du Sahara que dans aucune autre partie du monde, en particulier dans les années 1970, et elle a progressé plus lentement dans les années 1970 que dans les années 1960 (voir Tableau 1.1).

Tableau 1.1 Afrique au Sud du Sahara et le monde: données de base

Pays	Population (millions d'habitants) Moyen 1979	Taux annuel moyen de croissance du PNB par habitant (pourcent)		Taux annuel de croissance 1970/79 (pourcent)		Taux d'alphabéti- sation des adultes (pourcent) 1976	Espérance de vie à la naissance (années) (1979)	Taux de mortalité juvénile (par 1000 enfants âgés de 1 à 4 ans) (1979)
		1960-70	1970-79	Agriculture	Volume d'exportations			
Afrique au Sud du Sahara	343,9	1,3	0,8	-0,9	-3,5	28	47	25
Pays à faible revenu	187,1	1,6	-0,3	-1,1	-4,5	26	46	27
Nigéria	82,6	0,1	4,2	-2,8	-2,8	..	49	22
Autres pays à revenu intermédiaire	74,2	1,9	-0,5	-0,4	-3,5	34	50	22
Asie du sud a/	890,5	1,5	1,5	0,0	0,6	36	52	15
Tous pays en développement	3,245,2	3,5	2,7 b/	0,1	-1,5	57	58	11
Pays à faible revenu	2,260,2	1,8	1,6 b/	0,1	-3,1	50	57	11
Pays à revenu intermédiaire	985,0	3,9	2,8 b/	0,6	1,9	72	61	10
Tous pays industrialisés	671,2	4,1	2,5 b/	0,2	5,2	99	74	1

a. Bhoutan, Bangladesh, Nepal, Burma, Inde, Sri Lanka, Pakistan.

b. 1970-80.

Source: Dossiers de la Banque mondiale

La tragédie de cette lente croissance dans le cadre africain, c'est que les revenus sont si bas et l'accès aux services sociaux si limité. Le revenu par habitant était de 329 dollars en 1979 (en excluant le Nigéria) et de 411 dollars, lorsqu'on inclut le Nigéria. Les taux de mortalité sont les plus élevés du monde et l'espérance de vie est la plus basse (47 ans). Quinze à vingt pourcent des enfants meurent avant leur premier anniversaire et 25 pourcent seulement de la population a accès à l'eau potable. Sur les 30 pays classés par la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED) comme les plus pauvres du monde, 20 sont africains. Sur les 36 pays énumérés dans le Rapport sur le développement dans le monde, 1981 de la Banque comme à "faible revenu" (un revenu par habitant inférieur à 370 dollars), presque les deux tiers sont africains.

La crise économique est spécialement évidente dans l'agriculture et se reflète dans les chiffres de production. La production de récoltes pour l'exportation a stagné au cours des deux dernières décennies. Une augmentation de 20 pourcent de la production enregistrée dans les années soixante a été annulée par une baisse de proportions similaire dans les années 1970. En conséquence, la part relative de l'Afrique dans le marché mondial a rétréci. Quant aux cultures vivrières, les données sont incertaines, mais elles laissent peu de doute sur les tendances générales. La production alimentaire totale a augmenté de 1,5 pourcent par an dans les années 1970 comparé à un accroissement de 2 pourcent dans la décennie suivante. Mais comme la population augmentait rapidement -- d'une moyenne annuelle de 2,5 pourcent dans les années 1960 et de 2,7 pourcent dans les années 1970 -- la production alimentaire par habitant a été stagnante dans la première décennie et a en réalité baissé dans la suivante. Les importations de grains (blé, riz et maïs) sont montées en flèche -- de 9 pourcent par an depuis le début des années 1960 -- aggravant la dépendance alimentaire. L'aide alimentaire a aussi substantiellement augmenté (voir Tableaux A.S. 24 et A.S. 29). Comme de 70 à 90 pourcent de la population tire son revenu de l'agriculture, la perte de production dans ce secteur a signifié une perte de revenu réelle pour beaucoup de gens parmi les plus pauvres.

La détérioration dans l'agriculture et de beaucoup d'autres facteurs internes et mondiaux a conduit à une crise généralisée de la balance des paiements dans les années 1970. Les déficits des opérations courantes dans l'ensemble de la région sont passés du chiffre modeste de 1,5 milliards de dollars en 1970 à 8 milliards en 1980. La dette extérieure a grimpé de 6 milliards à 32 milliards de dollars entre 1970 et 1979 et le service de la dette est passé de 6 à 12 pourcent des recettes d'exportations au cours de la même période. Les réserves de devises, qui étaient confortables en 1970, ont considérablement diminué. En 1979, les réserves ne pouvaient couvrir que deux mois d'importations et en 1980, elles étaient tombées encore plus bas. Les pressions budgétaires se sont également aggravées dans de nombreux pays, comme l'indiquent la baisse des allocations budgétaires réelles pour les fournitures et l'entretien, des déséquilibres croissants entre les dépenses salariales et non salariales et les difficultés à financer les coûts locaux et récurrents de projets de développement extérieurement financés.

Les crises qui sont apparues dans une grande partie de la région sont d'autant plus fâcheuses que pendant la période qui va de 1960 à 1974 le commerce mondial et l'économie mondiale en général ont connu une rapide expansion et que beaucoup de pays moins développés situés ailleurs ont connu des taux de croissance relativement élevés. Désormais, sur une toile de fond de récession économique planétaire, les perspectives pour toutes les nations moins développées -- mais spécialement pour la région au Sud du Sahara -- sont sombres. Bien que des facteurs cycliques puissent faire remonter les prix de quelques exportations africaines depuis leurs faibles niveaux d'un

passé récent, la hausse des coûts de l'énergie, la croissance lente dans les pays industriels (qui se traduit par des marchés en diminution pour le monde en développement) et la croissance réduite du commerce international (facteurs qui accablent l'économie internationale depuis cinq ans) rendront difficile un redémarrage de la croissance en Afrique.

En bref, les tendances passées du comportement économique de l'Afrique et la poursuite de la récession mondiale expliquent ensemble les projections pessimistes du développement africain dans les années 1980. Le Rapport sur le développement dans le monde, 1981, dans le cadre de sa série la plus optimiste d'hypothèses sur l'expansion de l'économie mondiale ne prévoit virtuellement aucune croissance du revenu par habitant pour le continent africain dans cette décennie; ^{1/} en vertu d'hypothèses moins favorables, un taux négatif de croissance (-1,0 pourcent par an) est projeté pour les nations les plus pauvres de la région.

Ces perspectives et leurs implications politiques, sociales et économiques ne sont acceptables ni par les pays intéressés ni par la communauté internationale. Il y a un besoin urgent de comprendre ce qui a mal tourné et ce qui doit être fait -- par les gouvernements africains eux-mêmes et par la communauté internationale soucieuse de la situation -- pour assurer aux Africains un meilleur avenir.

SOURCES DU RETARD DANS LA CROISSANCE

La performance économique décevante de l'Afrique au cours des deux dernières décennies reflète en partie des limitations internes fondées sur des facteurs "structurels" produits de circonstances historiques ou de l'environnement physique. Ils comprennent des ressources humaines sous-développées, le bouleversement économique qui a accompagné la décolonisation et la consolidation post-coloniale, des facteurs climatiques et géographiques hostiles au développement et l'accroissement rapide de la population. Ces facteurs internes sont traités au Chapitre II.

La croissance a également été affectée par une série de facteurs externes -- notamment, des tendances défavorables dans l'économie internationale, particulièrement depuis 1974. Ces facteurs comprennent la "stagflation" dans les pays industrialisés, des prix plus haut de l'énergie, la croissance relativement lente du commerce des produits primaires et -- pour les exportateurs de minerais de cuivre et de fer -- des termes de l'échange défavorables. Les facteurs externes sont le sujet du Chapitre III.

Les difficultés "structurelles" internes et les facteurs externes freinant la croissance économique de l'Afrique ont été exacerbés par les insuffisances de la politique interne, parmi lesquelles trois ont une importance critique. Premièrement, les politiques des échanges et des taux de change ont

1/ Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde, 1981
(New York, Oxford University Press, 1981) Tableau 1.1.

sur-protégé l'industrie, freiné l'agriculture et absorbé beaucoup de capacité administrative. Deuxièmement, trop peu d'attention a été prêtée aux limitations administratives dans la mobilisation et la gestion des ressources pour le développement; étant donné la faiblesse très répandue des capacités de planification, d'élaboration des décisions et de gestion, les secteurs publics sont souvent surchargés. Troisièmement, il y a eu constamment un préjugé défavorable contre l'agriculture dans les politiques de prix, d'impôts et de taux de change.

PRIORITES NOUVELLES ET CORRECTION DE LA POLITIQUE

Une remise en ordre des priorités d'après l'indépendance est indispensable si la croissance économique doit s'accélérer. Au cours des deux dernières décennies, la plupart des gouvernements africains ont concentré à juste titre leurs efforts sur la consolidation politique, sur la mise en place de l'infrastructure de base (dont une grande partie est liée à l'objectif de l'intégration politique) et sur le développement des ressources humaines. Une attention relativement moindre a été prêtée à la production. Maintenant, il est essentiel d'accorder à la production une plus haute priorité -- sans négliger ces autres objectifs. Sans un taux plus rapide d'augmentation de la production, d'autres objectifs ne peuvent être réalisés, ni les résultats du passé soutenus. Trois mesures de politique économique ont un rôle central pour tout programme orienté vers la croissance: (1) des politiques commerciales et de taux de change plus appropriées; (2) un meilleur rendement de l'utilisation des ressources dans le secteur public; et (3) une amélioration des politiques agricoles.

Les politiques de taux de change et les politiques commerciales, étudiées dans le Chapitre IV, ont une importance spécialement critique pour les économies africaines qui sont exceptionnellement "ouvertes". Les exportations représentent une part importante de la production commercialisée et les importations constituent une part significative de la consommation. En plus de cela, l'Afrique a plus de frontières par kilomètre carré que n'importe quelle région et elles sont extrêmement perméables. Le cadre d'incitations matérielles créé par les politiques commerciales et de taux de change est donc spécialement décisif. En ce qui concerne l'agriculture, par exemple, les taux de change surévalués découragent la production locale; les agriculteurs obtiennent moins dans leurs monnaies locales pour leurs produits d'exportation, tandis que le prix des importations de produits alimentaires est réduit. La situation est similaire dans le secteur industriel. Egalement, les contrôles directs sur les échanges (les interdictions et les quotas d'importation, par exemple), qui sont assez généralement imposés pour faire face aux problèmes de balance des paiements, se sont révélés très coûteux à appliquer, car ils exigent beaucoup de gens formés et un appareil administratif plus important. En outre, ils sont souvent inefficaces.

Le Chapitre IV considère aussi l'utilisation des ressources dans le secteur public -- notamment des moyens d'améliorer sa productivité. Quand les Etats africains ont obtenu leur indépendance, ils ont hérité d'économies inégalement développées, avec une infrastructure rudimentaire. Les marchés fonctionnaient souvent de façon imparfaite et les étrangers dominaient le commerce et la plupart des entreprises modernes. Pour accélérer le développement et rendre leurs économies plus "nationales", les nouveaux gouvernements ont développé le secteur public. Il est désormais largement évident que le secteur public est trop étendu, vu la rareté actuelle des ressources financières, de la main-d'oeuvre qualifiée et de la capacité d'organisation. Il en a résulté une croissance plus lente que celle qui eut pu être obtenue avec les ressources disponibles et cela explique en partie la crise actuelle. Sans une meilleure performance des organismes publics, il sera difficile de réaliser une accélération de la croissance. L'organisation et la gestion de l'activité économique doivent être passées en revue pour déterminer comment les ressources et les énergies de tous les agents économiques peuvent être mieux mobilisées pour le développement économique -- par exemple, en améliorant les institutions et les procédures, en donnant aux organismes du secteur public orientés vers le développement -- "para-étatiques" -- des missions plus claires et une plus grande autonomie de gestion; en accordant des responsabilités plus larges au secteur privé indigène de petite dimension; en permettant aux coopératives décentralisées d'exercer leur activité dans un champ plus vaste; et en définissant un rôle approprié pour le capital privé à une plus large échelle nationale et internationale. Beaucoup de gouvernements ont déjà agi dans ce domaine. En Guinée-Bissau, au Mozambique, au Sénégal, en Ouganda et au Zaïre, entre autres, les gouvernements ont décidé pour des raisons d'efficacité que le champ d'activité du secteur privé devait être étendu.

Dans la plus grande partie de l'Afrique, quatre personnes sur cinq travaillent dans l'agriculture. C'est le principal secteur économique, engendrant dans la plupart des pays 30 à 60 pourcent du PIB, ou même plus, si la comptabilité nationale l'évalue correctement. En raison de son importance, l'agriculture est longuement traité dans le Rapport. Une stratégie pour une croissance agricole plus rapide est détaillée au Chapitre V. Ses principaux éléments sont: assurer de meilleurs prix, des systèmes de commercialisation plus ouverts et plus concurrentiels et une plus grande disponibilité des biens de consommation dans certains cas; une concentration à moyen terme sur les moyens de mieux faire fonctionner les programmes actuels et la remise en état de l'infrastructure existante, de l'irrigation à petite échelle et des pistes rurales; un important effort de recherche sur les récoltes et le bétail; et l'expansion du contrôle des nuisibles et des activités annexes pour réduire les pertes après la récolte. La stratégie exige aussi que le progrès vers l'auto-suffisance alimentaire soit fait avec attention aux facteurs de coût-efficacité.

L'un des thèmes les plus constants du Rapport est le rôle capital que les ressources humaines jouent dans le développement de l'Afrique. Le développement des ressources humaines fait l'objet du Chapitre VI: éducation,

formation et santé. En ce qui concerne l'éducation, une stratégie de base est étudiée: comment développer le plus efficacement la scolarité en face de graves limitations financières. La discussion sur la formation concerne une large gamme de questions: formation en rapport avec les projets; expansion de la formation sur le lieu de travail; nécessité d'une attention particulière à la formation à la gestion; et assistance technique. Dans la discussion des stratégies du secteur de la santé, un certain nombre de thèmes font l'objet d'attention, notamment: expérimentation avec les systèmes ruraux peu coûteux de soins de santé, en tenant compte des limitations administratives et financières; une meilleure utilisation des ressources existantes grâce à une meilleure planification, une plus grande capacité de faire des analyses politiques, renforcement de la capacité de gestion; la mobilisation des énergies privées aussi bien que publiques; la remise en état de l'infrastructure et la consolidation des systèmes de santé existants; accès élargi à l'eau potable et la sanitation adéquate.

Bien que l'expansion de l'agriculture soit nécessairement l'élément central de toute stratégie orientée vers la production, des occasions d'augmenter la production existent aussi dans d'autres secteurs -- énergie, industrie (manufactures, services publics de distribution, grands travaux), minéraux non combustibles et transports. Les politiques et les programmes pour ces secteurs sont considérés dans le Chapitre VII.

Si le Rapport est centré sur les réponses à la crise économique des années 1980, certains problèmes à plus long terme ne peuvent être négligés. Le plus critique d'entre eux est peut-être la croissance démographique. Les six enfants auxquels, en moyenne, une femme africaine donne naissance pendant ses années de fécondité représentent le taux de fertilité totale le plus élevé du monde. Cette fertilité élevée, combinée avec un déclin de la mortalité, a des effets sur l'agriculture, l'urbanisation et les dépenses publiques, qui sont explorés au Chapitre VIII. Ce chapitre considère également les problèmes des villes en croissance rapide de l'Afrique et les réponses nécessaires dès maintenant si l'on veut efficacement rassembler les ressources urbaines et désamorcer de futures crises urbaines. Les problèmes de conservation des sols, de reboisement et d'approvisionnement en bois de feu sont brièvement analysés et le chapitre conclut par une analyse de la justification avancée pour l'intégration économique régionale -- objectif du Plan de Lagos -- le caractère désirable d'un rôle positif des donateurs à l'appui des mesures tendant à une coopération économique plus étroite.

Les facteurs liés aux politiques bénéficient d'une priorité dans le Rapport parce que -- pour la plupart des pays en cause -- les perspectives d'un développement plus rapide et soutenu sont minces sans corrections appropriées. Les politiques internes peuvent être changées, bien qu'il soit admis que les changements de ce genre demandent du temps et ne sont pas faciles à réaliser. Avec un cadre plus approprié pour la politique et un soutien externe suffisant, le potentiel économique substantiel de la région pourrait être réalisé. L'agriculture, longtemps négligée, pourrait reconquérir les rythmes de croissance des années soixante si l'environnement la soutenait mieux. Egalement,

un certain impact de la recherche agricole devrait se faire sentir dans les quelques années à venir; la recherche actuellement en cours peut donner des résultats d'ici aux années 1990. En plus de cela, il y a la promesse des minéraux largement inexplorés du continent africain, ses ressources de poissons et de combustibles au large des côtes et l'énergie non domestiquée de ses grands fleuves.

IMPLICATIONS DE STRATEGIE A LONG TERME

La stratégie de développement basée sur l'agriculture et orientée vers l'exportation suggérée pour les années 1980 est le début essentiel d'un processus de transformation à long terme, un prélude à l'industrialisation. Ce n'est pas une orientation permanente, mais une stratégie qui, en Afrique, engendre des ressources plus vite que toute autre et profite à un plus grand nombre de gens. Sans ces ressources, les fondations du développement futur ne peuvent être établies. La liste de ce qu'il faut faire est redoutable: les services administratifs doivent être étendus aux zones rurales pour augmenter le bien-être social et contribuer au renforcement d'un sentiment d'unité nationale; une infrastructure sociale et économique dont le besoin se fait sentir de façon critique doit être développée, des routes doivent être construites et entretenues, une scolarité convenable doit être offerte à chacun; la connaissance de l'environnement économique et physique doit être accrue par une recherche plus large et plus profonde et par des expériences pilotes sur un large front; et un plus grand nombre de personnes doit être formé. Les relations commerciales inter-africaines doivent être développées et une plus grande coopération doit être encouragée au moyen de programmes communs. Ceci développera des intérêts réciproques et l'habitude d'efforts communs, créant une base sûre pour une intégration régionale accrue, telle que celle qui est envisagée dans le Plan d'Action de Lagos.

Une stratégie centrée sur l'agriculture et l'exportation est donc ouverte; c'est un début nécessaire. Elle aidera à engendrer les ressources dont l'Afrique a besoin pour consolider les forces politiques et administratives, éduquer ses peuples et améliorer leur santé et trouver ce qui marchera et ce qui ne marchera pas. Elle mettra en avant des talents humains aujourd'hui négligés et révélera des ressources matérielles qui ne sont pas encore imaginées. Et elle ouvrira la voie à un avenir dont nous ne pouvons encore distinguer la forme.

POLITIQUES DES DONATEURS

Bien qu'il soit souligné dans le Rapport que les gouvernements africains doivent réexaminer leurs politiques et leurs programmes si leurs objectifs de développement doivent être réalisés, il est également reconnu que les réformes en matière de politique sont difficiles et délicates. Dans toutes les sociétés, des obstacles redoutables empêchent une réponse rapide aux appels au changement, même les plus modérés. Des consommateurs, des producteurs, des dirigeants des entreprises semi-publiques, des fonctionnaires, des industriels et d'autres ont intérêt à maintenir les politiques existantes, quelle que soit

leur inefficacité au point de vue national. En outre, la réforme exige souvent l'utilisation des moyens techniques pleins d'incertitudes. En plus, c'est sans doute le plus important, les programmes de réforme prennent toujours du temps. Pour ces raisons, et pour d'autres, les gouvernements africains auront besoin d'une aide extérieure supplémentaire et cette question est traitée dans le Chapitre IX.

Le premier pas pour la communauté internationale, si elle doit aider les pays africains à traverser la crise actuelle et aider la région à réaliser son potentiel, est de s'engager à fournir des flux d'aide plus importants dans les années 1980. Bien que l'aide par habitant à l'Afrique soit déjà relativement élevée, les besoins sont particulièrement grands et pressants comparés avec la plupart des autres régions du monde dont le niveau de revenu par habitant est grossièrement le même.

L'analyse contenue dans le Rapport suggère qu'un doublement de l'aide en termes réels d'ici à la fin des années 1980, passant de 4,9 à 9,1 milliards de dollars (de 4,9 à 17,8 milliards de dollars en prix courant), combinée avec une réorientation convenable de la politique interne, pourrait conduire à un taux de croissance moyenne régionale par habitant de presque 3 pourcent pendant le reste de la décennie. D'un autre côté, si les situations établies se prolongent, le taux général de croissance par habitant sera nul ou négatif, avec des possibilités alarmantes d'une chute encore plus vertigineuse dans certains pays.

Les engagements d'aide supplémentaire devront être pris maintenant si les versements doivent atteindre les niveaux requis d'ici au milieu des années 1980. Ces apports doivent avoir pour but d'améliorer l'efficacité de l'utilisation des ressources à court et moyen termes. Une aide à la balance des paiements, à versement rapide, est d'une nécessité critique dans certains pays pour permettre un fonctionnement plus complet et l'entretien de la capacité productive et de l'infrastructure existantes. Une concentration sur l'achèvement des projets existants, ou sur un meilleur fonctionnement de projets récemment achevés, sur la remise en état et sur l'entretien conduira à des augmentations rapides de la production. Les projets productifs doivent bénéficier généralement de la priorité la plus élevée.

Tant les donateurs que les gouvernements africains devront changer leurs politiques si les importantes augmentations d'aide recommandées ici doivent se produire et si elles doivent avoir les effets désirés. Ce qu'il faut, c'est une nouvelle sorte de contrat social, un accord au sein de la communauté mondiale que la lutte contre la misère en Afrique est une préoccupation commune qui comporte des responsabilités pour les deux parties. Après tout, l'assistance étrangère a joué un rôle plus substantiel en Afrique que dans la plupart des autres régions en développement, en termes d'aide par habitant, de part de l'investissement total, d'assistance technique et de choix et conception des projets. Les donateurs ont ainsi contribué dans une certaine mesure à la crise actuelle. En outre, les Etats africains sont parmi les plus récents et les moins développés du monde. Ils font face à des problèmes économiques

spéciaux avec le handicap de pénuries encore aiguës des cadres formés et expérimentés, avec des systèmes politiques fragiles et des institutions non encore éprouvées. Ils sont, à juste titre, une préoccupation spéciale pour l'ensemble de la communauté. Du côté des donateurs, par conséquent, l'assistance doit non seulement être plus importante, mais plus efficace. Elle devra être accompagnée d'une attention plus étroite au choix et à la conception des projets, de plus de souplesse dans les modalités de l'aide (plus de financement des frais locaux et/ou récurrents par exemple, de plus de prêts non-affectés à des projets et de plus d'attention à l'environnement de politiques économiques. Tout cela implique également une plus grande collaboration que par le passé entre les donateurs; aucun donateur n'a envie de financer les frais récurrents du projet "indésirable" de quelqu'un d'autre. Cela signifie également que les donateurs doivent s'engager dans une politique plus systématique de dialogue avec leurs partenaires africains sur les politiques économiques.

Du côté africain, les apports d'aide n'ont pas toujours été utilisés avec efficacité; leur impact sur le développement a été dilué par des insuffisances de politiques économiques. Les gouvernements africains, en conséquence, doivent être disposés à prendre des mesures fermes sur les problèmes internes, plus ouverts aux propositions tendant à réviser les politiques à la lumière de l'expérience et disposés également à accepter la proposition que sans réforme des politiques, il sera plus difficile de mobiliser une aide plus élevée.

CHAPITRE II. CONTRAINTES DE BASE

Lorsque les Etats au Sud du Sahara ont obtenu leur indépendance il y a une vingtaine d'années, ils faisaient face à de redoutables contraintes à leur développement. Parmi celles-ci figuraient des ressources humaines sous-développées, la fragilité politique, des institutions mal enracinées et convenant mal, un climat et une géographie hostiles au développement, et une croissance démographique rapide. Et bien que les gouvernements aient marqué des succès considérables, l'héritage de l'histoire et les réalités de la géographie continuent à freiner le progrès économique de l'Afrique.

OBSTACLES A LA CROISSANCE: LA SITUATION POST-COLONIALE

Ressources humaines sous-développées

L'un des problèmes les plus critiques des 20 années écoulées, c'est la rareté de main-d'oeuvre formée. Le Tableau 2.1 montre le recours considérable aux expatriés pour la main-d'oeuvre formée en général, mais l'offre de main-d'oeuvre de "haut niveau" (formée à l'université) était encore plus limitée. Dans la plupart des pays au Sud du Sahara, plus des trois quarts de ces cadres étaient étrangers. Les emplois d'autorité et techniques de premier plan au sein des pouvoirs publics étaient dominés par les expatriés. Le Zaïre, qui s'est trouvé lors de l'indépendance sans un seul médecin, avocat, ingénieur, ou officier africain est un cas extrême, mais les étrangers occupaient beaucoup d'emplois qualifiés et de responsabilité même dans les pays dont les systèmes d'éducation étaient les plus avancés; au Nigéria, les Africains détenaient moins de 700 des postes supérieurs de la fonction publique, sur 3000, jusque vers le milieu des années cinquante et au Sénégal 1500 techniciens français occupaient en 1961 presque tous les emplois supérieurs. Et là où il y avait un nombre élevé de colons, le nombre des Africains formés aux techniques modernes était encore plus faible.

Tableau 2.1 Emploi d'expatriés en pourcentage de l'emploi total de main-d'oeuvre formée dans les premières enquêtes sur la main-d'oeuvre

Pays	Année	Pourcentage
Botswana	1967	42
Côte d'Ivoire	1962	45
Kenya	1964	48
Malawi	1966	18
Nigéria	1964	13
Ouganda	1967	21
Swaziland	1970	35
Tanzanie	1965	31
Zambie	1965	62

Source: Adapté de: Richard Jolly et Christopher Colclough, "African Manpower Plans: An Evaluation", International Labor Review, vol. 106, nos. 2 et 3 (août/ septembre 1972), p. 210.

Au Kenya et en Tanzanie, par exemple, moins de 20 pourcent des postes de haut niveau de la fonction publique étaient aux mains d'Africains au début des années 1960.

Dans toute la région, le commerce et l'industrie étaient presque entièrement possédés et gérés par des étrangers. En 1975 encore, il n'y avait que 80 magasins appartenant à des Africains dans la capitale mozambicaine de Maputo et après soixante années de régime colonial, des entreprises ayant plus de dix employés appartenant à des Africains et gérés par eux, étaient extrêmement rares, même dans les économies relativement avancées du Kenya, d'Ouganda, et du Zimbabwe. ^{1/} Dans le secteur salarié, la présence étrangère s'étendait même aux postes d'encadrement du premier niveau: en 1960, par exemple, 300 des 900 contremaîtres du Ghana étaient des expatriés.

Cette situation générale de sous développement des ressources humaines s'explique en partie par le fait que même vers la fin des années cinquante, les études avancées étaient encore dans une large mesure hors de portée de la plupart des Africains; les installations locales n'existaient pas, ou bien, si elles existaient, l'inscription des Africains faisait souvent l'objet de restrictions. Ainsi, en 1958, moins de 10.000 étudiants africains fréquentaient des universités dans leur pays ou à l'étranger (un étudiant pour 20.000 habitants), 6.500 d'entre eux étant originaires du Ghana et du Nigéria. En fait, très peu de pays avaient plus de 200 étudiants faisant des études supérieures, ce qui se traduit par moins de 1 pourcent de la population correspondante d'âge scolaire (voir Tableau A.S. 38).

Le nombre de gens instruits au niveau secondaire était également limité. Vers la fin des années 1950, toute la région ne produisait que 8.000 diplômés du secondaire par an, dont 40 pourcent étaient au Ghana et au Nigéria. En fait, 3 pourcent seulement des élèves d'âge secondaire étaient instruits à ce niveau en Afrique en 1960, contre plus de 25 pourcent aux Philippines, 20 pourcent en Inde et 10 pourcent en Birmanie.

La grave pénurie de main-d'oeuvre qualifiée et de chefs d'entreprise était aussi le résultat des politiques d'immigration de la période coloniale. Des travailleurs étrangers à tous les niveaux de qualification étaient recherchés pour faire face à des pénuries de main-d'oeuvre spécifiques et ils en sont venus par la suite à occuper des positions dominantes comme négociants et marchands, entrepreneurs de bâtiment et artisans, chefs d'entreprise industrielle, et travailleurs manuels et employés qualifiés. Bien que les communautés d'immigrants aient apporté des contributions importantes au développement de l'Afrique, leur présence sur le marché du travail a fait obstacle à ce que les Africains acquièrent des qualifications. Les forces du marché ont également joué un rôle: il était souvent moins coûteux d'importer et de former de la main-d'oeuvre étrangère que de recruter sur place. En plus de cela, en raison des conventions sociales coloniales; il était rarement permis aux Africains de superviser des non-Africains. En conséquence, la population locale était empêchée de monter sur l'échelle des qualifications ou d'assumer des rôles de chef d'entreprise.

^{1/} Shankar N. Acharya, "Perspectives and Problems of Development in Low-Income Sub-Saharan Africa" dans Shankar N. Acharya et Bruce Johnston, "Two Studies of Development in Sub-Saharan Africa", World Bank Staff Working Paper, No 300 (Washington, D.C.: Banque mondiale, octobre 1978), p. 11.

Tout comme les besoins dans le domaine de l'éducation et de la formation, ceux de la santé étaient négligés. En 1960, par exemple, il n'y avait qu'un médecin par 50 000 personnes en Afrique au Sud du Sahara contre un pour 12 000 dans d'autres pays à faible revenu. Les programmes au niveau rural étaient rares et les soins préventifs limités. Ainsi, pour la plus grande partie de la population (qui est située dans les zones rurales), les soins médicaux étaient fournis par des praticiens indigènes. L'espérance de vie était plus faible que la moyenne pour tous les pays à faible revenu (39 ans contre 42) et les taux de mortalité juvénile (décès des enfants de un à quatre ans) étaient nettement plus élevés (39 par mille contre 23). Les gouvernements coloniaux ont fait des efforts méritoires pour lutter contre les maladies endémiques dans bien des parties de la région, mais la majorité des ruraux n'était pas touchée; les efforts systématiques de lutte contre le paludisme, par exemple, étaient dans l'ensemble limités aux grands centres urbains.

La rareté des cadres techniques et de gestion au moment de l'indépendance a eu des effets très fâcheux sur l'administration publique, le développement industriel, les niveaux de salaire, et les coûts. En outre, l'insuffisance de l'éducation dans la population a réduit les stimulations en faveur d'un changement progressif que l'on rencontre généralement là où l'éducation est plus répandue. 1/ Enfin, les effets débilissants de la maladie réduisaient la productivité de la main-d'oeuvre et la propension à innover.

Fragilité politique

Pendant les deux dernières décennies, une partie appréciable de la région au Sud du Sahara a été la scène de conflits politiques et militaires. Dans certains pays, la violence a été déclenchée par les luttes de libération, bien qu'en général le processus de décolonisation ait été remarquablement pacifique. Immédiatement après l'indépendance, de violents conflits internes ont éclaté dans beaucoup des nouvelles nations, résultant du pluralisme des sociétés africaines et des difficultés de la consolidation politique post-coloniale. En raison de l'extrême diversité des cultures et des langues (probablement plus forte en Afrique que dans n'importe quelle autre région) le processus d'intégration nationale -- établissement de nouvelles institutions et de nouvelles loyautés -- a inévitablement comporté des conflits. Également, comme les frontières que les nouveaux gouvernements ont hérité passent fréquemment à travers les lignes ethniques, des heurts étaient presque assurés.

Les conflits civils et militaires et la fragilité politique qu'ils reflétaient ont eu plusieurs effets économiques négatifs. En premier lieu, cela a obligé les dirigeants d'après l'indépendance à attribuer une priorité spécialement élevée aux objectifs politiques à court terme. En second lieu, cela a déclenché des déplacements de population à grande échelle. Dans les années 1970, le nombre de réfugiés qui avaient fui à travers les frontières nationales en Afrique augmentait de 750 000 à plus de 5 millions, ce qui équivaut à la moitié des réfugiés dans le monde. 2/ Dans huit pays, le nombre de réfugiés pendant la plus importante année de fuite s'élevait au moins à 3 pourcent de la population

1/ Voir Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde, 1980 (New York: Oxford University Press, 1980), Chapitre 5.

2/ U.S. Committee for Refugees, 1981 World Refugee Survey.

totale. ^{1/} Troisièmement, les luttes civiles ont entraîné une diversion des ressources vers les dépenses militaires. Alors, que la part du PNB consacrée à des fins militaires est restée assez constante pour l'ensemble de la région dans les années 1970 (2,9 pourcent), la proportion a presque doublé dans le groupe le plus pauvre (les pays semi-arides à faible revenu), passant de 2,3 à 4,3 pourcent du PNB (voir Tableau A.S.43).

Adaptation institutionnelle

L'adaptation institutionnelle des Etats post-coloniaux a du être adaptée aux nouvelles réalités politiques et canalisée pour faire face à des besoins nouveaux. Deux séries de problèmes étaient particulièrement pertinents. Premièrement, les gouvernements coloniaux avaient créé de nombreuses organisations sous-régionales qui ne se sont pas révélées viables après l'indépendance. Certaines étaient des groupes fonctionnels, tels que le West African Cocoa Research Institute, le West African Examination Council, the East African Railway and Harbor Authority, et le East African Railways. D'autres, plus importants étaient des groupements supranationaux -- les Fédérations d'Afrique Occidentale et d'Afrique Equatoriale Françaises, le Central African Federation et le East African Common Market. Toutes sont apparues comme ne convenant plus aux nouvelles réalités nationales et ont été dissoutes. Mais la réorganisation que cela a exigé a imposé des frais très lourds aux pays nouvellement indépendants.

Le second problème, lié au premier, a été celui d'adapter les institutions nationales existantes, qui avaient été étroitement calquées sur celles de la puissance coloniale, aux besoins africains. Les systèmes de pouvoir local d'administration générale, de soins de santé et d'éducation ont dû être restructurés; la mise en forme d'institutions "appropriées" s'est révélée une tâche gigantesque, qui reste inachevée.

L'héritage économique

La croissance économique moderne a une histoire relativement brève en Afrique au Sud du Sahara. L'administration coloniale s'est installée dans la plupart des cas dans les deux dernières décennies du XIX ème siècle. L'expansion économique s'est produite rapidement dans quelques pays -- Ghana, Sénégal, Ouganda et Zaïre, par exemple -- et s'est répandue ailleurs par la suite, avec des interruptions pendant les deux guerres mondiales et la dépression des années trente. Cependant, un développement général et soutenu n'est apparu qu'après la seconde guerre mondiale dans la plupart des pays de la région.

En partie à cause de ce facteur temps, les économies africaines au moment de l'indépendance étaient inégalement développées et dualistes, plus que dans la plupart des autres régions en développement. A travers le continent, il n'y avait que quelques îlots de développement économique moderne: par exemple, en Afrique de l'Ouest, où la production de récoltes d'exportation par de petits exploitants agricoles était le principal moteur du développement, l'activité économique moderne se déroulait surtout dans les zones forestières et côtières

^{1/} Angola, Burundi, Ethiopie, Guinée-Bissau, Mozambique, Rwanda et Zimbabwe.

s'étendant sur environ 200 kilomètres vers l'intérieur des terres, depuis la mer. Dans l'immense intérieur, où était (et où est encore) la plus grande partie de la population, les signes de changement économique étaient à peine visibles, à l'exception de la production d'arachides au Nigéria et au Sénégal. En Afrique Centrale, Orientale et Australe, le dualisme était encore plus marqué; l'économie moderne consistait largement en des enclaves minières exploitées par des Européens et en des îles d'activité agricole de colons. Dans les pays producteurs de minéraux qui avaient d'importantes communautés de colons, les "zones indigènes" étaient négligées et faisaient généralement l'objet de discrimination. Les agriculteurs africains, en conséquence, produisaient peu pour le marché.

Ainsi, lorsque s'est ouverte la période post-coloniale, la plupart des Africains étaient en dehors de l'économie moderne. Selon une étude des Nations Unies des années 1950, plus de 70 pourcent des terres cultivées étaient consacrées aux cultures vivrières, tandis que moins de 10 pourcent étaient exploitées en vue de l'exportation. ^{1/} La main-d'oeuvre africaine était concentrée fortement dans l'agriculture de subsistance. En 1960, il n'y avait probablement pas plus de 10 millions de salariés africains pendant une partie quelconque de l'année; ce n'est qu'en Afrique Australe que jusqu'à 10 pourcent de la population avait un emploi rémunéré dans le secteur moderne. En plus de cela, la migration "circulaire" (la pratique que les travailleurs retournent plus ou moins régulièrement dans leurs villages) était encore commune dans tout le continent.

La prédominance de la production de subsistance présentait des obstacles spéciaux au développement agricole. Il fallait inciter les agriculteurs à produire pour le marché, à adopter de nouvelles cultures, et à prendre des risques nouveaux. Les systèmes d'agriculture établis, qui s'étaient formés avec les siècles et qui étaient bien adaptés à l'environnement local, devaient être modernisés si l'on voulait que la production augmente. On ne savait pas grand chose sur les nouvelles cultures, sur les nouvelles méthodes de rotation des cultures, de protection des semences ou sur les techniques agricoles plus productives. La recherche et l'expérimentation agricoles faisaient défaut, mais il en était de même de la plupart des renseignements de base sur la pluviosité, le débit des rivières, la qualité des sols, les systèmes agricoles et les habitudes d'utilisation des terres. De ce fait, la matière première expérimentale et intellectuelle nécessaire pour le progrès en agriculture était très rare. La fragilité des sols africains, l'irrégularité des pluies et la diversité écologique qui caractérise même de petites sous-régions dans cette partie du monde rendaient spécialement nécessaire des connaissances détaillées se rapportant à un lieu précis; leur absence posait un obstacle habituellement grave au développement agricole.

En outre, l'infrastructure de base était, dans certaines zones, presque inexistante: les routes, les chemins de fer, les ports, les bâtiments et les réseaux de télécommunication étaient rares et ne pénétraient pas dans l'hinterland. L'investissement public en capital avait été limité au départ par l'insuffisance des ressources locales, ainsi que par la doctrine de l'"autosuffisance coloniale" qui prévalait jusqu'à la deuxième guerre mondiale, et dont le thème principal

^{1/} Département des Affaires Economiques des Nations Unies, Enlargement of the Exchange Economy in Tropical Africa (New York: Nations Unies, 1954).

était que les colonies ne devaient pas être subventionnées par les métropoles. En plus de cela, les flux de capitaux privés vers la plupart des pays d'Afrique étaient bien moindres que dans d'autres régions en développement et ce qui allait à l'Afrique était très inégalement distribué. Selon une étude classique, 40 pourcent de l'investissement privé étranger total en Afrique au Sud du Sahara entre 1880 et 1936 est allé à l'Afrique du Sud; la Zambie et le Zimbabwe ensemble ont reçu 18 pourcent; le Zaïre, 11 pourcent; et le Kenya et l'Ouganda ensemble 4 pourcent. Ailleurs, l'investissement a été négligeable. 1/

Climat et géographie

L'Afrique est "tropicale de façon prééminente". 2/ L'Equateur coupe en deux le continent et tous les pays qui sont le sujet de ce Rapport sont situés sous les tropiques (à l'exception du Swaziland et du Lesotho), fait qui crée des obstacles spéciaux au développement. Premièrement, l'interaction du climat et de la géographie est telle que la plupart des sols africains sont délicats, déficients en matériaux organiques et en général d'une fertilité seulement modérée. Les zones bien arrosées ne représentent qu'un quart du total: ailleurs, les pluies sont insuffisantes en volume et hautement variables dans le temps. De plus, l'absence du gel, "le grand exécuteur de la Nature", crée des problèmes de lutte contre les mauvaises herbes et les nuisibles particulièrement pesants. 3/ Deuxièmement, la recherche des minéraux est plus difficile sous les tropiques que dans les zones tempérées, où les formations rocheuses sont bien exposées. Il y a vingt ans encore, la technique de prospection était largement limitée à des sondages superficiels: on ne savait pas grand chose sur la recherche exploratoire des formations minérales lorsque les couches supérieures de sols étaient importantes. Enfin, le climat tropical étant particulièrement accueillant pour les maladies bactériennes et les parasitoses et pour des fléaux endémiques comme le paludisme, la schistosomiase et l'onchocercose, l'énergie et la productivité humaines en souffrent.

La sécheresse a également joué un rôle: une partie du mauvais résultat des années 1970 a été certainement due au mauvais temps. Le Sahel a connue une succession rapide d'années de sécheresse entre la fin des années 1960 et 1973-74, avec seulement une ou deux années de récupération dans l'intervalle. Une période de temps satisfaisant vers le milieu des années 1970 a alors été suivie d'un certain nombre d'années médiocres, aussi bien dans le Sahel qu'en Afrique du Nord-Est. Ces événements ont provoqué une chute abrupte de la production de récoltes et des pertes sévères de bétail.

Depuis la sécheresse du début des années 1970, on a beaucoup débattu quant à savoir si cela indique des changements à long terme du climat avec les changements subséquents de l'écologie -- une "avance du désert". Les indices actuellement disponibles n'appuient pas de façon concluante l'hypothèse d'une

1/ Sally H. Frankel, Capital Investment in Africa (Londres: Oxford University Press, 1938).

2/ Andrew M. Kamarck, The Tropics and Economic Development (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1976), p. 19.

3/ Ibid., p. 17

tendance séculaire dans les conditions climatiques. ^{1/} Au lieu de cela, il y a des indications qu'en certains endroits la végétation naturelle a été dégradée par des pâturages excessifs, et que l'extension des zones défrichées a eu une influence négative sur l'évaporation et la pluviosité. Mais ce sont là les résultats d'actes de l'homme -- une surpopulation relative et surexploitation de pâturage des régions semi-arides soumises à la pression d'accroissements de population humaine et animale -- et non de changements autonomes de climat.

Si il n'y a pas de tendance à long terme discernable dans les niveaux moyens de pluviosité, il se peut que leur caractère variable soit en hausse, les accumulations en dessus ou en dessous de la moyenne devenant plus fréquentes. Le fait que dans toute l'Afrique les régions marginales sont aujourd'hui utilisées de façon bien plus intensive qu'il y a une génération, exacerbe encore davantage les effets de l'irrégularité des pluies. Ainsi, alors que la question des tendances à long terme en matière de climat et d'écologie reste ouverte, il y a eu une augmentation très nette de la vulnérabilité des zones semi-arides.

Un autre problème lié au climat est apparu pendant les années 1950 et la première moitié des années 1960, où il apparaît que la pluviosité totale et la répartition des pluies ont été meilleures que la moyenne à long terme. Cette longue période de conditions favorables a encouragé les bergers et les agriculteurs à adapter leurs techniques d'élevage à une situation apparemment sûre. Puis, avec les changements climatiques brusques et sévères des années 1970, des réajustements graves et douloureux ont été nécessaires et il se peut que cette période de réajustement ne soit pas encore terminée.

La géographie a eu également une influence. La grande dimension physique et la population dispersée de l'Afrique créent des besoins et des problèmes spéciaux en matière de transports. En plus de cela, quatorze des vingt pays enclavés dans les terres existant dans le monde sont situés sur ce continent; presque un tiers des pays au Sud du Sahara sont dans ce cas, souvent éloignés de plus de 1.000 kilomètres de la mer par la voie terrestre la plus courte. Ces facteurs ont des implications pour la construction des routes. Les longs axes routiers créent des volumes de trafic relativement faibles et des réseaux étendus de voies secondaires sont nécessaires.

Croissance démographique

La plupart des systèmes agricoles africains comportent une utilisation très extensive des terres: cultures itinérantes, longues périodes de friche et utilisation limitée de fumier et d'intrants extérieurs à l'exploitation. Tant que la terre était abondante, l'utilisation d'une telle technique était compatible avec des rendements stables par habitant, alors même que la population rurale augmentait. Mais la terre n'est plus abondante dans la plus grande partie du continent; en fait, des pressions démographiques existent depuis bien des décennies

^{1/} Une récente étude des modèles d'écoulement du fleuve Sénégal, réfute la thèse d'une tendance séculaire climatique. En constatant les fluctuations extrêmes de pluviosité depuis les temps pré-historiques, les auteurs avancent l'hypothèse que le Sahel a récemment subi une période de précipitation insuffisante. Ils prédisent que cette période sèche doit se terminer vers 1985, suivie d'une période de précipitation normale culminant en 1992; une autre sécheresse sévère est prévue pour l'année 2005. Voir Hugues Faure et Jean-Yves Gac, "Will the Sahelian Drought End in 1985?" Nature, vol. 291 (11 juin 1981), pp. 475-78.

dans certaines parties de l'Afrique Orientale (Burundi, Kenya et Rwanda), de l'Afrique Australe (Lesotho, Swaziland et Zimbabwe) et de l'Afrique Occidentale (Mauritanie et Niger). Il y a d'importantes poches de zones à implantation dense dans quelques pays, telles que dans le Nigéria du Sud Est, dans les Hauteurs Occidentales du Cameroun, sur le Plateau Mossi de Haute-Volta et dans le Bassin des Arachides du Nord du Sénégal. Et dans les récentes décennies, des taux d'accroissement démographiques très élevés pour l'Afrique au Sud du Sahara -- 2.5 pourcent par an dans les années 1960 et 2,7 pourcent annuels dans les années 1970 -- ont découragé la production et la croissance économique.

Il y a des signes, tout d'abord, que les rendements de la main-d'oeuvre dans l'agriculture sont en baisse. Les périodes de jachère sont raccourcies, sapant le pouvoir de régénération des sols. Le manioc, que l'on peut faire pousser sur des sols trop appauvris pour d'autres cultures vivrières, est plus largement cultivé, aux dépens d'autres cultures. Le bois de feu est devenu difficile à trouver et les pâturages excessifs et les conflits entre cultivateurs et populations pastorales sont plus fréquents. 1/ En plus de cela, des terres marginales supplémentaires ont été mises en culture, soit dans les zones de pluviosité faible et incertaine, soit sur les pentes, ce qui a conduit à l'érosion et à la dégradation des sols. Il est ainsi probable qu'une partie de la baisse de la production agricole par habitant dans les années 1970 peut être expliquée par la pression de la population sur les terres arables. En outre, la croissance démographique a sans aucun doute affecté les exportations, beaucoup de marchandises commercialisables (les arachides et l'huile de cuisine, par exemple) étant consommées localement.

L'accroissement rapide de la population a aussi contribué à d'énormes migrations des régions rurales vers les villes, avec pour résultat que la population urbaine a augmenté plus vite dans les décennies récentes que sur n'importe quel autre continent (de 6 pourcent par an). Ainsi, en 1960, trois villes africaines seulement comptaient 500 000 habitants; en 1980, elles étaient 28. Les efforts des pouvoirs publics pour répondre aux demandes de services de base et pour assurer un approvisionnement alimentaire à des prix raisonnables dans ces zones ont déséquilibré des budgets déjà serrés et ont entravé la flexibilité des politiques de prix et de production alimentaires.

Enfin, les populations croissantes créent des besoins spéciaux pour la fourniture de services de base, en particulier l'enseignement. Le nombre d'enfants à instruire a cru si rapidement qu'il a été extrêmement difficile aux gouvernements d'augmenter la proportion d'enfants scolarisés.

PROGRES DEPUIS 1960

Dans les vingt dernières années, les gouvernements africains ont fait des progrès considérables en réduisant l'impact de ces limitations fondamentales. Les bonds les plus importants ont été faits dans le développement des ressources humaines; en particulier, la population est nettement mieux instruite qu'elle ne l'était il y a une génération. Depuis 1960, les inscriptions scolaires totales

1/ Voir Bruce Johnston, "Agricultural Production Potentials and Small Farmer Strategies in Sub-Saharan Africa" dans Shankar N. Acharya et Bruce Johnston, "Two Studies of Development in Sub-Saharan Africa", World Bank Staff Working Paper No 300 (Washington, D.C. Banque mondiale, octobre 1978), p. 80.

ont augmenté plus vite en Afrique que dans n'importe quelle autre région en développement (voir Tableau 2.2). La population scolarisée est passée de 36 à 63 pourcent du groupe d'âge au niveau primaire, de 3 à 13 pourcent au niveau secondaire et de virtuellement zéro à 1 pourcent au niveau universitaire (voir Tableau A.S.38). Des dizaines de milliers de diplômés sortent maintenant chaque année des écoles secondaires du continent, et des milliers de ses universités. ^{1/} En fait, le résultat africain est unique: nulle part ailleurs un système formel d'enseignement n'a été créé à une si large échelle en si peu de temps.

Tableau 2.2 Taux annuels moyens de croissance des inscriptions dans les établissements d'enseignement par régions en développement du monde, 1960-76

Région	Pourcentage			
	Primaire	Secondaire	Supérieur	Total
Afrique	5,7	9,8	10,5	6,2
Amérique latine	4,8	10,0	10,9	5,9
Asie	3,9	5,0	9,1	4,2
Afrique du Nord et Proche Orient	4,9	7,6	8,0	5,4

Source: David Davies, "Human Development in Sub-Saharan Africa", World Bank Staff Working Paper, N° 406 (Washington D.C. : Banque mondiale, juillet 1980), p. 79.

L'histoire est similaire pour les soins médicaux. L'espérance de vie, le plus important indicateur de l'état de santé général, a augmenté de 39 à 47 ans -- soit une augmentation de 21 pourcent dans la région au Sud du Sahara depuis 1960. En même temps, les taux de mortalité juvénile sont tombés de 38 à 25 par mille et le nombre du personnel médical et infirmier par habitant a doublé, en dépit des taux élevés d'accroissement démographique.

^{1/} Au Nigéria vers le milieu des années 1970, les universités locales produisaient chaque année plus de diplômés qu'il n'en était sorti des universités nigérianes et étrangères pendant toute la période coloniale. Voir Paul Beckett et James O'Connell, *Education and Power in Nigeria*. (Londres: Hodder and Stoughton, 1977), pp. 9-13.

Une nouvelle infrastructure a également été créée; ports, chemins de fer, routes et bâtiments ont été construits à des taux sans comparaison. La construction des routes a bénéficié d'une attention spéciale, à la fois pour ses effets économiques et aussi parce que les leaders africains savaient que des routes plus nombreuses et meilleures contribueraient à unifier leurs nations. Le kilométrage de routes tout temps et le nombre de véhicules a triplé pendant les deux décennies, ce qui indique une certaine révolution dans le domaine des transports. L'Afrique d'après l'indépendance s'est "ouverte" à une vitesse extraordinaire; en conséquence, des millions de villageois jadis isolés ont maintenant accès à un transport meilleur marché, qui crée des options et des occasions nouvelles à une large échelle pour cette population.

Une innovation politique significative s'est également produite, non seulement dans les efforts de transformation sociale, comme en Ethiopie, en Guinée, au Mozambique et en Tanzanie, mais dans les ajustements post-coloniaux de diverses sortes. Si la violence politique a certes défiguré l'histoire récente de l'Afrique, il y a eu également de nombreux exemples de changement pacifique et d'accommodation ethnique. En certains endroits, les blessures de la guerre civile ont été refermées avec une rapidité et une humanité extraordinaires. Au Nigéria et au Soudan, des efforts inhabituels ont été faits pour accommoder diversité ethnique et, au Zimbabwe, les différences raciales.

D'énormes efforts ont également été faits pour adapter les dispositions dans les domaines de l'organisation et de l'administration -- réforme de la fonction publique, administration décentralisée, systèmes de planification, innovations dans l'enseignement, expériences de soins de santé primaires, et autres -- au cadre africain. Et les deux dernières décennies ont été marquées par une mobilisation de ressources et d'énergie inconnues auparavant. Des milliers de gens dévoués, africains surtout mais étrangers aussi, ont contribué à cet effort, qui a contribué aux réussites de la période 1960-80.

LA PERSISTANCE DE CONTRAINTES SPECIALES

Mais, bien que les gouvernements africains se soient attaqués énergiquement à beaucoup des problèmes fondamentaux, vingt ans, ce n'est pas beaucoup de temps; les mêmes obstacles continuent donc à entraver le développement. L'accès à l'éducation formelle est encore limité: par exemple, le taux d'inscription à l'école primaire en 1978 n'était que de 63 pourcent du groupe d'âge correspondant dans l'ensemble de la région. Dans un tiers environ des pays, moins de 50 pourcent des enfants d'âge primaire sont à l'école; plus de 20 pourcent des groupes d'âge correspondants sont à l'école secondaire dans six pays seulement (voir Tableau A.S38). Et l'offre de techniciens hautement formés, de professionnels diplômés et de dirigeants d'entreprises reste très insuffisante.

L'écart sanitaire entre l'Afrique et les autres régions persiste également. La population continue à être plus exposée aux endémies (spécialement le paludisme) et aux maladies résultant d'un état sanitaire médiocre, de la malnutrition et de la pauvreté (parasites intestinaux, maladies gastro-intestinales et infections respiratoires). L'espérance de vie en Afrique reste plus courte de 27 ans que dans les pays industrialisés et moindre que dans n'importe quelle autre région en développement. La probabilité qu'un enfant d'un an meure avant son cinquième anniversaire est 25 fois plus élevée que dans le monde développé; le taux de mortalité juvénile africain est 67 pourcent plus élevé qu'en Asie du Sud et trois fois plus élevé qu'en Amérique latine.

Les facteurs géographiques continuent à imposer des difficultés spéciales au développement du transport. L'existence de longues artères avec un trafic léger signifie que l'entretien des routes est particulièrement exigeant et coûteux. Les frais minimaux d'entretien sont estimés à une proportion trois fois plus élevée que dans les pays industrialisés. ^{1/} Et dans les nations enclavées d'Afrique, les frais de transport et d'entretien des routes sont encore plus considérables.

L'accroissement démographique, déjà très rapide, menace de devenir un fardeau encore plus lourd à l'avenir. Entre 1960 et 1979, la population a augmenté de 63 pourcent dans la région au Sud du Sahara, jusqu'à un total de 344 millions. Dans les années 1970, alors que les taux d'accroissement baissaient dans le monde entier, ils ont augmenté en Afrique -- jusqu'à 2,7 pourcent par an. En plus, le chiffre risque d'augmenter, car une santé et une nutrition améliorée réduisent la mortalité infantile et juvénile en même temps que persiste une fertilité extrêmement élevée. Cela s'est déjà produit en Côte d'Ivoire, au Kenya, au Libéria, en Tanzanie et au Zimbabwe, où l'accroissement démographique dépasse 3 pourcent par an (voir Tableau A.S.33)

Ainsi, à moins qu'il y ait des améliorations significatives de la technologie agricole, l'explosion démographique conduira à des baisses supplémentaires de la production agricole par habitant. Et les efforts des pouvoirs publics pour améliorer les revenus ruraux, réaliser l'auto-suffisance alimentaire, fournir les services de base et agrandir et améliorer l'infrastructure deviendront encore plus difficile qu'auparavant.

Une partie de l'explication de la lente croissance économique de l'Afrique depuis 1960 découle donc des problèmes internes de "structure", énumérés dans ce chapitre. Ceux qui sont susceptibles de réagir à une attaque directe, tels que les ressources humaines sous-développées, font l'objet d'un effort. Néanmoins, tous ces problèmes continueront à restreindre la croissance dans les années 1980 et au delà et les besoins réels de la région devraient exiger une attention particulière de la part de la communauté internationale.

En même temps, il est important de souligner qu'un avenir économique prometteur est à la portée de la majeure partie du continent. On a à peine commencé à développer le potentiel humain de la région. L'énergie du peuple Africain, particulièrement les cultivateurs, est une ressource importante et toujours incomplètement utilisée. Les ressources matérielles du continent sont aussi prometteuses. La vieille image de l'Afrique comme mine de richesses naturelles est vérifiée de plus en plus, bien que son exploitation n'ait fait que commencer.

Il y a seulement quelques années, les ressources de pétrole brut de l'Afrique au Sud du Sahara étaient considérées minimales; subitement, on nous dit que des gisements importants existent le long du littoral de l'Afrique de l'Ouest, et aussi du potentiel dans le graben de l'Afrique de l'Est, Madagascar et les Seychelles inclus. Les réserves confirmées (or établies) de l'Afrique importatrice de pétrole sont 1 pourcent seulement du potentiel estimé. Même des découvertes considérées comme peu de choses selon les normes internationales pourront satisfaire dans une large mesure la demande locale dans la plupart des pays africains et créer même une capacité d'exportation. Il en va de même des minéraux non combustibles. Niger et Botswana ont été poussés à l'avant par les récentes découvertes de minéraux, et il y a de bonnes raisons de prédire l'arrivée des découvertes semblables ailleurs.

^{1/} Le besoin médian africain a été estimé à 0,7 pourcent du PNB (gamme: 0,3 à 1,4 pourcent). Voir Banque mondiale, The Road Maintenance Problem, à paraître.

Il existe d'autres ressources africaines pour faciliter la modernisation. Ses côtes poissonneuses sont parmi les plus riches du monde. Ses grands fleuves contiennent une partie substantielle du potentiel hydroélectrique mondial, non exploité. La transformation de ses matières premières sera un jour une source majeure d'expansion industrielle.

Le potentiel économique africain est par conséquent très important dans l'agriculture, dans le pétrole, dans les minéraux non combustibles aussi bien que dans le secteur industriel; ainsi pour la plupart des pays de la région l'avenir, à long terme, n'est pas du tout douteux. Ce dont la région a besoin -- et ce que ce Rapport demande de la communauté internationale -- est de l'assistance dans la réalisation de sa promesse économique.

Les années 70 furent marquées par un déficit croissant de la balance des paiements de nombreux pays africains. Des facteurs externes ont, sans aucun doute, joué un rôle dans cette détérioration: les prix du pétrole sont montés en flèche, la croissance du commerce mondial des produits primaires s'est considérablement ralentie et certains pays (surtout les exportateurs de minéraux) ont subi des pertes sévères du fait de la détérioration des termes de l'échange. Les pays africains importateurs de pétrole (y compris les exportateurs de minéraux) déjà durement frappés à la fin de cette décennie, ont vu leurs termes de l'échange se réduire considérablement, du fait d'une seconde hausse des prix du pétrole associée à l'effondrement du marché des produits primaires non-minéraux.

Mais les facteurs externes ne sont pas les principaux éléments du déficit croissant: les mauvaises performances en matière d'exportation sont des éléments plus explicatifs pour un ensemble de pays africains exportateurs de pétrole. Durant les années 70, le volume des exportations a baissé dans deux tiers des pays africains considérés et pour lesquels, des données statistiques sont disponibles (voir Tableau A.S.7). La participation de l'Afrique dans le commerce mondial s'est réduite en conséquence.

DETERIORATION DE LA BALANCE DES PAIEMENTS

A partir de 1973, les pays africains importateurs de pétrole ont connu une grave détérioration de leur balance des paiements (voir Tableau 3.1). Dès lors, leurs déficits en comptes courants (à l'exclusion des dons d'aide étrangère) ont été en moyenne de 9 pourcent du PIB -- deux fois le chiffre enregistré pour la totalité des pays en développement importateurs de pétrole et déficits nettement plus élevés que pour n'importe quelle autre région du monde en développement. Les pays africains exportateurs de pétrole s'en sont bien mieux tirés, bien entendu, mais ils ont eux-même enregistré un déficit pendant la plus grande partie de la décennie: en 1978, il atteint 7,5 pourcent du PIB, contre 4,4 pourcent seulement en 1970. Mais la deuxième augmentation des prix du pétrole en 1978-80 a transformé leur position de balance de paiements: en 1980, ils ont enregistré un excédent des comptes courants égal à 8,5 pourcent du PIB.

Bien que l'aide publique au développement (APD) aux importateurs de pétrole africains ait augmenté, elle ne compense qu'en partie le déficit croissant de la balance des paiements. La valeur absolue de leurs recettes d'APD en termes réels a presque triplé entre 1970 et 1980 et le coefficient d'APD par rapport au PIB a presque été doublé.^{1/} Néanmoins, ces pays ont été contraints d'augmenter considérablement leurs emprunts commerciaux et de puiser dans leurs réserves de change, car les contributions de l'APD qui au début de la décennie faisaient plus que couvrir le déficit, n'en finançaient qu'une moitié environ à la fin de celle-ci.

^{1/} L'APD est le déboursement net des prêts et dons publics à moyen et à long termes. L'assistance technique est exclue. Les valeurs nettes de l'APD et des autres rubriques du Tableau 3.1 sont basées sur l'utilisation du déflateur de PIB Nord de l'OCDE.

Tableau 3.1 Pays africains importateurs de pétrole; déficit en compte courant et son financement, 1970-78 (milliards de dollars, 1978)

Rubrique	1970	1973	1975	1978	1980
<u>Déficit des comptes courants</u> a/	1,5	1,9	6,4	6,6	8,0
Financé par:					
1. <u>Flux nets de capitaux</u>					
Aide publique au développement (APD)	1,6	2,1	3,2	3,2	4,3
Investissement privé direct	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3
Emprunts commerciaux	0,8	1,1	1,9	1,9	2,1
2. <u>Changements dans les réserves et emprunts à court terme</u> b/	-1,4	-1,7	1,0	1,1	1,3
<u>Rubriques pour mémoire:</u>					
Déficit des comptes courants en pourcentage du PIB	2,4	3,6	9,5	8,8	9,2
APD en pourcentage du PIB	2,7	3,9	4,7	4,4	5,0

- a. En excluant des comptes courants les transferts publics nets (dons) qui sont inclus dans les flux de capitaux.
 b. Un signe moins indique une augmentation des réserves.

Source: Dossiers de données de la Banque mondiale.

Le problème de la balance des paiements a d'autres aspects. Premièrement, les réserves de change sont tombées à un niveau dangereusement bas; en 1979, les réserves étaient égales à la somme nécessaire pour couvrir environ deux mois d'importations et en 1980, elles avaient atteint un niveau encore plus bas. Deuxièmement, la dette extérieure a continué à s'enfler, en dépit des mesures prises pour restreindre les importations et maintenir le déficit dans des limites raisonnables (les importations ont effectivement augmenté à un rythme bien plus lent dans les années 1970 que dans les années 1960). Enfin, le coefficient du service de la dette pour tous les importateurs africains de pétrole s'est élevé d'environ 6 pourcent en 1970 à 12,4 pourcent en 1979; sur un total de 11 pays en développement forcés de renégocier leurs prêts multilatéraux au cours des années récentes six étaient dans la région au Sud du Sahara. 1/

1/ Le coefficient de service de la dette correspond aux versements d'intérêts et d'amortissement en pourcentage des recettes d'exportations.

La principale raison de la détérioration de la balance des paiements de l'Afrique importatrice de pétrole est que le pouvoir d'achat des exportations a décliné à un taux moyen annuel de 2,7 pourcent pendant la dernière décennie: -1,5 pourcent en termes de l'échange et -1,5 pourcent en volume d'exportation (voir Tableau 3.2). 1/ Les sections suivantes de ce chapitre examinent ces tendances plus en détail, analysent leurs causes et traitent de l'évolution probable de l'environnement économique extérieur dans les années 1980.

Tableau 3.2 Tendances des termes de l'échange et des exportations -
Choix de pays d'Afrique par catégorie d'exportations. a/

Catégorie	Taux moyen annuel de croissance					
	Pouvoir d'achat des exportations		Termes de l'échange nets		Volume des exportations	
	1960-70	1970-79	1961-70	1970-79	1960-70	1970-79
1. Pays exportateurs de pétrole b/	7,7	12,6	1,2	14,7	7,2	-2,0
2. Exportateurs de minéraux c/	11,1	-7,7	6,5	-7,1	4,6	-0,7
3. Autres exportateurs de produits primaires d/	4,9	1,1	1,0	2,9	4,7	-2,1
Sous total importateurs de pétrole Catégorie 1 + 3	7,6	-2,7	3,4	-1,5	4,7	-1,5
Total Afrique au Sud du Sahara	7,6	1,0	2,9	2,5	5,3	-1,6

a. Les moyennes par groupe de pays sont pondérées par la valeur des exportations de marchandises des pays en 1970.

b. Angola, Congo, Nigéria.

c. Libéria, Mauritanie, Niger, Sierra Leone, Togo, Zaïre, Zambie.

d. Bénin, Cameroun, RCA, Tchad, Ethiopie, Ghana, Côte d'Ivoire, Kenya, Madagascar, Malawi, Mali, Rwanda, Sénégal, Somalie, Soudan, Tanzanie, Ouganda, Haute-Volta.

Source: CHUCED, Manuel de Statistiques du commerce international et du développement, 1980.

1/ Le pouvoir d'achat des exportations est la valeur des exportations corrigée par l'indice des prix des importations. Cette mesure est également connue comme les termes de l'échange du revenu.

TERMES DE L'ECHANGE

Trois facteurs majeurs ont influencé les termes de l'échange fluctuants dans les années 1970: les deux hausses importantes des prix du pétrole (en 1973-74 et 1978-80); le long glissement des prix des minéraux (surtout les minerais de cuivre et de fer); et le boom de certains produits primaires (café, cacao et thé), en 1976-78. (Le Tableau A.S15 montre les tendances des prix des exportations africaines les plus importantes).

Pendant la dernière décennie, le prix réel du pétrole a quintuplé. En 1970, les importations nettes de pétrole ont absorbé 4,4 pourcent des recettes d'exportations non-combustibles dans huit pays d'Afrique importateurs de pétrole et 1,3 pourcent du PIB (voir Tableau 3.3). En 1978, cependant, les importations de pétrole ont absorbé 12,5 pourcent des exportations et 3,0 pourcent du PIB. Et entre 1978 et 1980, l'augmentation de plus de 80 pourcent des prix réels du pétrole a fait monter les importations pétrolières jusqu'à 23 pourcent des recettes d'exportations et presque 6 pourcent du PIB.

Tableau 3.3 Importations pétrolières par rapport aux exportations et au PIB dans huit pays africains importateurs de pétrole a/ (médianes)

Rubrique	1970	1978	1979
Importations pétrolières nettes en pourcentage de:			
Exportations non-combustibles	4,4	12,5	23,2
Produit intérieur brut (PIB)	1,3	3,0	5,9

a. Les coefficients médians pour l'Ethiopie, le Ghana, le Kenya, Madagascar, le Sénégal, le Soudan, la Tanzanie et la Zambie.

Source: Dossiers de données de la Banque mondiale

L'effet des changements de prix du pétrole et des autres produits de base sur les termes de l'échange apparaît aux Tableaux 3.2 et A.S. 13. Plusieurs conclusions peuvent être tirées de ces données et d'autres. Premièrement, les termes de l'échange des importateurs africains de pétrole en tant que groupe se sont détériorés d'environ 8 pourcent entre 1978 et 1980. Cette perte de pouvoir d'achat sera sans doute permanente. Deuxièmement, les exportateurs de minéraux ont connu une forte tendance à la baisse dans leurs termes de l'échange de 1970 à 1979 (-7,1 pourcent par an). Cela a plus qu'annulé une tendance favorable au cours de la décennie précédente pour l'ensemble du groupe et plusieurs pays ont souffert des pertes en termes de l'échange pendant toute la période 1961-79: le Libéria et la Mauritanie ont été les plus gravement touchés. Troisièmement, les pays africains autres que les producteurs de minéraux ont connu des termes d'échange favorables pendant les années 1970. Les exportateurs de pétrole, bien entendu, ont marqué des gains spectaculaires, mais les autres exportateurs de produits primaires ont également manifesté une forte tendance à la hausse. Enfin, en moyenne, les importateurs de pétrole africains ont connu une moindre détérioration dans leurs termes de l'échange dans les années 1970 (-1,5 pourcent par an) que la plupart des autres groupes importateurs de pétrole. La tendance

dans les termes de l'échange pour tous les pays en développement importateurs de pétrole était de -1,8 pourcent par an et la tendance pour les pays industrialisés était de -1,7 pourcent par an pendant la même période.

En bref, les tendances passées des termes de l'échange ne peuvent expliquer la lente croissance économique de l'Afrique dans les années 1970, car pour la plupart des pays -- les exportateurs de minéraux étant la principale exception -- les termes de l'échange étaient favorables ou neutres. Tous les pays importateurs de pétrole ont souffert cependant, à la fin des années 1970 d'une forte tendance négative des termes de l'échange. Cela a aggravé les problèmes de la balance des paiements qu'ils ont tous connu au début des années 1980.

CROISSANCE DES EXPORTATIONS

La principale cause de la hausse des déficits de la balance des paiements et des pénuries de devises étrangères dans les années 1970 n'était pas les termes de l'échange, mais la lente croissance des exportations: sur les 29 pays énumérés pour lesquels l'information est disponible, 24 ont enregistré un taux de croissance des exportations plus bas pendant les années 1970 que dans la décennie précédente et 19 ont eu des taux de croissance des exportations négatifs contre un seul pendant les années 1960. (voir Tableau A.S.7)

Il faut mentionner que si l'information disponible appuie ces conclusions, les données sur les exportations contiennent certaines incertitudes. L'un des problèmes est que le nombre de pays couverts est incomplet: le Botswana, la Guinée et le Zimbabwe, tous exportateurs importants, sont omis. Egalement, la plupart des données sont rattachées ensemble à partir de sources variées qui ne sont pas toujours faciles à concilier. Par exemple, il y a des indications préliminaires, d'après les statistiques d'importation des nations industrialisées, que les exportations minérales et manufacturées d'Afrique (dont beaucoup sont des diamants et autres produits basés sur les ressources) ont augmenté en fait à la fin de la décennie et que le volume total des exportations a peut être été marginalement plus élevé en 1980 qu'en 1970. De façon similaire, les statistiques nationales d'un groupe légèrement différent d'importateurs africains de pétrole montrent une croissance moyenne annuelle positive de 1,2 pourcent des exportations pour la période 1970-78.

Néanmoins, l'image qui émerge est celle de volumes d'exportations presque stagnants ou en baisse pour l'ensemble du continent pendant les années 1970, et pour cette période de vingt ans, la part de l'Afrique dans le commerce mondial, autre que celui des combustibles, a baissé (voir Tableau 3.4). En plus, sa part du commerce non-combustible des pays en développement, qui est peut être un indicateur plus significatif de performance, a augmenté légèrement pendant les années 1960 mais a baissé de plus de moitié dans les années 1970.

Tableau 3.4 Part de l'Afrique dans les exportations autres que combustibles .

Année	Part en pourcentage de	
	Exportations mondiales non-combustibles	Exportations non-combustibles des pays en développement
1960	3,1	18,0
1965	2,7	18,0
1970	2,4	18,6
1978	1,2	9,2

Source: Nations Unies, Annuaire international de statistiques du commerce.

Quelle est la cause de ce mauvais résultat? Le problème est en partie structurel. L'Afrique dépend plus des exportations de produits primaires que n'importe quelle autre région. Trente-deux grands produits de base ont représenté environ 70 pourcent de ses exportations non-combustibles pendant la période 1976-1978, contre 35 pourcent pour tous les pays en développement et 10 pourcent pour le monde. Et comme le commerce mondial de la plupart des produits primaires progresse plus lentement que le commerce mondial de produits manufacturés, la part de l'Afrique dans le commerce total tend à baisser. Egalement, ses produits de base clés ont eu une croissance moindre que la moyenne mondiale pendant les années 1970: la croissance du commerce mondial des 21 principales exportations africaines non-combustibles s'est ralentie de 4,5 pourcent dans les années 1960 à 1,5 pourcent pendant les années 1970, tandis que le commerce mondial d'un groupe plus large de 33 produits de base non-combustibles a progressé d'environ 2,4 pourcent par an pendant les deux décennies.

Il y a certes des explications spécifiques pour le marasme du commerce de certains produits importants. L'industrie du cuivre en Zambie, par exemple, est à une phase de maturité et de plein développement, ne peut être agrandie et ne peut donc conserver sa part du marché mondial. Ailleurs la sécheresse et la guerre civile ont affecté la production de récoltes particulières.

Tableau 3.5 Part de l'Afrique dans les exportations mondiales, et des pays en développement d'un choix de produits.

Produit	Exportations d'un choix de produits primaires des pays sud-sahariens en pourcentage de:					
	Exportations de ces produits par tous les pays en développement			Exportations de ces produits par le monde entier		
	1960	1970-72	1976-78	1960	1970-72	1976-78
<u>Combustibles</u>						
Pétrole	,3	7,6	8,6	,3	5,5	7,7
<u>Minéraux et métaux</u>						
Cuivre	47,3	52,1	38,8	25,5	28,2	19,2
Minéral de fer	10,8	30,3	19,7	4,3	11,4	8,1
Bauxite	5,7	4,7	31,7	4,8	3,4	27,7
Phosphate roche	,6	13,3	14,3	,4	7,1	9,4
Minéral de manganèse	22,2	53,1	36,9	15,5	29,8	14,1
Zinc	27,7	25,9	18,7	6,8	5,7	3,6
Etain	11,7	9,7	3,6	10,7	8,3	3,0
Plomb	12,9	19,4	6,6	4,8	4,1	2,2
<u>Produits alimentaires et boissons</u>						
Café	19,3	29,3	29,1	18,8	28,3	26,8
Cacao	72,8	80,1	72,3	72,8	80,1	69,3
Sucre	4,6	5,6	11,0	3,4	4,0	4,5
Thé	7,1	15,7	19,4	6,2	13,1	15,7
Arachides	87,1	74,8	63,5	76,8	53,5	35,5
Huile d'arachides	77,3	72,2	56,8	57,0	55,7	43,2
Boeuf	4,5	4,0	8,6	1,3	1,2	1,6
Huile de palme	65,7	22,6	6,7	63,2	20,8	5,7
Bananes	11,3	7,2	4,9	10,6	6,6	4,6
Maïs	4,8	4,4	2,5	1,6	1,0	,4
<u>Non alimentaire</u>						
Bois	44,7	22,8	18,5	36,1	5,7	5,1
Coton	23,2	28,8	22,4	10,3	16,3	11,3
Tabac	40,6	25,4	19,4	11,2	6,7	8,9
Caoutchouc	7,4	7,9	4,9	5,9	7,7	4,8
Cuir et peaux	21,2	33,7	23,7	7,9	7,9	4,4
Sisal	68,5	58,3	52,8	62,9	56,8	51,8

Source: Banque mondiale, Commodity Trade and Price Trends.

Enfin il y a des facteurs externes -- les restrictions commerciales imposées par les pays développés. Comme pour les termes de l'échange, il faut noter que si elles ont de l'importance, elles n'ont pas un rôle critique pour déterminer la croissance des exportations.

D'un côté, les pays au Sud du Sahara sont effectivement influencés de façon négative (comme le sont les autres nations en développement) par les restrictions commerciales du monde industrialisé, tels qu'une structure de tarifs douaniers qui s'élève selon le degré de transformation du produit, les prix de soutien agricole pour ses propres produits et les obstacles non tarifaires au commerce (voir Tableau A.S.16). 1/ Beaucoup d'exportations vers la Communauté Economique Européenne (CEE) par exemple, sont sujets à des quotas, à des règles de prix minimum et à des prélèvements variables. Egalement, deux dispositions de la Convention de Lomé peuvent limiter efficacement le champ d'une expansion future des exportations de produits transformés et manufacturés vers la CEE sur une base préférentielle. Ce sont: (1) une clause de sauvegarde sans limite précise, qui déclare que des restrictions peuvent être imposées sur un produit qui menace de déranger gravement des secteurs économiques quelconques (à l'intérieur de la CEE); et (2) des règlements de limitation d'origine qui privent de l'accès préférentiel les biens manufacturés dérivés d'importations venant de l'extérieur des groupes d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et de la CEE.

Mais la structure du commerce africain et les liens spéciaux avec la CEE adoucissent les effets de certaines de ces politiques et les font même tourner à l'avantage des Africains. Premièrement, les plus importantes restrictions concernent les produits agricoles tempérés ou les biens manufacturés; dans aucun de ces secteurs, l'Afrique n'a pas beaucoup de capacité de production. Ainsi, même si la plupart de ces restrictions étaient annulées, une telle mesure bénéficierait dans une plus large mesure aux pays en développement plus avancés ou mieux placés sur le plan climatique. Par exemple, l'Overseas Development Council a estimé qu'une réduction de 60 pourcent des obstacles tarifaires et non tarifaires agricoles de la part des pays développés n'aurait fait augmenter les exportations africaines que de 292 millions de dollars en 1974. Ce n'était que 7 pourcent de l'augmentation estimée pour tous les pays en développement ou 1,8 pourcent des exportations hors combustibles de l'Afrique cette année-là. 2/

Deuxièmement, les restrictions ne touchent pas l'Afrique autant que d'autres régions en développement car les nations au Sud du Sahara bénéficient d'un accès préférentiel au marché de la CEE pour environ 25 pourcent de leurs exportations (y compris le minerai d'aluminium, les bananes, le café, le cacao et ses produits, l'huile d'arachide, l'huile de palme, le tabac et les produits du bois) et la marge préférentielle moyenne est d'environ 16 pour cent. En outre, la plupart des autres produits sont admis en franchise en vertu des dispositions de la Nation la Plus Favorisée (NPF) ou du Système de Préférences Généralisées (SPG). Ainsi, l'un dans l'autre, le protectionnisme de la part des pays développés a eu peu d'effet sur la croissance de l'Afrique au cours de la dernière décennie.

1/ Voir aussi Rapport sur le Développement dans le Monde, 1981, Chapitre 3.

2/ Thomas B. Birnberg, "Trade Reform Options: Economic Effects on Developing and Developed Countries" in William R. Cline (ed.). Policy Alternatives for a New International Economic Order (New York: Praeger, 1979), pp. 220-1.

Les politiques des pays développés ne peuvent donc expliquer la mauvaise performance générale de l'Afrique en matière d'exportations dans les années 1970, où l'accès aux marchés étrangers a en fait augmenté. D'autres régions en développement ont été capables de surmonter des obstacles similaires et d'augmenter leurs exportations comme nous le notons plus haut, la part de l'Afrique dans le marché non pétrolier des pays en voie de développement a baissé de moitié dans les années 1970 et sa part dans le marché mondial pour la plupart de ses produits a baissé aussi (voir Tableau 3.5). En fait, si l'Afrique avait maintenu sa part 1970-72 du commerce mondial, ses principaux produits de base hors combustibles auraient rapporté 2,2 milliards de dollars de plus chaque année pendant la période 1976-78 (une hausse de 20,9 pourcent); sa croissance annuelle des exportations hors combustibles aurait augmenté de 3,2 pourcent et la croissance totale des exportations supérieure de 2,2 pourcent. 1/

Trois facteurs expliquent la performance médiocre de la région en matière d'exportation: (1) un biais dans la politique à la fois contre l'agriculture et contre les exportations (examiné aux Chapitres IV et V), qui a conduit à une croissance générale lente de la production; (2) un accroissement démographique rapide qui, en augmentant la consommation a réduit le surplus exportable de récoltes telles que les graines oléagineuses et le maïs et a augmenté la proportion de terres utilisées pour la production alimentaire à usage interne; et (3) le manque de souplesse des économies africaines qui a empêché leur diversification vers des produits dont les marchés sont en croissance rapide.

PERSPECTIVES POUR LES ANNEES 1980

Les années 1980 devraient être un peu plus favorables pour les importateurs africains de pétrole que le passé récent. Cela dépend beaucoup de l'évolution future des prix pétroliers, qui est fort incertaine. Nous avons supposé, aux fins de cette étude que le prix du pétrole augmenterait de 3 pourcent par an en termes réels pendant les années 1980. 2/ A ce taux, le prix relatif du pétrole augmenterait d'un peu plus d'un tiers dans la décennie qui vient. C'est peu en comparaison des hausses des années 1970, mais avec le poids accru du pétrole dans le total des importations, des augmentations même faibles auront un impact important. Pour un pays africain importateur de pétrole typique, une augmentation annuelle de 3 pourcent du prix du pétrole implique une baisse annuelle de 0,7 pourcent du pouvoir d'achat des exportations. Tous les pays ne seront pas touchés; certains importateurs de pétrole, tels que le Cameroun, le Ghana et la Côte d'Ivoire, ont des perspectives pour le développement des ressources pétrolières internes qui satisferont au moins leurs besoins propres.

1/ Dans le cas de quelques produits de base, tels que la bauxite, le thé et le tabac, la part de l'Afrique dans le commerce mondial a augmenté. En supposant les taux d'accroissement réels de ces produits et des parts du marché constantes pour tous les autres, les exportations des produits de base hors combustibles auraient été augmentées de 2,5 milliards de dollars. La croissance annuelle de ces exportations de produits de base supérieure de 3,8 pourcent et le volume total d'exportation des marchandises par an de 2,7 points de pourcentage.

2/ Cette projection ainsi que d'autres sont fondées sur l'analyse effectuée par la Banque mondiale et incorporée dans les projections mondiales pour le commerce et les produits de base utilisées dans le Rapport sur le Développement dans le Monde, 1981 et dans ce Rapport.

Tableau 3.6 Prix et volume projetés du commerce mondial des produits de base sélectionnés.

Rubrique	Part en pourcentage des exportations africaines de marchandises 1976-78	Indice des prix 1990 (1980 = 100)	Indice du volume 1990 (1980 = 100)	Indice de valeur 1990 (1980 = 100)
Minéraux et métaux	9,92t	127,7p a/	137,8	176,0
Cuivre	6,00	137,6	129,5	178,2
Minerai de fer	1,63	115,8	133,9	155,1
Bauxite	0,71	105,6	199,5	210,7
Phosphate roche	0,53	117,4	164,9	193,6
Minerai de manganèse	0,45	90,2	138,6	125,0
Zinc	0,30	153,3	142,5	218,5
Etain	0,22	95,0	110,6	105,1
Plomb	0,08	115,6	149,5	172,8
Produits alimentaires et boissons	23,20t	88,8p	131,7p	116,9p
Café	10,73	96,7	125,6	121,5
Cacao	7,11	66,2	143,5	95,0
Sucre	1,63	69,8	128,2	89,5
Thé	0,93	96,1	128,6	123,6
Arachides	0,73	142,9	84,0	120,0
Huile d'arachide	0,67	134,8	122,5	165,1
Huile de palme	0,82	131,0	220,0	288,2
Boeuf	0,30	107,8	167,7	180,8
Bananes	0,17	90,6	135,6	122,9
Maïs	0,11	158,5	113,8	180,4
Produits primaires non alimentaires	6,61t	126,7p	128,6p	162,9p
Bois	2,57	135,7	138,3	187,7
Coton	2,46	125,1	110,5	138,2
Tabac	1,10	116,7	141,3	164,9
Caoutchouc	0,48	109,4	140,3	153,5
Sous-total de 22 produits de base hors combustibles	39,73t	105,1p	133,4p	140
Pétrole	43,47	137,0	123,6	169,3
Total produits de base y compris le pétrole	83,20t	121,8p	128,3p	156,3p
Céréales		142,9		
Produits manufacturés		100,0		

a. Les moyennes par groupes de produits sont pondérées par la part en pourcentage dans les exportations africaines de marchandises, 1976-78.

Source: Projections de la Banque mondiale.

Le taux de croissance projeté du commerce des principales exportations africaines est plus bas que celui de l'ensemble du commerce mondial. Cette dépendance vis-à-vis de l'exportation de produits primaires, dont la croissance est lente, est un désavantage, mais les exportations peuvent être diversifiées et la part de l'Afrique dans le commerce mondial de la plupart des produits de base pourrait être augmentée avec des effets relativement réduits sur les prix.



CHAPITRE IV: LES POLITIQUES ECONOMIQUES ET LE CADRE D'ADMINISTRATION

Bien que les contraintes internes et les changements intervenus dans l'économie mondiale aient contribué, de façon non négligeable, à la faible croissance économique de l'Afrique, les déficiences des politiques internes et les contraintes administratives ont également joué un rôle important et, dans bien des cas, décisif. Les déficiences internes continueront à bloquer le progrès économique tant que des réformes n'auront pas été introduites.

Quatre problèmes de politique économique et d'administration seront traités dans ce chapitre. Les politiques en matière d'échange et de taux de change qui fixent le cadre des incitations pour la croissance économique seront examinées en premier lieu. Sera ensuite passé en revue le contexte dans lequel s'élabore le processus de planification et de prise de décision qui détermine les options de politique économique des pouvoirs publics et décide de l'allocation des ressources. L'organisation et la gestion du secteur public seront également passés en revue et une section finale traitera de l'impact que la dimension de l'ensemble du secteur public a sur l'expansion économique.

Le point central de l'analyse portera sur le degré avec lequel les ressources sont utilisées. La croissance économique implique que l'on utilise avec le maximum d'efficacité les ressources rares: main-d'oeuvre, capital, ressources naturelles, capacités administratives et de gestion. L'amélioration de l'efficacité exige, premièrement, qu'un pays produise les choses qu'il peut le mieux produire, par comparaison avec les autres pays et deuxièmement, qu'il produise ces choses avec la moindre utilisation de ses ressources rares. Bien que l'analyse qui suit sera limitée à ces considérations d'efficacité, il est admis que l'élaboration des politiques doit inévitablement incorporer des contraintes et objectifs politiques plus larges. Cependant, la croissance médiocre enregistrée dans la plupart des pays d'Afrique au sud du Sahara conduit à penser qu'une attention insuffisante a été portée aux politiques tendant à accroître l'efficacité d'utilisation des ressources et que des mesures correctives devraient être prises dans les meilleurs délais.

POLITIQUE COMMERCIALE ET DE TAUX DE CHANGE

Les politiques commerciales et de taux de change n'ont pas su offrir des incitations suffisantes pour la production agricole et pour les exportations dans une grande partie de l'Afrique. Les politiques commerciales et de taux de change incluent les politiques de taux de change officiel, des droits de douane à l'importation, des taxes et subventions à l'exportation, des prix des produits alimentaires, des restrictions quantitatives à l'importation et des contrôles des changes. Bien qu'il y ait des différences notables entre pays africains en ce qui concerne à la fois la politique et les circonstances affectant la disponibilité des devises étrangères, la discussion sera ici centrée sur certaines situations communes et sur les façons dont les

politiques peuvent être changées pour stimuler l'efficacité et la croissance. Le fait d'assurer une structure efficace d'incitations n'est pas une condition suffisante pour renverser la tendance à la baisse de la production agricole. D'autres impératifs sont discutés au Chapitre V, où il est montré en particulier qu'une commercialisation interne efficace indispensable à l'accroissement de la production agricole.

Situation Commune

La similarité la plus frappante des politiques commerciales et de taux de change des gouvernements africains est la tendance à laisser les taux de change officiels réels devenir surévalués à cause d'une inflation plus élevée dans le pays qu'à l'étranger. Selon une étude du Centre Africain d'Etudes Monétaires, les taux de change se sont accrus dans la totalité moins un (la Sierra Leone) des 19 pays africains au sud du Sahara entre 1963 et 1977-78. 1/ Une autre étude a montré qu'ils se sont appréciés dans 19 des pays d'Afrique examinés. 2/ Dans quatre pays (Ghana, Mali, Ouganda et Zaïre), le taux de change s'est apprécié de plus de 100 pourcent. Ces preuves statistiques, ainsi que le recours croissant aux restrictions commerciales et de paiement, les importantes possibilités de profit offertes par la contrebande, le large écart entre les taux d'échange officiel et du marché noir et la croissance lente et la perte de parts de marché de bien des exportations traditionnelles, tout indique que la surévaluation est un phénomène généralement répandu. Bien que tous les pays africains n'aient pas des taux de change surévalués, les problèmes de change sont suffisamment répandus pour suggérer que les taux de change officiels ne reflètent pas la rareté des devises étrangères.

Il y a eu un type commun de réaction à la rareté des devises étrangères dans la plupart des pays d'Afrique. Les gouvernements ont eu de plus en plus recours aux restrictions des importations plutôt qu'à la dévaluation pour conserver les devises étrangères. De plus en plus de pays ont imposé des tarifs douaniers plus élevés, des quotas et des interdictions d'importations "non-essentiels". Les restrictions quantitatives ont été le moyen favori utilisé pour restreindre les importations.

1/ Centre africain d'Etudes Monétaires, Problèmes de balance des paiements des pays africains et leurs effets sur les objectifs de développement (Dakar, Août 1979). p. 69. On dit que le taux de change PPP s'apprécie si le taux d'inflation d'un pays excède le taux d'inflation mondial, à moins qu'il ne dévalue plus que le taux différentiel d'inflation.

2/ Ce calcul utilise 1970 comme année de base et le taux de change du droit de tirage spécial (DTS) et le prix à la consommation dans les pays industrialisés comme comparaisons étrangères. L'étude précédemment citée utilisait le taux de change du dollar.

Cette dépendance vis-à-vis des restrictions d'importations a été renforcée par les politiques d'industrialisation basées sur le remplacement des importations poursuivies par de nombreux gouvernements africains. En dehors de considérations de politique de balance des paiements, les gouvernements ont essayé d'encourager l'industrialisation par une protection tarifaire de l'industrie locale contre les importations concurrentes. Cette politique a été combinée avec des tarifs bas ou des importations en franchise pour les biens d'équipement et les matières premières. Avec les crises de balance des paiements à répétition des années 1970 et le recours à des restrictions quantitatives, la gestion des devises étrangères et la politique industrielle ont interagi pour accentuer la tendance en faveur d'une industrialisation basée sur la substitution des importations et l'utilisation des restrictions quantitatives comme système de protection. Ainsi, un nombre croissant de pays africains se sont dirigés vers un système commercial et de change ayant les caractéristiques suivantes: licences pour la plupart des importations; quotas ou interdiction totale pour les importations qui concurrencent la production locale; protection automatique pour toute industrie de remplacement des importations; et l'allocation prioritaire des importations essentielles aux biens d'équipement, aux matières premières pour l'industrie locale et aux produits alimentaires.

Ce système n'a pas été utilisé par certains petits pays (Botswana et Malawi), par les pays de la zone franc (où les restrictions quantitatives ne sont habituellement utilisées qu'en dehors de la zone) ou par les pays ayant une forte position de leur balance des paiements (le Nigéria avant 1977). C'est néanmoins une politique très répandue dans des pays aussi divers que le Ghana, la Côte d'Ivoire, le Kenya, le Nigéria (depuis 1977), le Sénégal, le Soudan, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe. Cette politique risque de faire en sorte que le système des encouragements atteint à l'encontre des objectifs auxquels les pouvoirs publics accordent une priorité élevée: -- agriculture, exportations, production alimentaire et développement industriel rapide.

Insuffisances des politiques économiques actuelles

Biais contre l'agriculture. Un système commercial et de taux de change qui repose essentiellement sur les restrictions aux importations biaise le système d'incitations contre l'agriculture de plusieurs façons. Premièrement, il oblige les agriculteurs à utiliser des matériels agricoles coûteux. Par exemple, en Haute Volta, il y a un droit de douane de 66 pourcent sur les charrues à traction animale et un droit de 58 pourcent sur les moteurs utilisés dans les pompes d'irrigation. Deuxièmement, il fait augmenter le prix des biens de consommation. Ainsi, au Kenya, les importations de vêtements de second main ont été interdits et il y a un droit de 100% sur les textiles. Cette mesure a doublé le prix des vêtements et des textiles et a réduit de 10 pourcent les revenus ruraux réels. Troisièmement, et c'est le plus important, la politique commerciale et de change contribue à déprimer le prix que les agriculteurs reçoivent pour leurs cultures d'exportation.

Plusieurs pays africains découvrent maintenant que les producteurs de cultures d'exportation traditionnelles ne peuvent être payés suffisamment pour couvrir les coûts de production (par exemple, cacao au Ghana, sisal en Tanzanie et café à Madagascar), même s'il s'agit de récoltes pour lesquelles ces pays ont un fort avantage comparatif. Pour les principales exportations agricoles de sept pays africains (Ghana, Kenya, Nigéria, Sénégal, Soudan, Tanzanie et Zambie), les producteurs reçoivent souvent moins de la moitié de la valeur réelle de leurs récoltes (voir encadré A). Enfin l'effet combiné de taux de changes surévalués et de faibles droits de douanes sur les importations de produits alimentaires a encouragé une dépendance à l'égard des importations alimentaires aux dépens de la production locale. En particulier, les importations de blé et de riz ont augmenté aux dépens des récoltes locales de grains et de racines (tendance étudiée plus en détail au Chapitre V) et dans certaines parties de l'Afrique de l'Ouest, les fournitures traditionnelles de boeuf venant de l'intérieur du pays ont été supplantées par des importations d'Amérique du Sud et d'Australie

(Encadré A: Exportations Agricoles de Tanzanie et du Ghana)

Biais contre les exportations. La politique commerciale et de change qui prédomine en Afrique, entraîne une seconde conséquence: elle décourage les exportations. Comme l'agriculture, les industries exportatrices supportent parfois le fardeau d'intrants coûteux de fabrication locale qui réduisent leur compétitivité sur les marchés mondiaux. Au Kenya, par exemple, une étude a montré que le coût des boîtes de conserves produites localement, à lui seul était plus élevé que le prix rendu des légumes en conserve provenant de concurrents d'Asie de l'Est dans le Golfe Arabique.

Les producteurs de produits exportés sont découragés par ces politiques, même lorsque les intrants coûteux ne sont pas un problème. La protection élevée pour la production locale, combinée avec un accès aux matières premières importées à des taux plus faibles, accordent une protection élevée à la production de remplacement des importations. Cela rend la production pour le marché interne bien plus profitable que pour l'exportation. Ainsi, les firmes qui produisent pour le marché intérieur sont avantagées quand elles se portent acheteuses de ressources limitées. Cela augmente les coûts pour les exportateurs. Les gouvernements africains devraient continuer à encourager la substitution efficace des importations mais cela ne devrait pas être obtenu par des politiques qui exercent en fait une discrimination active contre les exportations. Au contraire, les possibilités de développer des occasions efficaces d'exportation devraient recevoir des encouragements comparables. Cette incapacité à fournir des encouragements aux exportations de produits manufacturés est une grave lacune; elle coupe les pays africains du commerce mondial qui progresse plus rapidement, aussi elle réduit les capacités d'échanges commerciaux inter-africains.

Développement industriel faussé. Il y a deux autres façons par lesquelles le système commercial et de taux de change typique affecte négativement les perspectives de croissance industrielle à long terme. Premièrement, il encourage les industries à haut coefficient d'importations et décourage le développement d'industries locales consommant les matières premières et la main d'oeuvre locales. La protection favorise typiquement les industries d'emballage ou de montage, qui procurent fort peu d'avantages à l'économie, que ce soit en devises, en emploi ou en développement des qualifications. Deuxièmement, la protection quasi-complète accordée à l'industrie ne donne pas d'encouragement à un progrès de la productivité. Les industries naissantes tendent, en conséquence, à ne jamais grandir et elles continuent à imposer des coûts élevés aux consommateurs.

En bref, le système commercial et de taux de change de la plupart des pays africains encourage le développement d'industries coûteuses, à haut coefficient d'importations et de capital. Le système est habituellement assez efficace pour encourager les industries simples de substitution des importations, mais une fois celles-ci créées, le développement industriel se trouve dans une impasse. Une croissance supplémentaire par remplacement des importations exige la production de produits industriels intermédiaires qui exigent fréquemment des quantités plus importantes de capital et fournissent peu d'emplois. L'intégration économique peut étendre le champ pour un remplacement efficace des importations. Les efforts dans ce sens doivent être appuyés. Cependant, l'intégration sera un processus à long terme et les limitations d'une protection excessive sur un petit marché interne s'appliquent à retardement, mais avec tout autant de force sur des marchés régionaux plus vastes. Les exportations industrielles, qui pourraient fournir un moyen de soutenir la croissance industrielle, sont découragées par ce système. Dans les cas extrêmes, les pays peuvent même avoir des difficultés à maintenir la production d'industries existantes en raison de pénuries de devises qui limitent les importations de matières premières et de pièces essentielles. (Voir Encadré B).

(Voir Encadré B: "Un Exemple des Coûts d'une protection excessive".)

Flexibilité réduite. La politique commerciale et de taux de change réduit également la flexibilité de l'économie. Une fois que toutes les importations "non-essentielle" ont été éliminées, il ne reste plus qu'à réduire les importations "essentielle" de biens d'équipement, de pièces détachées et de matières premières lorsque de graves pénuries de devises exigent une telle mesure. Les pressions politiques ont habituellement favorisé le maintien des niveaux existants de production ou d'emploi, même si c'est avant tout dans les industries de biens de consommation. En conséquence, les rares devises disponibles sont allouées pour maintenir la consommation au lieu d'être attribuées aux investissements hautement prioritaires. Il y a de nombreux exemples où les interdictions ou les quotas de whisky ou de matériel électronique ont simplement conduit à l'embouteillage ou au montage local de ces mêmes articles. Pour être efficaces, les contrôles des importations doivent être complétés par un impôt indirect ou une taxe sur les ventes qui

réduit l'encouragement à la consommation aussi bien qu'à la production locales. Une approche plus équilibrée, soulignant les recettes en devises aussi bien que les économies en devises laisse une plus grande marge de manoeuvre aux autorités en cas de crise.

Distorsions et dangers des contrôles directs. Le recours aux restrictions quantitatives et autres mesures administratives utilise de façon excessive la capacité administrative, la ressource la plus rare que possèdent beaucoup d'économies africaines. En plus, les contrôles des importations ralentissent les décisions et créent des goulets d'étranglement dans la production car beaucoup d'intrants d'une importance critique ne sont pas disponibles ni en quantité ni en qualité convenable au moment voulu. Les contrôles privent également les pouvoirs publics de recettes qui seraient sans cela encaissées grâce aux tarifs douaniers. Les importateurs qui ont la chance d'obtenir une licence d'importation paient un prix plus faible pour les importations mais parviennent à obtenir une prime de rareté élevée à la revente ou par l'utilisation de l'importation à bon marché pour la production de marchandises rares -- et cela fournit de fortes incitations à la corruption. En outre, les retards bureaucratiques sont coûteux et la tentation de payer (et d'accepter) une prime pour se placer en tête de la queue est habituellement irrésistible.

Cas particuliers

Tous les pays africains n'ont pas les mêmes problèmes de commerce et de taux de change et il n'y a pas non plus de recette universelle de politique convenant à tous les pays. Une brève discussion de deux groupes de pays -- les exportateurs de minéraux et les membres de la zone du franc CFA -- illustreront ces différences.

Exportateurs de minéraux et de pétrole. Bien que les économies exportant des minéraux -- et du pétrole -- ne soient généralement pas troublées par des problèmes de balance des paiements tant que les exportations sont en augmentation, cela masque des difficultés à plus long terme. Le problème particulier auquel font face les exportateurs de minéraux, c'est que leur taux de change risque d'être évalué trop haut pour le développement à long terme. Une position forte de la balance des paiements rend les importations trop faciles et cela bloque le développement des activités de substitution des importations et des exportations nécessaires à la création d'emplois et au soutien de la croissance quand les gisements minéraux seront épuisés. La diversification des exportations est particulièrement difficile dans ces circonstances (voir Encadré C). La politique appropriée dans ce cas est le recours à une taxe à l'exportation principale, qui capture le revenu excédentaire et le dirige vers la diversification à long terme. Ce faisant, cela empêche ce revenu excédentaire des exportations d'être utilisé pour maintenir la consommation, les salaires et l'emploi non productif à des niveaux supérieurs à ceux qui sont supportables à long terme. Le Niger, par exemple, pour éviter ces dangers, a affecté d'avance toutes les recettes de la taxe sur l'uranium à l'éducation et au développement agricole.

(Encadré C: Incitation à l'industrie en Zambie)

Les membres de la zone du Franc CFA. Les pays de la zone du Franc CFA font face à une série de conditions assez différentes de celles des autres pays africains. Faisant partie d'une zone monétaire commune, ils ont bénéficié de paiements relativement libres entre membres, de la mise en commun des ressources et de la possibilité d'enregistrer un déficit financé par l'Etat Français à travers un compte du Trésor Français -- ce qu'on appelle le "compte d'opérations". Ils bénéficient aussi de l'association avec une devise convertible de premier plan. En tant que groupe, les pays CFA semblent avoir bénéficié de la discipline imposée par la nécessité de coordonner leurs politiques avec les Etats partenaires. Cependant, la nécessité de la coordination impose également des contraintes pour les pays pris individuellement: certaines politiques, comme la croissance monétaire, doivent être coordonnées, alors que d'autres options de politique, telles que les modifications de taux de change ne sont pas disponibles. Cela impose une charge plus importante aux autres instruments de politique pour maintenir l'équilibre de la balance des paiements, en particulier sur la politique budgétaire, monétaire et des salaires. Les tensions de la fin des années 1970 ont quelque peu changé l'environnement économique dans lequel fonctionne la zone franc. Il y a moins de pays avec des excédents et ils sont plus nombreux à rechercher le crédit du compte d'opérations. En outre, les emprunts incontrôlés à l'étranger des organismes para-étatiques menacent l'équilibre futur à l'intérieur de la zone car certains pays accumulent de lourdes obligations de service de la dette.

Changements de politique

Une amélioration de la politique commerciale et des taux de change est essentielle pour une croissance accélérée. La détermination des termes de l'échange en 1979-80 et la perspective de nouvelles augmentations du coût de l'énergie rendent encore plus urgent un changement de politique. Les changements clés sont: correction des taux de change surévalués qui sont apparus dans la plupart des pays; fixation à un niveau approprié des prix pour encourager les exportations et l'agriculture; une protection plus faible et plus uniforme pour l'industrie; recours moindre aux contrôles directs. Pour les pays qui veulent et peuvent utiliser des changements de taux de change, la dévaluation est un outil puissant pour restructurer les prix relatifs et les incitations, même si certains pays trouveront possible d'améliorer le système d'incitation sans modifier le taux de change. Les solutions de rechange, cependant, exigent une combinaison de politiques efficaces pour maintenir la hausse des revenus et des coûts en dessous de la hausse dans les autres pays et des politiques budgétaires pour assurer des incitations appropriées. L'action budgétaire devra en particulier fournir des subventions à l'exportation ou des taxes réduites à l'exportation ainsi que des changements tant dans le niveau que dans la structure des tarifs douaniers. Prises ensemble, ces mesures risquent d'avoir un effet fâcheux sur la situation budgétaire générale de gouvernements qui rencontrent déjà des

difficultés majeures de ce point de vue. En outre, le fardeau administratif des subventions à l'exportation est important, spécialement si l'on veut éviter les abus tels que la contrebande pour ré-exportation.

Le fardeau budgétaire et administratif serait moins lourd et le processus d'ajustement serait facilité, cependant, si les taux de change officiels étaient changés et maintenus à des niveaux réalistes. La dévaluation permet de payer des prix plus élevés aux exportateurs sans subventions. Si la réduction des tarifs douaniers et le relâchement des restrictions d'importations s'accompagnent d'une dévaluation, les prix de la production de remplacement des importations peuvent demeurer constants en monnaie locale, facilitant ainsi l'ajustement pour les producteurs locaux. La dévaluation, combinée avec la réduction des droits de douane ou le relâchement des restrictions aux importations, permet de concentrer sur les exportations le plein effet de la modification du taux de change.

Les gouvernements sont parfois sceptiques quant à la possibilité d'affecter la performance économique par des modifications de la politique commerciale et des taux de change. Ils redoutent aussi que les coûts ne soient prohibitifs -- que les tentatives pour restructurer les prix relatifs (spécialement si cela comporte une dévaluation) ne créent des difficultés pour les pauvres et ne provoquent une inflation accrue. Bien qu'il y ait peu d'expérience d'efforts soutenus pour restructurer la politique commerciale et de taux de change en Afrique, l'expérience dans d'autres pays en développement suggère que de telles mesures peuvent être efficaces, qu'elles prennent du temps et que le changement est facilité et les difficultés réduites si une aide externe au développement substantielle est disponible. 1/ la sensibilité de l'économie aux modifications du taux de change réel a permis à plusieurs pays d'Asie et d'Amérique Latine de réaliser des taux très élevés de croissance tant de leurs exportations de produits manufacturés que de leurs exportations totales. 2/

1/ Une étude de 24 dévaluations a montré qu'en moyenne, les prix à la consommation ont augmenté de moins de la moitié du montant de la dévaluation dans l'année suivante, alors que les salaires de l'industrie manufacturière augmentaient de moins d'un quart. Voir Richard N. Cooper, "Devaluation in Developing Countries" dans Gustav Ranis (ed), Government and Economic Development (New Haven: Yale University Press 1971), Anne O/ Kreuger, Liberalization Attempts and Consequences (Cambridge Massachussets: Ballinger, 1978) trouvent que les dévaluations ont tendu à réduire les taux d'inflation en dessous de ce qu'ils auraient été autrement. Voir également Jagdish N, Bhagwati, Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes (Cambridge, Massachussets; Ballinger, 1978).

2/ Bela Balassa, "Export Incentives and Export Performance in Developing Countries: A comparative Analysis", Weltwirtschaftliches Archiv, vol. 114, No. 7 (1978)

Pour la plupart des pays d'Afrique, la politique commerciale et des taux de change doit être considérée comme l'instrument d'un ajustement structurel à long terme plutôt que d'ajustement de la balance des paiements à court terme. Les changements de politique pour restructurer les incitations n'ont peut être pas toujours des effets immédiats et spectaculaires sur la performance économique, mais les effets cumulatifs à long terme seront d'une importance critique pour l'Afrique dans son effort pour accroître ses taux de croissance de la production agricole et des exportations. Le principal effet d'une telle réforme du côté des importations sera de changer la composition des importations et d'assurer leur meilleure allocation, plutôt que de réduire le niveau total des importations. En outre, la réaction de l'offre devant les changements des incitations prendra du temps. Les producteurs répugneront à faire les investissements nécessaires tant qu'ils ne seront pas assurés que les changements relatifs de prix seront permanents.

Pour toutes ces raisons, une réforme complète de la politique commerciale et de taux de change ne peut être entreprise d'un seul coup. Cependant, dans quelques pays, le taux de change est tellement surévalué qu'une dévaluation substantielle est la condition préalable pour entamer le processus de réforme qui remettre le pays sur la bonne voie. Et dans tous les pays, il existe un besoin de maintenir la politique commerciale et de taux de change sous une surveillance constante pour s'assurer qu'elle contribue au développement d'un système d'incitation aidant le gouvernement à réaliser ses objectifs de gestion économique et de développement. L'aide extérieure peut jouer un rôle critique pour aider les pays à passer la période difficile entre le début de la réforme et la réalisation d'avantages substantiels.

ELABORATION DES DECISIONS ECONOMIQUES

Un autre impératif d'une utilisation plus efficace des ressources est le renforcement de la capacité d'élaboration des décisions économiques du secteur public. L'expérience révèle un besoin pressant de renforcer les procédures et les institutions dans trois domaines clés: la création de projets de développement; l'évaluation des besoins de dépenses, y compris les propositions de projets, par les organismes publics centraux de coordination (Ministères des Finances et du Plan); et la formulation des politiques économiques.

Création de projets

La capacité de préparer de bons projets -- les unités de base de l'action de développement -- est essentielle pour l'utilisation efficace des fonds d'investissements. A de rares exceptions près, cette capacité est faible en Afrique, ce qui explique pourquoi beaucoup de projets sont mis au point par des techniciens des donateurs et pourquoi les donateurs et les gouvernements africains ont créé des facilités spéciales pour la préparation des projets. En dépit de ces efforts, le manque de projets bien préparés limite l'écoulement de l'aide vers un certain nombre de pays.

Le nombre insuffisant de bons projets résulte en partie de facteurs d'organisation: incapacité à réunir les données disponibles pour l'analyse technique et économique ainsi qu'à présenter les résultats sous une forme spécialement adaptée aux besoins des donateurs. Mais ce qui est bien plus important, c'est la base insuffisante des connaissances. La préparation réussie des projets exige souvent la collecte de données relatives à l'emplacement, recueillies sur une période de temps assez longue. Les projets portuaires peuvent exiger des données sur les flux des marées pendant plusieurs années; les projets d'élevage peuvent nécessiter des informations sur les habitudes d'utilisation de la main d'oeuvre chez les agriculteurs sédentaires utilisant du bétail; pour des projets rizicoles efficaces, il peut être nécessaire d'en savoir plus sur la division du travail entre hommes et femmes ainsi que sur le comportement des rendements sur une période excédant deux ans; les projets tendant à amener les ruraux à s'aider eux-mêmes doivent se baser sur une étude sociologique rapprochée. En bref, dans bien des secteurs les projets ne peuvent être développés rapidement (en 3 à 9 mois) par des équipes de spécialistes en visite. Des études plus longues, plus sérieuses et plus concentrées seront nécessaires si l'on veut que les projets dans ces secteurs clés, spécialement l'agriculture, remportent plus de succès. Le travail sectoriel de la Banque Mondiale pourrait jouer un rôle en identifiant les besoins spécifiques dans les données ou les études de base liées à de nouveaux projets potentiels.

Etude Sélective des Propositions de Dépense et Analyse de la Politique

Ce qui est encore plus essentiel que la capacité d'engendrer de bons projets, c'est la capacité de faire le tri entre ceux qui sont bons et ceux qui le sont moins. C'est la fonction vitale de sélection, qui suppose l'évaluation critique des propositions d'investissement du gouvernement et qui est l'essence même de la fixation des priorités.

Deux unités administratives sont normalement chargées de l'étude sélective des projets d'investissement proposés et des autres demandes de dépenses liées au développement: les organismes du plan et les ministères des Finances. Dans la pratique, les organismes du plan en Afrique, comme dans la plupart des régions en développement, ont généralement joué un rôle mineur dans la sélection des projets. Ils se consacrent principalement à l'élaboration de documents du plan à moyen terme. Mais pendant ce processus de mise en forme, les organismes du plan ont rarement l'occasion de procéder à une évaluation systématique des projets proposés par les organismes dépenseurs. Fréquemment, les planificateurs estiment nécessaires d'inclure dans le plan des projets qui leur sont soumis par les ministères techniques, même certains qui ne sont guère plus que des idées de projets. En partie, pour cette raison, les objectifs de dépenses du plan excèdent presque toujours les ressources disponibles pour l'investissement. Cela signifie que la sélection des propositions d'investissements pour le financement (c'est-à-dire la fixation réelle des priorités) est faite en dehors du processus de planification, habituellement par le ministre des Finances pendant le processus budgétaire. Mais les ministères des Finances, normalement, sont contraints de concentrer leurs efforts sur la limitation du total des dépenses

et moins sur leur "qualité". Leurs bureaux du budget sont habituellement absorbés pleinement par la préparation annuelle du document budgétaire; peu ont réussi à passer efficacement en revue les propositions de nouveaux projets de développement. Enfin beaucoup de ministères techniques, impatients d'aller de l'avant dans leurs programmes sectoriels, mettent les ministères des Finances et du Plan devant des faits accomplis: des engagements de dépenses sont ainsi effectués en dehors du plan, souvent en collaboration avec les donateurs d'aide étrangère.

Ainsi, dans de nombreux gouvernements, beaucoup de projets d'investissements et de demandes de prélèvements sur les ressources qui leur sont liées passent par la machine administrative du secteur public sans évaluation convenable. L'Amélioration des institutions et procédures d'étude sélective des projets est indispensable pour une meilleure programmation des investissements.

Une faiblesse, liée à cela, dans l'élaboration des décisions publiques, c'est l'utilisation très limitée de l'analyse économique dans la formulation de la politique. Les questions fondamentales de politique, telles que la fixation des prix pour les produits de base et les modifications de salaires dans le secteur public ou l'attribution d'allègements fiscaux aux nouveaux investisseurs sont souvent décidées sur la base d'une analyse insuffisante. Cette insuffisance dans les domaines de la politique et de l'analyse des programmes s'explique en partie par un manque de personnel et de données. Mais elle reflète également une utilisation médiocre qui est faite par des analystes. Dans la plupart des pays de la région, les ministères du Plan, principaux utilisateurs d'économistes, sont si absorbés par l'élaboration et l'ajustement de plans à moyen terme qu'ils ne peuvent guère prêter attention à l'élaboration des politiques. Dans les ministères des Finances, de façon similaire, les unités de spécialistes capables de fournir des apports analytiques aux décisions de politique ne sont généralement pas bien développées.

Renforcement de la capacité de fixation des priorités et d'élaboration des politiques

Bien qu'aucune prescription à l'échelle du continent ne puisse s'appliquer également à tous les pays, la nécessité de renforcer la capacité de tri des projets et d'élaboration des politiques est hautement prioritaire dans tous les pays d'Afrique. Les ministères du Plan et des Finances, les organismes clés intéressés ont besoin d'être renforcés s'ils doivent jouer un rôle important qui est exigé d'eux dans les années 1980 et au delà.

Priorités des Ministères du Plan. Les plans formels de développement et le processus par lequel ils sont élaborés, peuvent être utiles pour tracer la stratégie nationale et pour stimuler un dialogue constructif sur les problèmes de développement. Mais il y a un consensus pratiquement universel en ce qui concerne l'évaluation des expériences de planification en Afrique

(et dans d'autres régions pauvres également) pour dire que l'influence de la planification formelle sur l'élaboration effective des décisions et sur la programmation des investissements est faible. 1/

Il y a de nombreuses raisons à cette influence limitée de la planification formelle sur l'élaboration réelle des décisions, notamment: le nombre insuffisant de planificateurs; la rareté des données; les faiblesses bureaucratiques; les chocs exogènes, la tendance des plans à être trop ambitieux; le manque des projets bien définis; et la difficulté à lier les plans à moyen terme aux budgets annuels. Derrière beaucoup de ces difficultés, il y a le fait de ne pas distinguer suffisamment entre la rédaction d'un document du plan et un effort réel pour influencer les décisions, processus qui signifie que l'on doit se débattre avec des facteurs politiques et bureaucratiques fondamentaux. Rédiger des plans, c'est ce que font la plupart des ministères du Plan et le fait que de nombreux économistes et une grande partie de la capacité d'analyse disponible soient absorbés par cette activité contribue dans une mesure qui n'est pas négligeable, à expliquer l'insuffisance de l'analyse se rapportant à la politique.

Les observateurs et les praticiens de la planification dans les pays en développement ont vu dans les années 1960 et 1970 que les activités de rédaction de plans des organismes planificateurs n'avaient guère d'effet. Beaucoup d'entre eux ont conclu alors que la chose à faire était de développer la capacité au niveau du gouvernement où les choses se passaient -- dans les ministères d'exécution. Ils ont donc recommandé que les gouvernements mettent

1/ Les études récentes des plans d'un grand nombre de pays africains ont montré que les corrélations entre les variables macroéconomiques planifiées et réelles sont très faibles, ou même négatives. Ces études concluent que les plans n'ont pas réellement été mis en oeuvre et que selon un observateur, "l'exercice de chiffres qui marque le cours de la macro-planification en Afrique Tropicale semble être vain". Une étude de la planification au Nigéria dans les années 1960 conclut qu'elle a "joué un rôle périphérique dans le processus gouvernemental d'élaboration des décisions" et une récente évaluation de la planification au Kenya est parvenue essentiellement à la même conclusion. Voir Centre de Planification pour le Développement des Nations-Unies, "Implementation of Development Plans; The Experience of Developing Countries in the first half of the 1970s", Journal of Development Planning, No. 2 (1977). Voir aussi T.Y. Shen, "Sectoral Development Planning in Tropical Africa", Eastern Africa Economic Review vol. 7, No. 1 (juin 1975) et "Macro Development Planning in Tropical Africa", Journal of Development Studies, vol. 13 No. 4 (juillet 1977); Edwin Dean, "Plan Implementation in Nigeria", Journal of Administration Overseas, vol. 19, No. 3 (juillet 1980); et Wouter Tims et autres, Nigeria: Options for Long-Term Development (Baltimore: John Hopkins University Press, 1974). Pour des conclusions similaires plus récentes, voir T. Killick et J/K/ Kinyua, "On implementing Development Plans: A Case Study", ODI Review (Londres), No. 1, 1980.

l'accent sur la planification sectorielle et le travail sur les projets. Mais il se peut que cela ait contribué à un affaiblissement du processus de sélection des projets car cela a laissé inchangée la capacité de "tri" du centre, tout en renforçant la capacité des ministères dépenseurs à présenter des projets. Dans la mesure où cela s'est produit, cela a contribué à un abaissement de la qualité du programme d'investissement.

La réponse appropriée maintenant est de renforcer les organismes centraux de planification et de les doter dès que possible des capacités d'évaluation des investissements dont ils ont besoin. Pour les pays pour lesquels cette analyse est applicable, l'une des implications est que les ministères du plan devraient envisager de modifier leurs priorités de travail. Certaines fonctions "traditionnelles" de planification pourraient recevoir une priorité plus faible. Ainsi, les exercices de planifications à moyen terme -- aujourd'hui l'activité majeure de la plupart des ministères du plan -- pourraient être faits de façon moins intensive sans perdre beaucoup de leur impact. Le poids attribué à d'autres activités, et leur compatibilité avec les fonctions de fixation des priorités des ministères du plan, doit aussi être reconsidéré -- préparation et surveillance des projets et planification régionale, par exemple.

En général, il semblerait approprié que les organismes du Plan concentrent leurs efforts sur deux tâches autres que la programmation des investissements: l'analyse des politiques et la formation d'analystes économiques. Leur rôle d'analyse de la politique sera traité plus loin. Quant à la formation, dans la plupart des pays les organismes du plan sont bien placés pour entreprendre la tâche d'une importance capitale qui consiste à former des économistes praticiens pour l'ensemble des pouvoirs publics. La vocation des ministères du Plan est alors de devenir des organismes authentiques de fixation des priorités pour les dépenses de développement, des participants respectés aux débats sur la politique et le ministère de formation pour les économistes du Gouvernement. (Voir Encadré D)

(Encadré D: Le Système de Planification en Botswana)

Ministères des Finances et Analyse de la Politique. Presque partout les instruments financiers et budgétaires des secteurs publics africains sont surchargés. Une exécution plus efficace des programmes de développement et une meilleure formulation des politiques exigent des institutions plus fortes dans ce domaine. C'est un thème qui réapparaîtra dans les discussions sur la formation au Chapitre VI et sur l'assistance technique au Chapitre IX.

Les ministères des Finances ont également besoin d'une plus grande capacité d'analyse de la politique -- pour la planification et la politique fiscales, l'appréciation des demandes budgétaires et la détermination des politiques budgétaires et monétaires d'ensemble. Le ministère des Finances, comme le ministère du Plan et d'autres bureaux au centre de l'appareil gouvernemental, ont des rôles spéciaux à jouer dans l'élaboration des

décisions économiques. Ils représentent l'intérêt général dans la lutte bureaucratique pour les ressources. Ils devraient donc avoir la capacité d'apporter des contributions techniques crédibles aux décisions de politique aussi bien au niveau macroéconomique que sectoriel. Le renforcement des procédures de révision budgétaire et la création d'unités d'analyse des politiques au ministère des Finances contribuerait à accomplir ce rôle central.

Des unités d'analyse de la politique dans les ministères techniques et les organismes semi-publics apporteraient également des contributions importantes à une meilleure élaboration des décisions. Et deux autres éléments sont importants. Le premier, consiste à de meilleures données: le réservoir d'informations disponibles pour étayer l'analyse de la politique est très limité. Les organismes de statistiques ont subi les mêmes pressions budgétaires que les autres branches de l'Etat. Le taux de rotation est très rapide parmi les statisticiens qualifiés et beaucoup travaillent à l'étranger. Beaucoup de services africains fournissent donc une offre très limitée de données.

Le second élément a trait à la procédure. Même lorsque les données sont disponibles, il arrive fréquemment qu'elles n'influencent pas les décisions sur les politiques car le processus d'élaboration des décisions est insuffisamment structuré -- il se peut que les procédures de consultation ne soient pas bien définies, que les réunions pour prendre des décisions soient convoquées trop rapidement, que les notes du personnel ne soient pas demandées, ou arrivent trop tard pour être prises en considération. etc. Ce sont là, bien entendu des problèmes généraux dans l'administration du développement; leur solution exige des efforts à long terme pour la création d'institutions.

Contributions des donateurs

La plupart des implications de l'analyse ci-dessus pour les donateurs ont trait à la formation et à l'assistance technique pour l'établissement d'institutions d'élaboration des décisions plus fortes -- organismes du plan, bureaux du budget, unités d'analyse de la politique dans tout le secteur public. La construction d'une solide infrastructure statistique est un objectif à long terme; la Commission Economique pour l'Afrique s'intéresse de façon systématique aux problèmes en cause et aux mesures nécessaires. Les donateurs devraient apporter un soutien empreint de sympathie aux propositions tendant à créer des institutions dans ce domaine.

Les donateurs devraient également prendre conscience de leur responsabilité spéciale de fixation des priorités dans le contexte africain. L'aide publique au développement fournit plus d'un tiers de l'investissement public total dans cette région et plus dans les pays plus pauvres. Les donateurs jouent un rôle majeur dans la sélection des projets et dans l'établissement du processus de sélection des projets. Dans leurs propres opérations, les donateurs devraient prêter une attention plus grande au

développement de procédures et d'institutions locales d'élaboration des décisions qui seraient un atout considérable pour le développement à long terme.

Enfin les donateurs devraient faire plus qu'ils n'ont fait dans le passé pour associer les analystes locaux à leurs propres techniciens dans leur travail sectoriel et macro-économique et dans l'évaluation des projets. La Banque Mondiale, en particulier, devrait considérer son travail économique et sectoriel comme des moyens de formation pour les nationaux aussi bien que comme un moyen de recueillir des informations utiles à la Banque.

ORGANISATION ET GESTION

Dans toute société le progrès économique exige que les ressources soient utilisées efficacement pour les unités d'organisation, tant publiques que privées. Cela s'applique non seulement à la production de biens, dans l'agriculture, l'industrie ou les mines, mais aussi à la fourniture de services dans les domaines de la commercialisation, des transports, de la santé, etc. Cela exige que les structures de l'organisation et le rôle d'une importance déterminante de la gestion soient examinés en permanence. (Voir Encadré E)

Encadré E: Croissance, Taxes, Investissement et Coefficient Marginal d'Intensité de Capital (ICOR)

L'agriculture est le secteur le plus vital en Afrique du sud du Sahara. Le Chapitre V soulignera le rôle central qui devra être joué par les petits exploitants si la croissance agricole doit être stimulée. Tous les indices recueillis montrent que les petits exploitants sont de remarquables gestionnaires de leurs propres ressources -- leur terre et leur capital, leurs engrais et leur eau. On peut compter sur eux pour réagir aux changements dans la rentabilité des différentes cultures et des autres activités agricoles (par exemple, la production laitière). Les agriculteurs africains peuvent "gérer" l'utilisation des ressources dans le secteur agricole de telle sorte qu'ils pouvaient assurer un accroissement de la production de produits alimentaires et des exportations, si les structures de prix, d'impôts et de subventions conduisent à des incitations suffisantes et appropriées et si les marchés des intrants et des produits sont efficacement gérés et organisés.

La preuve irréfutable que les petits exploitants sont d'excellents gestionnaires a des implications plus larges pour l'organisation des activités de production dans les économies au sud du Sahara. Pour des raisons historiques, il y a trop de gestionnaires expérimentés pour des organisations importantes. Mais leur nombre est en train de s'accroître grâce à la formation, ainsi qu'au recrutement de cadres étrangers. Cependant, il faut prêter tout autant d'attention aux possibilités d'économies sur les rares cadres expérimentés requis pour diriger des organisations importantes. En particulier, il convient d'encourager la création d'organisations dans le

secteur public et privé, qui soient de taille plus réduite et plus facile à gérer et qui sont donc plus efficaces. Un développement plus poussé des coopératives pourra offrir une telle possibilité. Le développement d'entreprises para publiques qui soient plus petites et qui peut être rendraient compte aux collectivités locales en est un autre. Un recours plus important au secteur privé est une troisième option.

Secteur Privé

Cette troisième option risque d'être insuffisamment examinée et développée par les gouvernements africains. Les raisons de cet état de choses sont nombreuses et variées. L'une d'entre elles est la crainte que s'en remettre davantage au secteur privé puisse se révéler contraire à d'autres objectifs de certains gouvernements africains -- notamment leur souci d'une distribution équitable des revenus et l'amélioration du sort de ceux qui vivent dans la pauvreté absolue. Cependant, la réalisation de ces objectifs dépend largement de taux de croissance plus élevés dans le secteur privé, en particulier chez les petits exploitants agricoles, le plus important groupe professionnel en Afrique tropicale.

Commercialisation Agricole. Comme cela est discuté au Chapitre V, les zones rurales sont fréquemment desservies par des monopoles publics de jure qui vendent les intrants agricoles, commercialisent les produits et monopolisent même souvent la vente des biens de consommation. L'une des justifications avancées pour ces organismes, est qu'ils empêchent l'exploitation des agriculteurs par des négociants privés sans scrupules. Dans la mesure où cela constitue un problème, celui-ci n'est pas résolu en remplaçant un monopole privé par un monopole d'Etat, alors qu'il le serait si l'on augmentait la compétitivité des marchés. La meilleure façon d'augmenter la concurrence est d'encourager le commerce privé. En fait, les négociants privés se chargent actuellement de la plus grande partie de l'activité commerciale presque partout, mais souvent dans une semi-légalité. La légalisation et l'encouragement du commerce privé réduiraient les frais et les incertitudes de l'environnement du marché, déchargeraient les entreprises para-étatiques restantes de leurs tâches les plus difficiles et, dans certains pays, réduiraient les hémorragies budgétaires résultant des déficits des organismes de commercialisation des grains.

Les possibilités pour une utilisation plus complète des potentialités du secteur privé sont discutées dans les chapitres qui suivent. A titre indicatif, nous traitons brièvement ici de quelques exemples.

Transport. Le transport a traditionnellement eu recours aux ressources et au travail des petits entrepreneurs en Afrique. Il s'est développé récemment une tendance de la part des gouvernements à exclure les autobus ou minibus privés et à instituer ou étendre des droits de monopole au bénéfice de compagnies d'autobus urbains, presque toujours para-publics. Il y a aussi une tendance à la discrimination contre les activités de camionnage privé dans l'allocation des devises étrangères, lorsqu'il existe des structures de transport public et privé. L'expérience dans ce domaine est sans ambiguïté. Le camionnage privé est dynamique et hautement compétitif; il tend à offrir des services efficaces et à bas prix, spécialement aux groupes désavantagés. Dans les zones urbaines, l'expérience de villes comme Abidjan et Nairobi offre un contraste révélateur. A Abidjan, un monopole des autobus du secteur public a été imposé vers le milieu des années 1970, conduisant à un triplement de la flotte d'autobus et à un lourd déficit, bien que le réseau ne desserve que les populations rapprochées. A Nairobi, les minibus privés ont été autorisés à concurrencer la compagnie d'autobus de la ville, avec pour résultat que toute la ville est efficacement desservie en facilités de transport, y compris une flotte publique d'autobus qui est restée de dimensions restreintes et bénéficiaire. 1/

Travaux publics. Il n'y a pas de meilleure formation pour des entreprises de travaux publics que l'utilisation de petits entrepreneurs et il est hautement probable qu'une plus grande efficacité résultera de la passation de marchés pour des activités telles que l'entretien des routes et les réparations des bâtiments. Il y a bien entendu, des problèmes concernant en particulier la mise au point de procédures et de contrôles simples pour la passation des marchés. Mais ces problèmes sont plus faciles à résoudre que ceux que soulève l'entretien par des services publics.

Distribution des produits pharmaceutiques. Dans la plupart des pays africains, la distribution rurale des produits pharmaceutiques est restreinte aux services publics, chargés de la santé. Mais pour des raisons d'insuffisances budgétaires, de logistique et de difficultés de supervision et de contrôle, ces sources légales sont dans beaucoup de pays communément sans produits pharmaceutiques pendant une grande partie de l'année. Dans ces pays, la demande de produits pharmaceutiques est satisfaite, d'une façon très imparfaite, dans des transactions sur le marché noir. Une légalisation des ventes privées de produits pharmaceutiques aboutirait certainement à des prix plus bas et à des fournitures plus régulières, plus largement dispensées -- bien que cela entraînerait quelques risques. Les zones rurales en particulier seraient mieux desservies (voir Chapitre VI pour une discussion supplémentaire de ce point).

1/ Pour un examen des approches alternatives pour le transport urbain de passagers, voir Alan Walters, "Costs and Scale of Bus Services", World Bank Staff Working Paper, no. 325 (Washington, D.C.: Banque mondiale, Avril 1979). Cette analyse conclut que les minibus dont la gestion est assurée par des petites entreprises ou des propriétaires-conducteurs sont généralement plus aptes à satisfaire les exigences de transports urbains que les autobus plus gros et les compagnies.

Dans les pays orientés vers le marché cette approche pourrait être développée plus avant. Par exemple, le fait de former des professionnels de la santé et de l'hygiène et de les encourager à s'établir à leur compte, limiterait le rôle du secteur public à la formation, la certification et la supervision. Les travailleurs sanitaires ruraux circuleraient alors, ou s'établiraient dans les villages et fourniraient leurs services contre des honoraires. Par contraste, la stratégie du secteur public (travailleurs sanitaires de village desservant un groupe de villageois) a entraîné de grandes difficultés financières et logistiques, loin d'être résolues jusqu'ici dans la plus grande partie de l'Afrique, ou même ailleurs. Cet exemple contribue à illustrer un point d'ordre général: la plus grande partie du fardeau administratif dans le secteur public résulte de la nécessité d'organiser, de motiver et de contrôler les gens. Ce fardeau pourrait être réduit s'il était permis au secteur privé de jouer un rôle plus important, sous la supervision des pouvoirs publics.

Ce genre de redéfinition de la frontière entre les secteurs publics et privés sera, bien entendu, d'une acceptabilité ou d'un attrait variable pour les gouvernements africains. Il convient de souligner qu'il ne s'agit pas de changements radicaux dans la division sociale du travail, mais plutôt de changements marginaux. En transférant certaines activités dans des mains privées, des gains de production significatifs sont possibles au prix d'un sacrifice relativement restreint des objectifs socio-politiques. C'est pour cette raison que l'élargissement du champ des activités privées dans cette perspective s'est produit au cours des années récentes en bien des endroits - notamment en Chine, en Hongrie, au Mozambique, au Zaïre et en Guinée-Bissau.

Le secteur para-public

Le secteur para-public s'est développé rapidement après l'indépendance. Auparavant, la participation africaine dans le secteur privé moderne, spécialement dans l'industrie, était très rare. A la suite de l'indépendance, le changement a pris deux formes principales: nationalisation des entreprises existantes, qui étaient presque invariablement à capitaux étrangers et investissement d'une part très substantielle des ressources de l'Etat dans les transports, les services publics de distribution et les industries manufacturières. L'espoir était que ces entreprises publiques seraient des institutions autofinancées, en expansion rapide. Elles engendreraient non seulement des excédents pour des investissements supplémentaires, mais pourraient également jouer un rôle important dans la modernisation en développant une capacité de main d'oeuvre qualifiée et de gestion. Ces espoirs ne se sont pas réalisés. A l'exception des entreprises para-publiques exportatrices de minéraux et de quelque-unes de celles qui font le commerce des cultures d'exportation, les entreprises para-publiques ont à l'origine de lourdes charges budgétaires. Elles ne paient pas d'impôts. La plupart de leurs dépenses d'investissements sont couvertes par des transferts (en provenance des budgets publics des banques ou des excédents des organismes de commercialisation); dans certains cas leur excédent financier est inférieur à leurs amortissements; et dans d'autres cas la marge brute ne couvre même pas les frais de fonctionnement. Un certain nombre d'entreprises manufacturières para-publiques et d'entreprises mixtes publiques privées sont modérément bénéficiaires. Mais c'est habituellement parce qu'elles jouissent de niveaux très élevés de protection

à l'égard du marché mondial, ou implicitement parce que les composants sont importés en franchise de droits. Dans bien des cas, leur valeur ajoutée aux prix internationaux n'est qu'une fraction de leur valeur ajoutée aux prix intérieurs; dans certains cas, la valeur ajoutée peut même être négative. En général, comme les entreprises para-publiques dans les secteurs commerciaux engendrent un surplus très faible, leur croissance a été limitée par les ressources qu'elles peuvent obtenir de l'Etat.

Il y a de nombreuses raisons pour expliquer cette médiocre performance. Les entreprises para-publiques jouissent sur le plan des principes, d'une assez large autonomie, notamment au niveau du recrutement du personnel, et également d'une liberté d'action très grande en ce qui concerne la gestion quotidienne. Dans la pratique cependant, on se heurte à trois problèmes principaux. Tout d'abord, il est difficile de trouver des gestionnaires et des techniciens qualifiés et les dirigeants viennent pour l'essentiel de la fonction publique. Les procédures sont également empruntées à l'administration et sont mal adaptées aux exigences d'entreprises à caractère industriel et commercial. C'est ainsi que les systèmes budgétaires et comptables calquent ceux de l'administration et les analystes budgétaires, les commissaires aux comptes et les comptables sont originaires de la fonction publique, donc peu au fait des réalités du monde industriel et commercial. Ensuite, nombre d'entreprises para-publiques souffrent d'un déséquilibre financier structurel: elles sont gravement sous-capitalisées au départ et connaissent souvent de façon chronique de graves problèmes de trésorerie. Enfin, et ceci est capital, les pouvoirs publics ont de la peine à accepter le rôle "apolitique" des entreprises para-publiques. En conséquence, ces dernières sont souvent soumises à des pressions afin d'accroître l'emploi, de livrer la production à bas prix à des groupes clés et de moduler les décisions d'investissement en fonction de critères autres que financiers et économiques.

Dans le secteur para-public ce qu'il convient de faire est simple à formuler, du moins en termes généraux:

- une claire définition des objectifs et des termes de référence;
- un accord explicite entre l'Etat et l'entité para-publique définissant le plan financier et de production annuel dans le cadre d'objectifs définis d'un commun accord dans le long terme. Le "contrat plan", tel qu'il s'est développé en France et dans certains pays francophones est un exemple (voir encadré F);
- mise au point d'un système d'initiatives qui encourage une gestion efficace;
- indépendance dans la gestion au jour le jour;
- gestion indépendante du personnel;
- des comptes et des archives convenables; et
- acceptation du principe que dans certaines circonstances la liquidation d'une entreprise peut être désirable.

[Encadré F: Les contrats d'entreprises para-publiques au Sénégal.]

La réforme des entreprises para-publiques, particulièrement dans le secteur industriel, a une importance à longue portée pour le développement. Le développement économique implique inévitablement que les secteurs non traditionnels se développent le plus vite: manufactures, services publics de distribution, transports et services modernes. En Afrique, ils appartiennent de façon prédominante au secteur para-public. A moins qu'il n'y ait un changement dans l'efficacité de fonctionnement des entreprises para-publiques, particulièrement dans l'industrie, elles ne participeront pas à la croissance de façon convenable. Elles risqueront de continuer à être des fardeaux budgétaires et seront responsables de la croissance lente. La réforme des entreprises para-publiques n'est donc pas seulement une question d'augmentation des ressources disponibles pour le gouvernement à court terme, pour important que le point puisse être; c'est bien plus fondamental, car cela conserve les perspectives de croissance à long terme. Etant donné qu'une meilleure performance du secteur para-public constitue un préalable à une croissance plus rapide, les voies et moyens destinés à l'obtenir doivent retenir l'attention particulière, tant des gouvernements, que des donateurs. La démarche la plus souvent retenue pour l'introduction des réformes, dans le secteur para-public en Afrique et ailleurs implique la constitution de Commissions d'Etudes ponctuelles. Bien qu'utile, une telle approche a ses limitations, surtout en ce qui concerne la mise en oeuvre pratique des recommandations. Une action plus permanente et dans une optique à long terme semble être beaucoup plus efficace: par exemple, la création d'organismes de haut niveau chargés d'étudier les réformes d'organisation et de conseiller le gouvernement de façon permanente. Des unités similaires placées à des endroits stratégiques (par exemple, rattachement au cabinet présidentiel) se sont révélées utiles dans quelques pays, comme le Sénégal, par exemple.

Dans beaucoup de pays africains, les entreprises para-publiques ne constituent que le problème le plus urgent et visible du fonctionnement du secteur public. Les ministères et organismes traditionnels, eux aussi tendent à souffrir de contraintes similaires: de pénuries de gestionnaires combinées avec une pléthore de personnel, responsabilités trop étendues compte tenu des structures administratives et des ressources insuffisantes.

Une réforme administrative efficace est notoirement difficile à accomplir: néanmoins, il y a des mesures qui peuvent être prises maintenant pour accélérer le processus de création d'une capacité publique d'organisation et pour commencer de corriger certaines des anomalies qui ont surgi dans les décennies de rapide croissance de l'administration. Ces mesures sont largement indépendantes des choix de politique comme le problème de la privatisation, car les responsabilités centrales de l'Etat en ce qui concerne le développement économique et le bien être humain subsisteront, même si la responsabilité de l'exercice de fonctions particulières peut être modifiée.

Premièrement, il y a la nécessité d'améliorer le rapport coût-efficacité de la main-d'oeuvre administrative, particulièrement près du sommet (où les dirigeants ont besoin de mandats plus longs et d'une plus

grande délégation d'autorité) et près de la base (où la présence sur le terrain d'un nombre important d'organismes aux effectifs dispersés réduit en réalité l'accès de la population aux services de production et aux services sociaux).

Deuxièmement, la décentralisation et la consolidation des points de service et de production exigent une meilleure identification des responsabilités en ce qui concerne les résultats et une meilleure structure d'incitations, pour sanctionner ces résultats plutôt que de tenir compte uniquement de la hiérarchie et de l'ancienneté.

Troisièmement, les limitations des ressources exigent de nouvelles façons d'envisager la participation de la communauté à la fourniture des services en coopération avec l'administration -- ce qui implique également que les organismes administratifs répondront, à long terme, de leur performance auprès de leurs "clients" aussi bien qu'auprès de leurs autorités de tutelle.

Enfin, si des initiatives dans certains de ces domaines existent déjà dans certains pays, il y a un besoin considérable d'analyse et de prescription de haute qualité convenant aux conditions de chaque pays -- impératif qui est rarement satisfait de façon convenable par une enquête périodique. Il pourrait donc être souhaitable d'étendre la responsabilité des unités de haut niveau du secteur public, évoquées plus haut, pour qu'elle englobe les problèmes de l'administration publique elle-même.

LA DIMENSION DE L'APPAREIL D'ETAT

Il y a une catégorie spéciale de préoccupations relative à la croissance des activités administrées par l'Etat qui réclament une part croissante des ressources financières. La croissance de ces activités est importante pour deux raisons liées entre elles. Premièrement, dans la mesure où ces ressources sont utilisées pour ces activités, elles ne sont pas, bien entendu, disponibles pour d'autres usages. Deuxièmement, pour financer ces activités, les gouvernements doivent recueillir des recettes en premier lieu par l'impôt, ce qui a des effets fâcheux sur la production dans le secteur imposé.

La croissance depuis l'indépendance

Pendant les vingt dernières années, le secteur public a considérablement étendu son rôle économique en Afrique, comme ailleurs. Cette croissance n'est pas venue seulement de l'expansion de l'administration d'Etat proprement dite, mais aussi de l'extension du rôle de l'Etat dans des activités commerciales ou productives -- industries manufacturières, mines, transport, commercialisation -- activités qui étaient dans une large mesure dans des mains privées avant l'indépendance. Une étude récente de la Banque mondiale, limitée à sept pays pour lesquels les données étaient disponibles, a montré que le secteur public emploie désormais entre 40 et 74 pourcent de ceux qui sont recensés comme occupant un emploi salarié et que l'emploi du secteur public a progressé bien plus vite que celui du secteur privé (voir Tableau 4.1). La croissance du secteur administratif

à elle seule, a été très rapide. Comme l'indique le Tableau 4.2, les dépenses de l'administration publique et de la défense, qui sont (avec l'éducation) les composantes les plus importants du secteur gouvernemental ont progressé bien plus rapidement que le produit national. Et comme on le verra au Chapitre Vi, la progression des dépenses d'éducation nationale a également été extrêmement rapide.

La croissance rapide du secteur public depuis l'indépendance est également révélée par la part élevée du produit national que s'approprie l'Etat. Cet aspect ne se reflète pas dans le coefficient classique entre les recettes fiscales et le PIB. Pour les pays d'Afrique au Sud du Sahara, ces coefficients sont similaires à ceux qu'on rencontre dans d'autres pays à revenu faible et intermédiaire--un coefficient médian de 15 pourcent par pays pour les pays à faible revenu, tant en Afrique que dans le reste du monde et de 21 pourcent pour les pays à revenu intermédiaire en Afrique contre 18 pourcent dans le reste du monde. Mais beaucoup de pays africains engendrent aussi des excédents substantiels provenant de complexes minéraux appartenant à l'Etat ou à des organismes para-publics de commercialisation de produits miniers ou agricoles. Vers la fin des années 1970, par exemple, Madagascar, le Malawi et la Côte d'Ivoire ont tous obtenu des surplus financiers d'organismes de commercialisation des produits agricoles, qui ont dépassé un quart des recettes fiscales. Le Chapitre V montre que l'"imposition" des agriculteurs est relativement élevée; des prélèvements de 40 à 50 pourcent sont couramment imposés sur les cultures d'exportation (en plus de toute "imposition" résultant d'un taux de change surévalué ou d'un système de commercialisation inefficace).

En plus de leur recours considérable aux ressources nationales, les gouvernements africains reçoivent également des flux appréciables d'aide -- en excluant les exportateurs de pétrole, ils reçoivent l'équivalent de plus de 6 pourcent du PNB en 1979, un chiffre égal à 38 pourcent de l'investissement intérieur brut. Le total des ressources rassemblées par les gouvernements dépasse donc couramment un quart et, dans bien des cas, même 40 pourcent du PNB. C'est une part élevée comparée avec d'autres régions. En Inde, par exemple, en 1977, les impôts des gouvernements, fédéral et des Etats, ont ensemble atteint 15 pourcent du PNB, l'aide étrangère 1,1 pourcent et les dépenses des gouvernements, fédéral et locaux, 20 pourcent. Les gouvernements africains ont donc été très efficaces pour mobiliser le surplus économique à des usages publics.

Le problème soulevé par le volume important et croissant des ressources nationales allouées à des usages publics mériterait d'être examiné par chaque gouvernement, même si la production nationale progressait rapidement. Mais avec une production croissant lentement, il est d'une importance critique de comparer les ressources allouées chaque année aux services publics de base (défense, administration publique, éducation, santé et routes) avec l'utilisation des ressources pour soutenir, des secteurs tels que l'agriculture ou l'industrie. En outre, il devient essentiel de réexaminer le coût financier de la fourniture des services de l'Etat et plus spécialement, les niveaux des salaires et des traitements dans le secteur administratif.

Tableau 4.1 Emploi du secteur public et taux de croissance pour certains pays.

Pays	Année	Emploi "formel" en pourcentage de la population active	Emploi public en pourcentage de l'emploi formel	Taux de croissance de l'emploi formel (pourcent)		
				Public	Privé	Total
Chana	1957		51,4	4,9	-2,2	2,3
	1972	10,1	73,9			
Tanzanie	1962		27,0	10,7	-4,8	2,3
	1974	6,3	66,4			
Zambie	1976	14,2	71,5			
Cote d'Ivoire	1970	10,2				
Kenya	1963		29,6	6,0	2,4	3,7
	1977	12,4	41,7			
Malawi	1968		33,4	9,0	8,0	8,6
	1976	9,6	39,2			
Ouganda	1962		41,8	4,0	4,8	4,5
	1970	5,9	42,2			

Source: Statistiques de la Banque mondiale.

Tableau 4.2 La croissance de l'administration publique et de la défense par rapport au PNB

Pays <u>a/</u>	Dépenses de l'administration publique et de la défense en pourcentage du PNB <u>b/</u> 1978	Taux moyens annuels de croissance 1970-79		
		des dépenses de l'administration publique et de la défense	du PIB	des dépenses de l'administration publique par rapport au PIB
Mauritanie	18,0	13,9	1,8	12,1
Kenya	17,1	8,4	6,5	1,9
Soudan	16,1	4,5	4,3	0,2
Tanzanie	14,9	10,2	4,9	5,3
Tchad <u>c/</u>	14,2	6,1	-0,2	6,3
Somalie	13,7	6,5	3,1	0,2
Congo	12,7	2,3	2,9	-0,6
Botswana <u>c/</u>	12,1	16,3	13,5	0,5
Madagascar	11,5	0,2	0,3	-0,1
Bénin	11,0	4,8	3,3	1,5
Rwanda <u>d/</u>	10,3	6,5	4,1	2,4
Lesotho	9,2	3,3	7,0	-3,7
Haute Volta	9,1	6,2	-0,1	6,3
Ouganda	9,1	5,9	-0,4	6,3
Sierra Leone	8,3	9,6	1,6	8,0
Côte d'Ivoire	8,1	8,9	6,7	2,2
Libéria <u>c/</u>	8,0	6,7	1,8	4,9
Cameroun <u>c/</u>	7,1	6,2	5,4	0,8
Nigéria	6,4	13,3	7,5	5,8
Maurice	4,7	12,9	8,2	4,7
Burundi	4,4	5,9	3,9	2,9
Moyenne (non pondérée)	9,9	7,4	3,9	3,3

a. En ordre décroissant de la proportion des dépenses consacrées à l'administration publique et à la défense.

b. Valeur ajoutée

c. Les chiffres de la première colonne sont pour 1978, les taux de croissance sont pour la période 1970-78.

d. Les taux de croissance sont pour la période 1972-79.

Source: Statistiques de la Banque mondiale.

Perception des revenus

Les problèmes de perception des revenus posés par un secteur étatique en expansion doivent également être examinés. Une fois encore, dans une économie en croissance rapide les recettes levées par un système fiscal donné seraient normalement suffisantes pour apporter les revenus supplémentaires requis. Dans la situation de croissance générale lente qui est celle de l'Afrique, on peut craindre que les recettes supplémentaires nécessaires pour financer des dépenses publiques accrues ne puissent être obtenues qu'en instituant des mesures d'imposition nouvelles qui deviennent alors un frein supplémentaire à la croissance de la production. C'est particulièrement préoccupant dans le cas de l'agriculture, comme on l'a indiqué au Chapitre V. La réponse au problème des recettes est de trouver une forme de fiscalité qui impose un moindre fardeau aux secteurs "moteurs" de l'économie et de limiter les dépenses en recourant dans une plus large mesure au paiement des services rendus.

Le développement des taxes sur les ventes et autres droits indirects sur la production non commerciale (services des hôtels, restaurants, transports, banques, assurances, énergie, grand travaux) qui représentent une grande partie des deux tiers de la valeur ajoutée créée hors de l'agriculture, contribuerait à une réduction très souhaitable du biais anti-commerce et anti-agriculture des structures fiscales africaines. Dans la plupart des pays, ces secteurs sont imposés moins lourdement que l'agriculture, les minéraux et l'industrie. Un changement vers une imposition plus lourde des recettes autres que celles des ventes de marchandises donnerait également aux systèmes fiscaux africains plus de "dynamisme", c'est à dire plus d'augmentation automatique des recettes à mesure que la production augmente.

Les taxes sur les ventes, par exemple, sont très dynamiques car leur base repose sur les secteurs de l'économie en expansion rapide. Convenablement conçues, les taxes sur les ventes sont bien plus simples à administrer que les impôts sur les biens et sur les revenus. Une taxe unique ad valorem sur les ventes, perçue en une seule fois au point de fabrication locale est spécialement adaptée à la situation africaine. Dans certains pays (Nigéria, Gambie, Somalie, Soudan) les taxes sur les ventes n'ont pas encore été instituées et dans beaucoup d'autres, elles ne procurent que des recettes très modestes, habituellement parce que la base d'imposition n'est pas pleinement exploitée. En revanche, le Kenya, le Malawi, le Niger et le Congo obtiennent plus d'un cinquième de leurs recettes fiscales par la seule taxe sur les ventes.

Les impôts indirects ont également l'avantage d'être faciles à administrer et de reposer sur une base qui dans bien des cas augmente plus rapidement que la production nationale. Ils peuvent renforcer la taxe plus générale sur les ventes par l'imposition sélective de produits de luxe. Par exemple, la Sierra Leone impose des droits sur le tabac, les produits pétroliers, la bière, le stout et les produits de confiserie, qui s'élèvent à 15 pourcent des recettes totales. En Zambie, la seule taxe sur la bière a rapporté 13 pourcent du total des impôts en 1976. La taxe spéciale sur

les carburants automobiles mérite une attention particulière. Administrativement, elle est idéale car elle est facilement mesurée et perçue à faible coût, soit à la raffinerie soit au point d'importation. Cette taxe s'est révélée très dynamique; elle est progressive; et c'est un élément important de la politique de l'énergie. La plupart des pays d'Afrique n'ont pas encore réagi pleinement à la nouvelle économie de l'énergie très chère; par comparaison avec l'Europe occidentale, par exemple, les taxes sur le carburant automobile en Afrique au Sud du Sahara sont faibles. Dans 14 pays d'Afrique pour lesquels des données pour 1979 sont disponibles, les impôts ont ajouté 41 pourcent en moyenne au prix de l'essence au détail, comparé à 125 pourcent en France, Italie et Allemagne occidentale. Le simple remplacement des taxes spécifiques sur les produits pétroliers qui sont actuellement utilisées dans de nombreux pays africains, par une taxe ad valorem à taux fixe assurerait une taxe très dynamique dans l'avenir pour ces pays.

Payer pour les services de base

L'un des principaux objectifs des gouvernements africains, tout comme des autres est de mettre les services de base (assainissement, eau potable, soins médicaux modernes et éducation) à la disposition de tous, bien qu'à l'heure actuelle quelques uns seulement, habituellement la minorité vivant dans les villes, jouissent de ces services. Ce résultat était inévitable du fait que les gouvernements ont suivi la pratique actuellement générale à l'échelle mondiale, qui consiste à se concentrer sur l'expansion de services gratuits par l'utilisation de fonds publics et d'organismes publics. Les fonds publics nécessaires pour fournir des services de cette façon traditionnelle dépassent de loin ce que les gouvernements sont capables d'obtenir maintenant ou ont des chances d'obtenir dans les décennies à venir.

Les services publics sont hautement appréciés. Les consommateurs africains sont disposés à renoncer à d'autres dépenses pour payer l'autobus, l'adduction d'eau, les soins de santé, l'éducation, etc. Mais comme beaucoup de ces services sont considérés comme quelque chose que l'Etat seul doit fournir et financer, les autres modes de fourniture et de financement sont restés inexplorés. Le résultat est paradoxal. Bien que l'on croit généralement que des biens d'une importance aussi fondamentale devraient être fournis gratuitement, les gouvernements n'ont pas les moyens de le faire; en conséquence, face à une demande substantielle, les services se détériorent.

Il est clair que le seul espoir pour fournir des services sur une base élargie dans une Afrique faisant face à ses propres besoins est d'insister davantage pour faire payer aux intéressés les services qu'ils reçoivent. Il est également clair qu'il y a un intérêt croissant dans les pays africains pour l'examen de solutions de remplacement, qui toutes permettraient d'économiser les ressources publiques. Les possibilités suivantes devraient être plus largement étudiées:

- Dans les projets intéressant les soins de santé primaires, il y a un certain nombre de pays expérimentant la création de fonds renouvelables au niveau du village pour financer les médicaments et autres fournitures.

- Certains gouvernements continuent à encourager les activités du secteur privé, y compris celles des organisations à but non lucratif, dans des domaines comme l'éducation et la santé. Les écoles privées, et spécialement les dispensaires, sont actifs dans beaucoup de communautés rurales.
- Dans certains pays, les villageois fournissent aussi bien les salles de classe que les logements des maîtres. Dans d'autres, les pompes et les puits de village ne sont construits que si le village couvre une part substantielle du coût des installations.
- Les projets de logement prévoient souvent le paiement échelonné pour les sites aménagés et les utilisateurs de l'eau d'irrigation et ménagère sont dans certains projets facturés selon la quantité utilisée.
- Au Swaziland, des "prêts d'études" au niveau universitaire couvrent tous les frais de l'étudiant: enseignement, pension, livres -- et comportent une allocation en espèces. Dans les cinq premières années après le début de son emploi, l'étudiant rembourse la moitié du prêt d'études. Un bureau gouvernemental est utilisé pour recouvrir les frais.

Ces exemples ne tendent pas à suggérer que les services devraient être fournis uniquement contre paiement. Dans bien des cas, l'intérêt général est également satisfait par des services qui bénéficient à des individus. Il est évidemment très raisonnable de subventionner des services tels que la médecine préventive et l'enseignement primaire.

Tout comme la perception de certains impôts, la récupération des coûts se heurte à des obstacles administratifs souvent insurmontables. Les projets récents de sites urbains et de services de la Banque mondiale dans plusieurs pays africains illustrent à la fois les difficultés et les solutions retenues pour y remédier. Ces projets comportent le paiement direct, par les bénéficiaires, des services (eau, routes, éclairage urbain, ramassage des déchets) et des marchandises (construction de maisons ou prêts aux entreprises) fournis par le projet. Et une organisation a été créée pour facturer les clients et se charger des encaissements. Des sanctions -- telles que la reprise des emplacements ou la coupure des services -- ont été prévues pour ceux qui n'honoraient pas leurs paiements. 1/

La mise au point d'organisations convenables de recouvrement et degré de consentement des bénéficiaires à acquitter leurs dettes dépend de l'ampleur de soutien des dirigeants politiques et des administrateurs. Une expérience continue est nécessaire pour mettre au point des méthodes

1/ Des problèmes similaires se posent pour les programmes de prêts aux étudiants, qui se révèlent être d'indispensables mesures d'accompagnement à l'accroissement des frais dans les écoles secondaires et dans les universités. Partout, ces programmes se heurtent à des problèmes de recouvrement.

qui économisent les ressources budgétaires tout en élargissant la distribution de services de base. La fourniture de soins de santé primaires en recourant à des personnels paramédicaux financés par des fonds renouvelables au niveau du village, l'adduction d'eau villageoise, les services vétérinaires et l'enseignement -- tout cela peut se prêter à des méthodes décentralisées et auto-financées. Mais il faudra beaucoup de temps pour que cela aboutisse à des programmes à faible coût, que l'on puisse reproduire. Les donateurs pourraient jouer un rôle substantiel en encourageant une telle expérimentation, par la mise à disposition de ressources pour tester les nouvelles méthodes et assurer ce soutien suffisamment longtemps pour voir si ces méthodes réussissent.

Les donateurs en général peuvent aussi jouer un rôle fondamental en concevant des projets qui mettent l'accent sur le paiement par les usagers et la récupération des coûts. Jusqu'à une date récente, trop peu d'attention a été portée à cette question, qui est maintenant un important sujet de discussion. Les donateurs et les gouvernements peuvent ensemble amener une plus grande conscience du fait que le recours au paiement par les usagers est un moyen souhaitable pour réaliser les objectifs sociaux des gouvernements.

Encadré A: Exportations agricoles de Tanzanie et du Ghana

Pendant les 15 dernières années, le volume des exportations en Tanzanie a décliné de façon dramatique. En 1980, les exportations totales des principaux produits du pays (coton, café, clous de girofle, sisal, cajou, tabac et thé, qui représentent les deux tiers de recettes du pays à l'exportation) ont été inférieures de 28 pourcent à celles de 1966 et de 34 pourcent à celles de 1973. En pourcentage du PIB les recettes d'exportation sont tombées de 25 pourcent en 1966 à 11 pourcent seulement en 1979. Et la baisse de volume avec la détérioration des termes de l'échange a provoqué une grave crise de la balance des paiements.

Pourquoi des résultats si médiocres? Dans le cas du tabac et du coton, les exportations ont marqué le pas parce que la consommation intérieure a augmenté. Mais en général, ce fut le résultat de graves réductions de la production, déclenchées, à leur tour par les faibles prix officiels payés aux producteurs. Ces prix officiels n'ont pas suivi les prix mondiaux ni les prix de revient internes. Ainsi, les termes de l'échange pour les producteurs de cultures commerciales ont chuté de presque un tiers dans la dernière décennie (ou de 20 pourcent, si l'on tient compte à la fois des cultures vivrières et commerciales).

La chute marquée des prix n'a pas été due à des conditions défavorables du marché mondial, mais plutôt à de lourdes "taxes" sur les cultivateurs -- droits à l'exportation et les frais toujours croissants de commercialisation et d'administration des organismes administratifs traitant les produits. Cette enflure des coûts a été un facteur important, conduisant à une réduction de la part des agriculteurs dans les recettes d'exportation pour le café, le coton, le tabac et les cajous en dessous de 50 pourcent.

Le résultat en a été que les producteurs ont détourné certaines des récoltes (café, par exemple) vers des canaux non officiels, ont négligé ou même abandonné certaines cultures d'arbres ou de buissons (café, sisal et cajous) et ont transféré les ressources vers la production de subsistance (dans le cas du coton et du tabac).

Pour pallier ce problème, la Tanzanie a dévalué sa monnaie de 15 pourcent (dévaluations qui ont eu lieu en octobre 1975 et janvier 1979); mais cela n'a toujours pas réduit la large disparité entre les coûts en Tanzanie et les prix internationaux. En plus de cela, le gouvernement a quelque peu relevé les prix payés aux producteurs, mais la portée de ces ajustements est limitée par le taux de change surévalué actuel. Ainsi, toutes augmentations de prix supplémentaires devront être financées par des prêts bancaires nationaux soit directement aux entreprises parapubliques, soit à l'Etat, car ni l'un ni l'autre n'a les fonds requis pour une telle mesure.

L'histoire est la même au Ghana. Au cours des 15 dernières années, une chute spectaculaire et régulière de la production de cacao -- d'un sommet de 566.000 tonnes en 1975 à 249.000 tonnes en 1979. La part du Ghana dans la production mondiale s'est réduite d'un tiers dans les années 1950 et 1960 à un sixième en 1979; de la première place pour le cacao, le Ghana est tombé à la troisième place après la Côte d'Ivoire et le Brésil.

La principale raison de ce déclin désastreux est la lourde "taxe" imposée par l'Etat aux agriculteurs par les politiques de prix du Cacao Marketing Board. Les prix payés aux producteurs pour le cacao sont restés en arrière d'autres prix pertinents -- loin derrière dans la plupart des cas. Ainsi, l'indice de tous les prix des biens de consommation a été multiplié par 22 entre 1963 et 1979, celui des prix alimentaires environ autant et le prix du cacao dans les pays voisins par 36. Par contraste, les agriculteurs ghanéens n'ont reçu que six fois plus pour leur cacao.

Le résultat est que les producteurs ont négligé leurs cacaoyers et se sont reportés sur d'autres cultures -- produits alimentaires en particulier. Ils ont fait passer le cacao en contrebande vers les marchés à prix élevés à l'extérieur; 15 pourcent de la production, peut être, prend ce chemin.

La situation budgétaire du Ghana ayant été mauvaise pendant des années, le gouvernement a dû accorder la priorité à ses recettes et ceci a contribué à la répugnance à relever les prix payés aux producteurs d'où le maintien d'une lourde taxation du cacao.

C'est là qu'intervient la politique des taux de change. Le taux de change réel effectif du cacao, c'est à dire le nombre d'unités de monnaie locale réellement touché par les producteurs pour une valeur d'un dollar d'exportations de cacao, corrigé pour tenir compte de l'inflation, a drastiquement baissé au cours des quinze dernières années, ce qui explique les incitations à ne pas cultiver le cacao. Des prix plus élevés auraient pu être payés à la production, sans réduire les recettes publiques, en ajustant les taux de change. Au lieu de cela, le taux de change officiel de la monnaie ghanéenne est resté inchangé pendant de longues périodes, en dépit d'une inflation interne persistante.

Encadré B: Un exemple des coûts d'une protection excessive

En 1979, une firme africaine produisant des fibres synthétiques a cherché à obtenir une augmentation du tarif douanier protecteur de 50 à 100 pourcent, plus une remise continue de droits sur les intrants importés. Une analyse des coûts de production a montré que les coûts en devises de la firme par eux-mêmes étaient supérieurs au prix d'un produit importé comparable. Une fois payés les prix en devises des matières importées, les gestionnaires étrangers et les charges en capital à l'étranger, il coûtait 1,01 dollar de plus en devises par kilo pour fabriquer le produit localement que pour l'importer. De plus, la production locale faisait perdre de l'argent au trésor. Au tarif existant de 50 pourcent, chaque kilo d'importation aurait procuré une recette de 1,44 dollar. Cela aurait été suffisant pour employer cinq fois plus de travailleurs locaux (la facture en salaires locaux par kilo était de 0,27 dollar) que la production locale. Enfin, le coût élevé du produit local empêchait d'autres entreprises utilisatrices d'exporter. Ainsi, la production locale à coût élevé non seulement faisait perdre des devises, mais empêchait d'autres firmes d'en gagner.

Bien que cela soit un cas extrême, le système commercial et de taux de l'échange dans de nombreux pays africains encourage d'innombrables autres exemples de "valeur soustraite".

Décomposition des coûts de production du fil texturé polyester
(dollars par kilogramme)

	Total	Local	Etranger
Matières premières	2,56	-	2,56
Traitements et salaires	,30	,27	,03
Autres coûts, dont amortissement	<u>3,43</u>	<u>2,13</u>	<u>1,30</u>
Coût total	6,29	-	3,89
Prix à l'importation C.a.f.	2,88	-	2,88
Coût excédentaire	3,41	2,40	1,01

Encadré C: Incitations industrielles en Zambie

L'économie de la Zambie est caractérisée par un dualisme extrême entre un secteur moderne à orientation urbaine dominé par les mines de cuivre et un secteur rural de subsistance. Les mines de cuivre contribuent généralement pour plus de 90 pourcent des exportations, un quart du PIB et (au moins avant la crise économique actuelle) un tiers environ des recettes publiques. Un des thèmes persistants du développement zambien a été la nécessité de générer une croissance soutenable dans d'autres secteurs pour diversifier l'économie et lui permettre d'échapper à la domination du cuivre. Mais à ce jour, peu de succès a été enregistré dans le développement de l'agriculture et des manufactures. Depuis que le prix mondial du cuivre a culminé en 1974 (en retrouvant jamais par la suite plus de 60 pourcent de ce cours maximum en termes réels), la Zambie est tombée dans un marasme économique prolongé caractérisé par la chute de la production réelle, l'inflation, la baisse des réserves en devises et une somme considérable d'arriérés de paiement pour les importations.

Une partie des difficultés de la Zambie pour développer les industries manufacturières peut être attribuée à son système d'incitations qui a affecté aussi bien la structure que les techniques de production. Les droits de douane sont élevés sur les marchandises non essentielles et les biens de consommation de luxe. Ils sont aussi faibles sur les produits alimentaires, les biens de consommation essentiels et les biens d'équipement et nuls sur la plupart des biens intermédiaires. Un système de quotas d'importation et de licences pour les devises renforce les incitations engendrées par les droits de douane, les devises sont rationnées et réservées aux biens de consommation et produits alimentaires essentiels, aux biens intermédiaires et d'équipement, tout en restreignant sévèrement les allocations aux articles moins essentiels et aux objets de consommation de luxe. Les politiques publiques ont également affecté le coût de la main d'oeuvre et du capital. La demande de plus hauts salaires dans les mines à la suite de l'indépendance s'est répandue rapidement à d'autres secteurs, rendant le coût de la main d'oeuvre zambienne élevé par rapport à la plupart des pays voisins et de la plupart des pays en développement rendus à un stade similaire. En revanche, en raison des faibles tarifs douaniers et taux d'intérêt, le capital est relativement bon marché.

L'effet de cette structure d'incitation a été prononcé. La production manufacturière a augmenté de plus de sept pourcent par an entre l'indépendance et le milieu des années 1970. Même dans ces conditions, l'emploi dans les manufactures n'a progressé que de la moitié de ce chiffre et l'intensité de capital des techniques de fabrication a régulièrement augmenté avec le temps. Les exportations de produits manufacturés, qui représentent moins de deux pourcent des exportations totales, ont stagné. La production manufacturière s'est concentrée sur des biens de consommation finale et quelques biens intermédiaires utilisant des intrants importés. L'expansion des manufactures pour l'usage interne ne s'est pas basée sur le développement du considérable potentiel agricole de la Zambie. Au lieu de cela, la croissance a été centrée sur les textiles, le caoutchouc et les produits chimiques, toutes activités dépendant considérablement d'intrants importés.

Les dangers d'un développement des manufactures dépendant des importations est bien illustré par la crise économique actuelle de la Zambie. La base de l'industrie manufacturière n'étant pas fermement enracinée dans les ressources internes, les possibilités d'expansion des manufactures sont sévèrement restreintes dans les périodes de pénurie de devises. A mesure que les recettes d'exportation du cuivre ont baissé, les volumes d'importations ont été sévèrement restreints, tombant à 50 pourcent environ entre 1975 et 1980. Les pénuries de matières premières importées et de biens intermédiaires qui en ont résulté ont conduit à une chute de la production manufacturière et la plupart des sous-secteurs manufacturiers fonctionnent à moins de deux tiers de leur capacité.

Encadré D: Le système de planification et le budget du Botswana

Le département de Planification Economique joue un rôle central au Botswana à la fois pour déterminer le programme d'investissement et dans l'analyse de la politique. Les facteurs les plus cruciaux ont été jusqu'ici un ferme attachement du Président et des principaux ministre au processus de planification et, deuxièmement, l'intégration complète du système de planification et de budget, qui a assuré que les priorités du Plan de développement soient respectées tant pour les décisions récurrentes que pour celles touchant à un investissement en capital.

Pendant les années 1970, alors que le Botswana réalisait une croissance réelle annuelle du PNB d'environ 14 pourcent, le Ministère des Finances et du Développement est passé directement sous le contrôle du Vice-Président. Le Plan a régulièrement été mis à jour par l'organisation centrale du plan (le Département des Affaires Economiques) et un nouveau document du plan, comprenant un programme d'investissement public de trois ans, "glissant" a été publié sans délai tous les deux ou trois ans. Le gouvernement, après approbation du Plan par le Parlement, a été tenu par la loi de ne pas financer de projets qui en auraient été exclus. Le Plan exprimait avec quelque détail les objectifs macroéconomiques et sectoriels et les politiques à adopter pour leur réalisation; c'était essentiellement un document pragmatique orienté vers l'action fermement enraciné dans des opérations en cours et élaboré avec la participation étroite des ministères techniques.

Lorsque la planification économique a été inauguré au Botswana en 1966 au moment de l'indépendance, l'administration toute entière ne comptait que deux économistes professionnels. L'unité centrale du plan au Ministère des Finances a d'abord été étoffé et le personnel compétent disponible y a été concentré pour trier la liste des projets d'investissement soumis par les ministères techniques. A mesure que l'on recrutait du personnel complémentaire (tant localement que sur le plan international), les planificateurs économiques familiers des procédures ont été réaffectés du Département des Affaires Economiques aux petites unités de planification dans les ministères techniques. Il en est résulté une amélioration régulière tant de la définition des stratégies sectorielles que de la préparation des projets. Cependant, tout le personnel économique employé par les pouvoirs publics appartenait à un seul cadre d'économistes, le Directeur des Affaires Economiques étant responsable des affectations et des carrières.

Le Département des Affaires Economiques a participé activement à la fixation de principes directeurs budgétaires, au niveau général comme à celui des départements et à la projection des recettes publiques. Le Département a également été chargé des discussions avec les organismes extérieurs d'aide et de la préparation et du suivi du budget d'investissement. En plus de cela, le Département a pris l'initiative de rapports sur les politiques concernant une vaste gamme de problèmes économiques dont la réforme fiscale, les politiques de revenus et de l'emploi, les négociations sur l'union douanière et les tarifs et les questions monétaires. Des membres du personnel de la planification ont également été nommé aux conseils des organismes parapublics clés. Finalement, des liens étroits ont été forgés avec l'Organisation Centrale de Statistiques qui dépend également du Ministère des Finances et de la Planification du Développement.

En résumé, l'impact réussi de la planification au Botswana pour aider à rationaliser la gestion économique et pour clarifier les objectifs de développement peut être attribuée à un fort engagement politique en faveur de la planification pragmatique et de la rationalité économique dans l'élaboration des décisions gouvernementales; à l'intégration étroite de la planification, du budget et de la formulation de la politique économique sous l'autorité d'un ministre influent de premier plan; au recrutement d'un cadre d'économistes hautement compétents pour constituer l'organisme du plan; à la concentration des efforts de planification d'abord et avant tout sur la détermination du programme d'investissement à court et moyen termes qui a été suivi de près par le cabinet; à la création d'une forte capacité d'analyse des politiques' et à la participation continue et active du personnel de planification aux décisions budgétaires et de planification économique.

Encadré E: Croissance, impôts, investissement et coefficient marginal de capital (ICOR)

Indicateurs macroéconomiques pour des pays à croissance rapide et lente dans les années 1970 (coefficients comme pourcentages)

	Taux moyen annuel de croissance 1970-79	Coefficient des impôts au PIB 1973-77	Coefficient des dépenses publiques au PIB 1973-77	Ratio Investissement interne brut/PIB 1970-77	ICOR
Pays à haute croissance	6,6	15,8	21,0	21,0	3,2
Maurice	8,2	18,6	23,8	24,0 <u>b/</u>	2,9
Côte d'Ivoire	6,7	20,6	24,0	19,0	2,8
Kénya	6,5	15,3	20,6	21,0	3,1
Malawi	6,3	11,3	21,3	22,0	3,4
Cameroun	5,4	13,0 <u>c/</u>	15,3	19,0	3,7
Pays à faible croissance	1,0	15,4	19,9	14,3	16,2
Sénégal	2,5	17,7 <u>e/</u>	19,4	15,0	6,0
Sierra Léone	1,6	15,0	23,7	13,0	8,2
Libéria	1,8	21,2 <u>d/</u>	24,9 <u>d/</u>	19,0	10,6
Ghana	-0,1	10,4	18,1	11,0	
Haute Volta	-0,1	12,9	13,7	16,0	
Madagascar	0,3	15,2 <u>d/</u>	19,7 <u>f/</u>	12,0	40,0

a. Le coefficient marginal de capital (ICOR) est défini comme l'augmentation de l'investissement divisée par l'augmentation de la production.

b. 1970-75. c. 1974-77. d. 1974-78. e. 1975-78. f. 1972-73.

Note: Les moyennes par groupes de pays sont non-pondérées.

Dans le tableau ci-dessus, des indicateurs macroéconomiques concernant cinq pays à haute croissance du PIB et six pays à faible croissance sont comparés. Les deux groupes de pays montrent des coefficients de taxation dont la similarité est frappante et utilisent à peu près le même pourcentage du PIB pour les dépenses publiques. Des différences marquées entre les deux groupes existent cependant tant pour le niveau que pour l'efficacité de l'investissement. Les pays à haute croissance investissent moitié plus que les pays à faible croissance, en proportion du PIB. En outre, les plus faibles coefficients marginaux de capital (ICOR) des pays à forte croissance indiquent qu'ils utilisent de façon plus efficace les ressources d'investissement; il n'a fallu que 3 dollars d'investissement pour chaque dollar de production supplémentaire dans les pays à forte croissance, contre de 6 à 40 dollars dans les pays à croissance lente.

Il est évident que ces données, à elles seules, n'ont qu'une valeur limitée pour expliquer la performance économique d'ensemble. D'autres facteurs ont joué un rôle important: le taux de croissance des exportations est en rapport très étroit avec la croissance du PIB, par exemple (voir Tableau A.S.7). Les différences d'efficacité dans la gestion de l'économie contribue également à expliquer la grande disparité des ICOR et de la croissance de la production.

Encadré F: Contrats d'entreprise publique au Sénégal

Une méthode prometteuse pour améliorer le fonctionnement des entreprises parapubliques consiste en des "contrats-plan entre l'Etat et les entreprises privées. Le contrat-plan est un accord négocié entre le gouvernement et une société parapublique décrivant les objectifs que le gouvernement assigne à celle-ci ainsi que les ressources qu'il fournira et le degré de contrôle qu'il exercera. La société, de son côté, promet certains résultats; la performance sera jugée par des indicateurs mutuellement acceptés sur une période de temps donnée.

Au Sénégal, de tels contrats ont d'abord été préparés dans le secteur des transports (compagnies d'autobus, d'aviation et de chemin de fer) dans lequel la quantification des objectifs, des moyens et des performances est d'une facilité relative. Des négociations ont débuté en 1981 sur des contrats-plan, entre l'Etat et les organismes de développement régional. Ici, la quantification est plus compliquée, du fait que la performance dépend en partie de facteurs exogènes comme le climat et les prix du marché mondial pour les produits agricoles.

L'expérience du Sénégal a déjà produit plusieurs leçons utiles. Premièrement, l'utilisation efficace des contrats-plan exige un fort soutien aux plus hauts niveaux du gouvernement: les ministres et les hauts fonctionnaires craignent de perdre leur contrôle sur les entreprises publiques, y compris le pouvoir de prendre des décisions assez courantes. Deuxièmement, les contrats-plan recueillent l'adhésion enthousiaste des dirigeants des sociétés, qui y voient un moyen d'obtenir: (1) des objectifs clairs vis à vis desquels leur performance peut être jugée; (2) une définition précise du rôle des subventions et des augmentations de tarifs douaniers dans le fonctionnement de la société; et (3) une diminution de la diversité des objectifs de la société. Troisièmement, la négociation des contrats-plan doit être supervisée par des fonctionnaires neutres rendant compte à l'autorité politique centrale. Ainsi, les conflits entre les sociétés et l'administration peuvent être résolus par le Président ou le Premier Ministre. En plus, une fois qu'un contrat-plan est négocié, ces fonctionnaires neutres doivent superviser son application et dénoncer les manquements de l'une quelconque des parties à remplir ses obligations contractuelles.

Le contrat-plan permet de faire des choix politiques en pleine conscience de leurs coûts: l'emploi excessif ou la vente de la production en dessous du prix de revient ont moins de chance de se perpétuer s'ils sont débattus dans un forum composé de hauts fonctionnaires et de dirigeants de l'entreprise et s'ils font l'objet d'une codification dans un rapport contractuel. Les dirigeants de l'administration habituellement n'aiment pas donner carte blanche aux directeurs des entreprises pour des décisions cruciales comme les prix de la production, l'emploi, les salaires ou les investissements, car ils craignent des divergences substantielles entre les buts des dirigeants de l'entreprise et ceux de la collectivité. Mais une relation contractuelle basée sur des objectifs et sur des critères de performance de la direction qui soient clairs permettait une réduction des contrôles détaillés des ministères et autres autorités centrales. Cela économiserait leur temps et leur énergie précieux, tout en donnant à l'entreprise l'autonomie nécessaire pour fonctionner efficacement.

CHAPITRE V. POLITIQUES AGRICOLES ET PRIORITES

L'agriculture est l'élément central de l'économie des pays africains. La plus grande partie de la population assure sa subsistance à partir de l'agriculture. Officiellement, l'agriculture représente dans la plupart des pays situés dans la région sub-saharienne de 30 à 60 pourcent du PIB. Mais il y a là une sous estimation, car d'une part la production agricole est évaluée en fonction des prix officiels aux producteurs, prix inférieurs aux coûts de substitution à l'importation et à l'exportation, et d'autre part la production des secteurs secondaire et tertiaire est surestimée du fait des subventions et protections accordées. De plus, les secteurs des transports, de la transformation et du commerce dépendent de la production agricole, et les revenus issus de ce secteur assurent des marchés pour la production nationale de biens et de services.

Ainsi, la production agricole est l'élément le plus déterminant de la croissance économique globale, et le niveau médiocre où elle s'est située au cours des dernières années est le principal responsable des mauvais résultats obtenus par les pays de cette région dans le domaine économique. Pour cette raison, une politique de développement dans ce secteur est essentielle pour améliorer les résultats de l'économie dans son ensemble. Ce chapitre fait le point sur les tendances observables au cours des vingt dernières années et définit les données principales d'une stratégie pour un développement rural centré sur la production.

LES ORIENTATIONS DU DEVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE DE 1960 à 1980

La crise de l'agriculture africaine est reflétée par cinq évolutions observables au cours des deux dernières décennies:

- le taux de croissance de la production agricole, après avoir diminué est devenu dans les années 70 inférieur au taux de croissance de la population, dans la quasi totalité de la région.
- les exportations ont cessé de se développer, et la part du commerce mondial assurée par les pays africains a diminué pour de nombreux produits.
- la production vivrière par tête d'habitant est dans le meilleur des cas restée à un niveau constant au cours des années 60, avant de diminuer brutalement pendant la décennie suivante.
- les importations commerciales de grains alimentaires ont augmenté plus de trois fois plus vite que la population, et l'aide alimentaire a augmenté dans des proportions importantes; et
- le blé et le riz ont pris une part de plus en plus importante dans l'alimentation (ainsi que le démontre l'accélération des importations de ces denrées), ce qui a accru la dépendance

alimentaire, et qui a été responsable dans de nombreux pays d'une inadaptation des capacités de production locale à la demande des consommateurs, du fait que le blé et le riz ne peuvent être produits dans ces pays qu'à des prix très supérieurs à ceux des denrées importées.

Résultats d'ensemble

Dans les années 60, la production agricole^{1/} s'est accrue en volume de 2,3 pourcent par an, approximativement au même rythme que la population. Dans les années 70, cependant, ce taux est tombé à environ 1,3 pourcent par an^{2/} alors que la population augmentait de 2,7 pourcent par an.

Tableau 5.1. Développement des exportations agricoles a/

	Taux de croissance annuel (pourcent)					
	Afrique au Sud du Sahara		Pays exportateurs de pétrole		Pays importateurs de pétrole	
	1961-63 à 1969-71	1969-71 à 1977-79	1961-63 à 1969-71	1969-71 à 1977-79	1961-63 à 1969-71	1969-71 à 1977-79
Pour les 30 principaux produits agricoles						
volume	1,9	-1,9	-0,7	-8,6	2,6	-0,7
valeur unitaire	2,3	16,2	3,1	16,8	2,1	16,1
valeur	4,3	14,0	2,3	6,8	4,8	15,3
Valeur des autres expor- tations agricoles	4,6	8,9	33,4	-1,6	3,4	9,8

a. Productions végétales et animales.

Source: Banque mondiale et Annuaire du Commerce de la FAO.

1/ Végétale et animale.

2/ Certains des problèmes impliqués dans l'estimation des taux de croissance moyens de la production agricole sont étudiés dans l'Annexe statistique.

Production vivrière

Les principales cultures vivrières sont les céréales (mil et sorgho) dans les pays du Sahel et au Soudan, le maïs dans l'Est et le Sud de l'Afrique, le riz à Madagascar et dans une partie de l'Afrique de l'Ouest, des racines et des tubercules (manioc, igname, patate douce) principalement dans la zone forestière du centre et de l'Ouest de l'Afrique, et des légumineuses (niébé en particulier) dans toute l'Afrique, mais surtout en dehors de la zone forestière. L'arachide et le palmier à huile sont les principales cultures oléagineuses.

La production vivrière, évaluée à travers ces récoltes principales,^{1/} s'est accrue d'environ 2 pourcent par an dans les années 60 (voir tableau 5.2), au même rythme approximativement que la population rurale. Par contre dans les années 70, la production n'a progressé que de 1,5 pourcent par an en moyenne et le déclin a été plus prononcé parmi les pays exportateurs de pétrole, principalement par suite du déclin de l'arachide au Nigéria.^{2/} En fait pour l'ensemble de l'Afrique dans les années 70, la croissance de la production alimentaire a été nettement inférieure à la fois à celle de la population totale, et à celle de la population rurale. Dans les pays à faible revenu exportateurs de pétrole, le développement agricole a été le plus lent de la région -- environ 1 pourcent par an -- alors que les pays à revenu intermédiaire ont atteint un taux de croissance comparable à celui de la population (que l'on estime avoir augmenté d'un peu plus de 2 pourcent par an). Dans l'ensemble de ces pays, cependant, la production par tête d'habitant a diminué, à l'exception de huit pays sur les 39 pour lesquels les chiffres étaient disponibles (ce qui ne représente que 15 pourcent de la population de la région) (voir Tableau A.S. 25).

Bien que les statistiques de production soient très approximatives (en particulier celles concernant la production vivrière) et doivent être examinées avec prudence^{3/} d'autres faits prouvent la médiocrité des résultats obtenus dans ce secteur: l'accroissement des prix des denrées alimentaires locales, l'augmentation nette des importations de céréales, et les chiffres des exportations, qui sont plus fiables que des statistiques de production, et indiquent un déclin sensible.

-
- 1/ Parmi les productions qui ne sont pas prises en compte, les principales sont les fruits et les légumes (y compris la banane plantain) ainsi que la viande et le poisson pour lesquels les données sont très fragmentaires et encore plus sujettes à caution que pour les produits principaux étudiés ci-dessous.
 - 2/ En ne tenant pas compte de l'arachide, le taux de croissance de la production alimentaire dans les pays exportateurs de pétrole aurait doublé, passant de 0,8 pourcent par an dans les années 60 à 1,6 pourcent pour la décennie suivante.
 - 3/ La qualité des statistiques agricoles est discutée dans l'Annexe statistique.

Production et exportation

Vers la fin des années 70, les exportateurs agricoles étaient au même niveau qu'au début des années 60. En fait, un taux de développement modeste (1,9 pourcent par an) au début des années 60 a été compensé par une diminution équivalente pendant les années 70. Un accroissement n'a été observé, en termes de volume, que pour le café, le cacao, le thé, le sucre et le coton.^{1/} Le sisal a subi une baisse nette, en conséquence d'une demande très diminuée sur le marché mondial. Les exportations de bétail et de viande ont fortement augmenté dans les années 60, mais n'ont pas pu retrouver leur niveau après la période de sécheresse de l'Afrique occidentale en 1972-74. De même, les exportations de bois ont enregistré un accroissement brusque dans les années 60, mais ont stagné pendant la décennie suivante. Le déclin le plus spectaculaire observé dans les exportations a peut-être été celui des graines oléagineuses -- en particulier l'arachide -- qui a été dû à une demande accrue sur le marché intérieur (spécialement au Nigéria), à la désintégration de l'économie rurale du Zaïre, à une conversion de l'arachide aux céréales dans un certain nombre de pays (Mali, Niger et Nigéria), et à la propagation de la "rosette" (une maladie des plantes).

En conséquence, la part de l'Afrique dans le commerce mondial a diminué pour la plupart de ces produits. Alors que le commerce mondial de ces produits s'accroissait, en volume de 1,8 pourcent par an et en valeur de 3,3 pourcent (en prix constants) pendant les deux dernières décennies, les taux de croissance des exportations en provenance des pays producteurs africains étaient respectivement de 0 et 1,8 pourcent.^{2/}

1/ En termes de prix, le café et le cacao ont enregistré des gains réels importants au cours des deux décennies, augmentant de quelque 5 pourcent par an par rapport aux prix à l'importation, alors que les prix relatifs des autres produits, pris ensemble, ont chuté (par rapport à la parité commerciale). En conséquence, la part du cacao et du café dans la valeur des exportations agricoles est passée de 1/3 à près de 2/3 entre 1961 et 1979.

2/ Ceci s'applique aux 30 principaux produits agricoles d'exportation (végétales et animales) représentant plus de 90 pourcent du total. Pour la totalité des exportations, le taux d'accroissement a été de 1,6 pourcent par an.

L'accroissement de production, là où il est observable, a été dû en grande partie au développement des superficies cultivées. Par contre la productivité n'a pas progressé, que ce soit en termes de surfaces cultivées ou de main-d'oeuvre. Les rendements qui ont augmenté de 2 pourcent par an pour les racines et les tubercules et de près de 1 pourcent par an pour les céréales pendant les années 60, sont restés fixes au cours de la décennie suivante. Quoique les chiffres de rendement soient peu fiables, ils indiquent des tendances générales, et l'orientation négative observée en Afrique contraste fortement avec celle d'autres régions en développement, telles que le continent Indien (où cependant ce sont les régions irriguées qui sont responsables de la plus grande partie de la croissance). Et même si la productivité des terres n'est pas le facteur décisif pour un continent peu peuplé comme l'Afrique, on constate, en comparant le développement de la production alimentaire totale et celui de la population rurale, que la productivité de la main-d'oeuvre a stagné dans les années 60 et baissé dans les années 70. ^{1/} L'élément significatif est que ce déclin s'est produit au cours d'une période où les gouvernements et les sources extérieures de financement ont plus que jamais auparavant fait porter leurs efforts sur les projets liés à la production alimentaire.

Tableau 5.2. Taux de croissance en volume des principales cultures vivrières

Cultures	Taux de croissance annuel (pourcent)					
	Afrique au Sud du Sahara		Pays exportateurs de pétrole		Pays importateurs de pétrole	
	1961-63 à 1969-71	1969-71 à 1977-79	1961-63 à 1969-71	1969-71 à 1977-79	1961-63 à 1969-71	1969-71 à 1977-79
Céréales						
riz (paddy)	4	2,9	6,3	10,7	3,8	2,2
blé	3,8	-0,2	-1,2	-0,6	4	-0,2
maïs	5,2	1,3	5,1	0,9	5,2	1,4
mil/sorgho	0,9	1	0,2	0,7	1,3	1,2
Racines et tubercules	2	1,8	2,3	1,6	1,8	1,9
Légumineuses	3,3	1,1	5,2	0	2,8	1,4
Arachide	0,7	-0,9	-1,2	-1,4	1,7	2,7
Huile de palme	1,7	2,2	0,1	2,7	3,7	1,6

Source: Annuaire du Commerce de la FAO

^{1/} Le taux de croissance de la population rurale ne tient pas compte cependant des changements dans la structure de la population rurale -- en particulier du déclin de la proportion d'hommes valides.

Entre 1973 et 1980, environ cinq milliards de dollars d'aides ont été apportés à l'agriculture, la Banque mondiale participant pour 2,4 milliards sur ce chiffre.^{1/} Les projets qui ont bénéficié de ces financements n'ont pas encore les résultats escomptés ou ont eu ces résultats annihilés par la baisse enregistrée dans le reste du secteur de production vivrière.

Importations agricoles

Les importations agricoles se sont développées régulièrement pendant les 20 dernières années, sauf pour le sucre (voir Tableau 5.3). Depuis le début des années 60, les importations de céréales ont augmenté massivement (9 pourcent par an).

Les importations commerciales sont passées de 1,2 millions de tonnes par an en 1961-63 à près de 5 millions de tonnes en 1977-79 (voir Tableau A.S. 29).

Tableau 5.3. Evolution des importations de certains produits agricoles, entre 1961-63 et 1977-79 (en volume)

Produits	Taux annuels moyens					
	Pays à revenus faibles et intermédiaire		Pays exportateurs de pétrole		Afrique au Sud du Sahara	
	1961-63 à 1969-71	1969-71 à 1977-79	1961-63 à 1969-71	1969-71 à 1977-79	1961-63 à 1969-71	1969-71 à 1977-79
<u>Céréales</u> ^{a/}	7,4	6,8	21,5	18,2	9	9,5
blé	9,3	9,2	26,8	13,3	12,9	10,7
riz	4,9	7,3	3,7	68	4,9	12,1
maïs	8,5	2,6	..	47,3	8,7	5,7
<u>Produits laitiers</u> ^{b/}	9,8	5,4	..	17	7,2	7,2
<u>Sucre</u>	2,1	-0,1	6	23,4	2,5	5,8
<u>Viande</u>	1,1	5,4	2,3	33,1	1,3	13,3
<u>Huiles animales et végétales</u>	11,6	5,4	9,1	70,3	11,5	13

a. Incluant celles ne figurant pas ci-dessous.

b. Voir les Notes techniques du Tableau A.S. 29.

Source: Annuaire du Commerce de la FAO.

^{1/} La plus grande partie de cette aide était destinée à l'augmentation de la production alimentaire. Au total de la production additionnelle attendue de ces interventions, les produits d'exportations représentent seulement 1/8 - ou 1/3 si l'on y inclut le maïs et l'arachide qui sont en partie exportés et en partie consommés localement.

En déduisant les exportations, les importations nettes de céréales ont été en moyenne de 4,3 millions de tonnes par an pour la période 1977-79. Ce sont le blé et le riz qui ont vu leurs importations se développer le plus rapidement, augmentant ensemble de 11 pourcent par an dans les années 70. Cet accroissement résulte en partie de l'inversion de la position de Madagascar devenu fortement importateur de riz après avoir été nettement exportateur. Les importations de céréales sont très concentrées sur dix pays: certains parmi les plus peuplés (Ethiopie, Ghana, Nigéria, Soudan, Tanzanie, et Zaïre), plusieurs, moins étendus, dont le mode de vie urbaine est européenisé de façon marquée et où vivent de nombreux expatriés (Côte d'Ivoire et Sénégal), et deux pays hautement urbanisés (Congo et Zambie). Le blé et le riz représentent actuellement 82 pourcent des importations céréalières brutes, et l'on s'attend à ce que ce chiffre augmente encore. Cette situation résulte en partie de la lenteur du développement de la production alimentaire locale; elle est également la conséquence du taux élevé d'urbanisation et des politiques économiques. Le courant de consommation s'est écarté des sources traditionnelles pour s'orienter vers le blé et le riz, et cette évolution a été exacerbée par des taux de change surévalués qui rendent souvent les céréales importées moins chères que tout autre approvisionnement. Ainsi, et dans une certaine mesure, un faible taux de croissance de la production alimentaire peut être un effet plutôt qu'une cause de l'augmentation des importations de céréales. Ces deux facteurs sont liés à la surévaluation des taux de change.

L'aide alimentaire

Les chiffres du Tableau 5.3 sous-estiment en fait le taux réel d'accroissement des importations, puisque dans un certain nombre de pays l'aide alimentaire ne figure pas dans les statistiques du commerce extérieur; pourtant elle représente actuellement plus de 20 pourcent des importations céréalières totales nettes (voir tableau 5.4). L'aide consiste principalement en blé et farine de blé (75 pourcent de l'aide alimentaire des Etats Unis en 1979-80), alors que le maïs et le sorgho, produits de base dans beaucoup des pays concernés, ne représentent que des pourcentages minimes.

L'aide alimentaire s'adresse aux régions affectées par des guerres et l'afflux de réfugiés, et aux pays du Sahel (voir Tableau A.S. 24). Elle est passée de 800.000 tonnes environ vers le milieu des années 70 à plus de 1,3 millions de tonnes en 1978 à la suite de la mauvaise récolte de 1977-78. Le Programme alimentaire mondial estime que le volume de l'aide a atteint 1,5 million de tonnes en 1980, et les engagements pour 1981 à 1,8 million de tonnes.

Origines de la croissance ralentie de l'agriculture

Les facteurs responsables de la crise rurale actuelle sont largement reconnus, quoiqu'il puisse y avoir désaccord quant à leur importance relative. Ainsi qu'il a été dit au chapitre 2 ils comprennent les bouleversements dus aux guerres et aux affrontements intérieurs, la sécheresse et les saisons des pluies insuffisantes pendant les années 70 et l'accroissement rapide de la population qui a amené la mise en culture de régions moins productives. L'agriculture a été également négligée pendant une longue période par les gouvernements et les organismes d'aide, de même que par les théoriciens du développement. De plus,

l'on relève une mauvaise allocation des ressources, favorisant excessivement les projets à grande échelle gérés par l'Etat. Par ailleurs, les politiques économiques et agricoles et les structures institutionnelles n'ont pas contribué à accroître la production: prix officiels trop bas, systèmes de commercialisation incertains, inefficaces et non compétitifs; approvisionnements trop irréguliers; participation trop limitée des cultivateurs aux décisions et à la gestion des problèmes ruraux. Les efforts de vulgarisation agricole ont été affaiblis par des politiques défavorables, une recherche agricole inefficace et les déficiences structurelles des agences publiques chargées de promouvoir le développement rural.

Tableau 5.4. Aide alimentaire et importations commerciales de céréales, 1975-79

	1975	1976	1977	1978	1979
<u>Aide alimentaire (milliers tonnes)</u>					
pays à faible revenu <u>a/</u>	834,7	648,5	708,2	1 001	953
pays à revenu intermédiaire <u>b/</u>	113,2	98,4	147,7	336,9	234,6
ensemble de l'Afrique <u>c/</u>	957,8	752	868,6	1 359,2	1 201,5
<u>Importations commerciales de céréales nettes (milliers tonnes)</u>					
pays à faible revenu	1 471,8	1 309,7	1 532,9	1 488,7	1 272
pays à revenu intermédiaire	646,9	779,5	1 324	1 389,9	1 439,1
ensemble de l'Afrique	2 818,3	3 050,5	4 212,6	4 747,2	4 282,6
<u>Total des entrées de céréales (en milliers de tonnes)</u>					
pays à faible revenu	2 306,5	1 958,2	2 241,1	2 489,7	2 225
pays à revenu intermédiaire	760,1	877,9	1 471,7	1 726,8	1 673,7
ensemble de l'Afrique	3 776,1	3 802,5	5 081,2	6 106,4	5 484,1
<u>Aide alimentaire en pourcentage du total des entrées</u>					
pays à faible revenu	36,2	33,1	31,6	40,2	42,8
pays à revenu intermédiaire	14,9	11,2	10	19,5	14
ensemble de l'Afrique	25,4	19,8	17,1	22,2	21,9
<u>Aide alimentaire par tête d'habitant (en kg)</u>					
pays à faible revenu	4,9	3,7	4	5,5	5,1
pays à revenu intermédiaire	2,2	1,8	2,7	5,9	4
ensemble de l'Afrique	3,1	2,4	2,7	4,1	3,5
<u>Total des entrées de céréales par tête d'habitant (en kg)</u>					
pays à faible revenu	13,6	11,3	12,6	13,6	11,8
pays à revenu intermédiaire	14,6	16,4	26,6	30,2	28,3
ensemble de l'Afrique	12,4	12,2	15,8	18,5	16,2

a. Y compris Comores et Cap Vert.

b. Y compris les pays suivants: Djibouti, Guinée Equatoriale, Sao Tome et Principe et les Seychelles. Non compris le Zimbabwe.

c. Y compris les pays exportateurs de pétrole. Non compris le Zimbabwe.

Source: Bulletin sur l'Aide Alimentaire No 4 (Rome: FAO, octobre 1980) Tableau 2 pp 8-10.

Des taux de croissance agricole réduits sont typiques de tous les pays africains à de rares exceptions près depuis quelques années (voir Tableau 5.5). L'orientation négative est encore soulignée par le fait qu'elle s'est établie en dépit d'efforts importants en investissements, et de l'apport d'intrants additionnels (voir Tableau A.S. 28). Le basculement de la consommation vers le blé et le riz est également préoccupant, car il concerne des céréales plus coûteuses à produire que le mil, le sorgho et le maïs, et qui sont -- avec l'exception du riz de culture traditionnelle dans certains pays -- plus coûteuses que les mêmes produits importés.

Tableau 5.5. Taux de croissance de la production agricole, 1969-71 à 1977-79

Taux de croissance annuel moyen en volume (pourcent)					
4	3-4	2-3	1-2	0-1	/0
Kenya	Cameroun	Bénin	Bostwana	Ethiopie	Angola
Malawi	Côte	Burundi	Tchad	Gabon	Congo
Swaziland	d'Ivoire	Centrafrique	Guinée Bissau	Gambie	Ghana
	Rwanda	Libéria	Lesotho	Guinée	Mauritanie
		Haute-Volta	Madagascar	Somalie	Mozambique
		Zambie	Mali		Togo
		Zimbabwe	Ile Maurice		Ouganda
			Niger		
			Nigéria		
			Sénégal		
			Sierra Leone		
			Soudan		
			Tanzanie		
			Zaire		

Source: Annuaire du Commerce de la FAO.

ACTION POUR LE DEVELOPPEMENT RURAL

Un important programme d'action pour l'agriculture, le Plan alimentaire régional pour l'Afrique élaboré par l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)^{1/} a été rédigé en 1978 et accepté par l'Organisation de l'unité africaine (OUA) à Arusha (1978), à Monrovia (1979) et au Sommet économique extraordinaire de Lagos (1980).

^{1/} Plan alimentaire régional pour l'Afrique (Rome: FAO 1978), rapport ARC/78/5. Présenté à la 10ème Conférence régionale pour l'Afrique, Arusha, Tanzanie, du 18 au 29 septembre 1978.

Il prend pour objectif un taux de croissance annuel de la production agricole de 3,9 pourcent pour la période 1980-85, et de 4,2 pourcent pour 1985-90. Ceci revient à tripler le taux de croissance obtenu dans les années 70. Pour atteindre ce but, le plan chiffre les investissements nécessaires à 65 milliards de dollars en prix 1975, sur une période de 15 ans, allant de 1975, soit 125 milliards de dollars en prix 1981, sur une période de 15 ans, allant de 1975 à 1980. Sur cette somme, 40 pourcent sont destinés aux cultures vivrières, 30 pourcent à l'élevage et 25 pourcent aux services d'intendance (stockage et transport). Ces chiffres ne comprennent pas les investissements complémentaires en infrastructure (commercialisation, traitements des produits, voie d'accès), non plus que d'autres services de soutien (recherche, développement et formation) ni les intrants.

Le plan souligne que son hypothèse de "demande et production maximum réalisable" est hautement optimiste. Elle postule une croissance économique rapide, une production agricole graduellement accélérée et un haut degré de soutien gouvernemental et extérieur. De plus, la FAO confronte cette possibilité à une alternative beaucoup plus pessimiste, basée sur une extrapolation des tendances actuelles, et qui malheureusement risque de se réaliser si des décisions majeures ne sont pas mises en pratique.

Ce document fournit un schéma macroéconomique utile et aide à définir les orientations générales d'un programme d'investissement dans l'agriculture, ainsi que les limitations financières éventuelles. Ce rapport met l'accent sur la politique d'ensemble, qui est le complément nécessaire du plan indicatif d'investissement adopté à Lagos. Le programme décrit dans ce chapitre comprend les points suivants:

- priorité à la production des petits exploitants.
- modification des structures incitatrices (accroissement des prix à la production, développement de système de commercialisation plus ouverts et plus compétitifs, et implication des cultivateurs dans les décisions qui les concernent).
- développement de la recherche agricole.
- mise en oeuvre d'activités à rentabilité accélérée en agriculture irriguée.

Priorité aux petits exploitants

Il y a trois raisons pour lesquelles le secteur des petites exploitations devrait être le centre d'une stratégie de développement rural orientée vers la croissance. En premier, et bien qu'il assure la plus grande partie de la production agricole de la plupart des pays africains, son énorme potentiel n'a pas encore été exploité: l'utilisation des intrants est très limitée, les rendements sont très bas, et la spécialisation est peu répandue. En second,

des études récentes confirment ce qui a été suggéré par la quasi totalité de la littérature traitant de l'économie africaine -- la pauvreté est sur ce continent principalement un phénomène rural -- à la différence de ce que l'on observe en Amérique Latine.^{1/} Ainsi accroître la production et les revenus des petits agriculteurs est le meilleur moyen de satisfaire les besoins fondamentaux. Enfin l'assistance aux petits agriculteurs est un moyen plus rentable d'accroître la production que ceux offerts par d'autres alternatives tout au moins pour la plupart des produits et des régions (voir Encadré A).

A titre d'exemple, beaucoup de pays africains ont, dans les années 60 et 70, consacré une proportion importante de leurs investissements agricoles à des exploitations de grande taille gérées par l'Etat et impliquant des dépenses considérables pour la mécanisation (cultures sèches par exemple) ou les systèmes d'irrigation, ou les deux.^{2/} Pourquoi ont-ils suivi une politique de ce type? Tout d'abord du fait de la notion que seule une transition accélérée vers la mécanisation et la haute productivité, telle celle mise en pratique dans le monde industrialisé, pourrait vaincre l'immobilisme lié aux méthodes traditionnelles d'apports et de productions lents. Par ailleurs, on a considéré que cette approche fournissait une solution aux manques de main-d'oeuvre là où ils existaient. De plus, c'était une réponse à la sécheresse du début des années 70, qui a convaincu les gouvernements des pays semi-arides qu'une proportion nettement plus élevée des besoins alimentaires globaux devrait être assurée dans des conditions la mettant à l'abri de la sécheresse (par exemple, des programmes d'irrigation moderne ont été amorcés au Tchad, au Mali, en Mauritanie, au Sénégal, et au Nord du Nigéria). Enfin, il fut tenu le raisonnement que même si la productivité était plus basse dans les fermes d'état, la proportion des surplus commercialisables serait beaucoup plus importante. L'accent a donc été mis sur des projets de ce type au Congo, en Ethiopie, en Somalie et en Tanzanie.

[Encadré A: L'Agriculture dans les petites exploitations au Kenya]

Mais la plupart de ces tentatives n'ont pas donné les résultats escomptés et leur contribution à la croissance n'a pas été en rapport avec leur coût. Elles ont été handicapées par des problèmes de gestion, de pléthore de personnel, de sous-utilisation de matériel coûteux, et d'entretien de l'équipement et de l'infrastructure.

^{1/} Voir "Pauvreté et Croissance au Kenya" de Deepak Lal et Paul Collier, World Bank Staff Working Paper no. 389 (Washington, D.C., Banque mondiale, 1980) pp. 12, 31, qui indique que seulement 3 pourcent de la population urbaine du Kenya vit dans des conditions de pauvreté. Ceci est à comparer aux 30 pourcent de la population de petits agriculteurs vivant dans ces mêmes conditions en 1974.

^{2/} On peut trouver des exemples au Nigéria (irrigation), Ghana (fermes d'état), Côte d'Ivoire (production de sucre), Congo, Ethiopie, Zambie (fermes d'état) et dans beaucoup d'autres pays.

L'intérêt prioritaire aux petits exploitants doit être sélectif -- déterminer les régions où le milieu naturel, les ressources humaines et l'infrastructure fournissent les données d'une rentabilité accélérée pour un investissement additionnel (voir Encadré B). Dans les années 70, les programmes agricoles concernaient souvent des régions marginales car les gouvernements mis en place après l'indépendance de leur pays voulaient satisfaire les besoins et les aspirations de populations vivant dans des zones éloignées défavorisées. Ils espéraient aboutir à un meilleur équilibre dans le développement régional, puisqu'au cours de la décennie précédente les ressources avaient été concentrées sur les secteurs et les régions à vocation exportatrice. Et quoique la politique des années 70 ait été appliquée irrégulièrement, elle a absorbé une partie importante des nouveaux investissements en agriculture des pays les plus pauvres au cours de cette période.

[Encadré B: Programme de développement agricole du Nord Nigéria]

Mais les régions marginales ne sont adaptées qu'à une production alimentaire, et n'y sont pas très bien adaptées. Beaucoup sont situées dans des zones où les précipitations sont faibles et incertaines, et où les connaissances du milieu naturel et humain sont limitées. C'est pourquoi ces investissements ont été de faible rentabilité en termes d'accroissement de production. Même si un "succès" a été constaté au niveau des objectifs sociaux, le prix en a été élevé. Dans tous les cas, ces programmes ont accru la dépendance des régions périphériques en subsides extérieurs (puisque'elles ne pouvaient pas restituer en impôts une proportion importante des investissements), et destabilisé la production agricole puisque les régions pauvres en ressources ont des pluviométries faibles et irrégulières.

La priorité aux petits exploitants ne signifie pas qu'eux seuls méritent un intérêt. Le secteur agricole est hautement dualiste dans certains pays, où d'importantes fermes privées assurent une part importante de la production commercialisée (par exemple au Kenya, Malawi, Swaziland, Zambie et Zimbabwe, entre autres); toute stratégie de croissance doit inclure ces îlots d'agriculture à haute productivité. Par ailleurs, il y a sûrement une place -- au moins dans quelques pays -- pour des entreprises de grande taille à capitaux mixtes. Des cultures destinées à l'exportation seraient particulièrement adaptées à ces structures, car les partenaires étrangers sont généralement à même de procurer des débouchés commerciaux intéressants. Les gouvernements devraient également envisager d'attribuer un rôle élargi aux entreprises agro-industrielles (peut-être par l'intermédiaire des concessions), dont les capitaux extérieurs et le savoir faire technique pourraient trouver à s'employer dans les cultures de plantation ou d'irrigation aussi bien que dans le traitement industriel.

L'investissement privé -- à la fois local et étranger -- n'est pas nécessairement associé exclusivement à la culture sur grande échelle. En fait, quelques unes des exploitations de petite taille productrices de coton dans les pays d'Afrique francophone sont organisées par des sociétés d'économie mixte et sont parmi les tentatives les plus fructueuses sur le continent. Des projets concernant le sucre, le tabac, le caoutchouc et l'huile de palme sont d'autres exemples de ce type de tentatives.

[Encadré C: Les programmes cotonniers au Mali et en Haute-Volta]

Une stratégie basée sur les petites exploitations et accordant la priorité au développement de la production devrait se centrer sur les régions à haut potentiel où les éléments matériels, les ressources humaines et l'infrastructure concrète fournissent les données d'une rentabilité accélérée pour un investissement additionnel. Il faudrait faire jouer aux grandes exploitations le rôle de pionnier dans la dissémination des nouvelles techniques. Ceci a été fait dans de nombreux cas dans le passé, mais cette approche a été critiquée dans les dernières années non pas tant de la part des gouvernements, que de celle des sources extérieures de financement sur les bases qu'elle entraînait en conflit avec un souci d'équité. En pratique, cela revient à reconnaître que les exploitants possédant quelques hectares de plus que la moyenne sont les bénéficiaires légitimes des efforts de développement. Une stratégie d'investissement davantage orientée sur la production et concentrée sur les régions présentant les plus hauts potentiels ne signifie pas l'abandon des régions défavorisées. Il faudrait entreprendre une recherche plus intensive pour mettre au point des technologies appropriées à ces régions principalement arides et semi-arides. Jusqu'à ce qu'une telle technologie soit mise au point, il faudrait fournir à ces régions une infrastructure économique et sociale de base qui permettra à terme à la population de tirer parti de possibilités futures. Enfin, il conviendrait d'étudier des programmes visant à faciliter les déplacements de population des régions les plus pauvres vers celles plus favorisées.

AMELIORATION DES STRUCTURES INCITATRICES

Ce n'est que volontairement que se mobilisent les énergies et les capacités des petits agriculteurs. La structure incitatrice doit être correcte — "Structure incitatrice" est un terme qui se réfère à tous les aspects de l'environnement de l'agriculteur qui ont une influence sur sa volonté de produire et de vendre: le niveau, la structure des prix et la possibilité de les prévoir; l'efficacité, l'honnêteté et la stabilité des accords commerciaux; la disponibilité et les prix des intrants extérieurs et des biens de consommation; et (en particulier dans les sociétés où l'accent est mis sur les incitations immatérielles), le degré de participation à la prise de décision. Quoique tous ces éléments soient importants, les principaux, de manière générale, sont les prix et les politiques de commercialisation. Ce seront les axes de notre présente analyse.

Problèmes liés à la politique des prix

On s'accorde à reconnaître actuellement que l'incitation insuffisante liée aux prix obtenus par les producteurs agricoles est un facteur important de la croissance décevante de l'agriculture africaine. L'importance d'une politique des prix est mise en relief à la lumière des expériences réalisées dans un rapport récent sur 27 projets agricoles entrepris par la Banque mondiale. On y relève "l'importance primordiale des prix aux producteurs sur la production, sur le plan quantitatif et qualitatif, quelles que soient la qualité technique du projet et celle des services de vulgarisation. Sur neuf projets mis en place

avec des prix motivants, sept ont atteint ou dépassé leurs objectifs de production; 13 sur les 18 projets ou les prix étaient défavorables n'y sont pas parvenus.^{1/} Cette idée trouve une autre confirmation dans des études micro-économiques qui indiquent une réaction très nette des cultivateurs à l'élément de prix.^{2/}

Bien que l'importance de prix suffisants soit communément reconnue, les producteurs des cultures d'exportation ont été lourdement taxés pendant la plus grande partie de la dernière décennie, alors que pendant la même période les prix des produits alimentaires sur le marché intérieur étaient systématiquement fixés au-dessous du niveau du marché. Ces aspects de la politique des prix sont étudiés ci-dessous.

Fixation des prix à l'exportation

Les produits exportés sont lourdement taxés; les producteurs africains n'ont reçu pour les principales cultures d'exportation qu'une fraction des prix du marché mondial. Leur charge fiscale, définie par le rapport du prix aux producteurs à la valeur économique est de l'ordre de 40 à 45 pourcent (voir Encadré D). Les subventions portant sur les intrants et d'autres services provenant du gouvernement compensent en partie la taxation des cultures d'exportation quoique l'impact de l'imposition n'en soit que peu amoindri -- de 10 à 15 pourcent dans la plupart des cas.

[Encadré D: "Taxation" des cultures d'exportation]

Les informations disponibles ne permettent pas de généraliser en ce qui concerne l'évolution relative des prix et des revenus des cultivateurs. Des données pour 12 pays semblent indiquer que la stagnation ou le déclin ont été les tendances les plus générales dans les années 70, à la fois pour les termes de l'échange et pour le pouvoir d'achat du revenu monétaire du monde rural (voir l'annexe A.S. 31). Ces données tendent à confirmer l'opinion, largement exprimée en Afrique et ailleurs, et suggérée par les statistiques de la croissance de la population et de la production, selon laquelle les revenus réels des cultivateurs ont diminué au cours des dernières années dans maints pays africains.

1/ Sixième rapport annuel d'évaluation rétrospective des projets, septembre 1980 § 3.71.

2/ Réponse à la satisfaction des besoins agricoles: Rapport sur les Eléments Econométriques, Hossein Askari et John Cummings (New York: Praeger, 1976). La littérature et l'observation courante montrent que les agriculteurs réagissent vigoureusement aux changements de prix relatifs des produits agricoles. La question de déterminer leur capacité à augmenter globalement leur production est toutefois plus complexe. A court terme, leur possibilité est très restreinte et ils réagissent aux changements de structures incitatives en développant les cultures les plus rentables (voir "politique agricole des prix et développement économique, Raj Krishna, dans "Développement agricole et croissance économique", H. Southworth et B.F. Johnston (Presses de l'Université de Cornell, Ithaca, New York). A plus long terme, des prix et des conditions de commercialisation favorables inciteront les agriculteurs à investir dans l'équipement, à employer la main-d'oeuvre extérieure, à travailler plus dur et à trouver, des moyens pour lever les contraintes qui résultent plutôt d'une motivation inadéquate que d'une technologie inadéquate.

Une lourde taxation et des termes défavorables de l'échange n'ont pas nécessairement de conséquences rapides ni/ou observables à travers les tendances à la production. Mais le haut niveau de taxation des cultures d'exportation opéré à travers les taxes d'exportation, les droits payés aux organismes officiels de commercialisation, les coûts de commercialisation excessifs et les taux de change surévalués ont maintenu dans de nombreux pays la production destinée à l'exportation à un niveau inférieur à celui qu'elle aurait pu atteindre, et ont ainsi contribué à réduire la part de l'Afrique dans le commerce mondial, déclin qui a été mentionné ci-dessus (voir Encadré sur "Exportations agricoles de la Tanzanie et du Ghana",^{1/} au chapitre IV. Puisque dans le cas de la plupart des récoltes exportées les pays africains ont des avantages comparatifs distincts, ceci implique la perte de possibilités de développement de l'économie prise dans son ensemble.

Fixation des prix des produits vivriers

Dans la plupart des pays africains, les prix à la production et à la consommation des denrées de base sont contrôlés par l'Etat. En fixant et en contrôlant ces prix, les gouvernements poursuivent un double objectif. Ils veulent assurer une incitation adaptée au développement de la production de nourriture, et ils s'efforcent en même temps de protéger les intérêts des consommateurs les plus pauvres.^{2/} En pratique, c'est l'objectif visant à procurer un approvisionnement régulier en denrées de base à des prix "abordables" pour les consommateurs qui a prédominé dans la plupart des pays. Différents moyens mènent à sa réalisation: (1) les prix aux producteurs sont fixés au-dessous des cours du marché; (2) des subventions sont octroyées pour vendre les denrées importées au-dessous de leur coût; (3) les importations alimentaires sont encouragées quand les prix des denrées produites sur le marché intérieur augmentent, et (4) les denrées importées sont indirectement subventionnées du fait de la surévaluation des monnaies locales.

Dans la plupart des cas au cours de la dernière décennie, les prix alimentaires officiels ont été fixés "trop bas" dans les pays africains; les prix sur les marchés parallèles sont souvent deux à trois fois supérieurs. Les **prix officiels n'ont donc** été que partiellement respectés; des producteurs ont pu vendre une partie de leur production aux prix du marché libre, et la plupart des consommateurs ont été contraints d'acheter aux prix pratiqués librement. Ceci se produit en dépit de l'existence d'organisations commerciales d'Etat, fréquemment dotées de monopoles commerciaux légaux -- en particulier dans le commerce des grains. Le résultat final est que le consommateur ne bénéficie que très partiellement de la politique des bas prix au consommateur tandis que le paysan n'est pas incité à produire et à vendre plus de denrées alimentaires.

^{1/} Voir "L'Agriculture africaine incomprise: la politique de la Sierra Leone", John Levi, Etudes de l'Institut de recherches alimentaires, vol. 13, no. 3 (1974).

^{2/} Voir le Plan d'Action de Lagos, § 33.

Dans de multiples cas, les conséquences des politiques suivies par les gouvernements à l'importation sont beaucoup plus importantes que la limitation des prix des produits de base. Le prix du blé et du riz importés s'est actuellement stabilisé au-dessous de celui des denrées locales, du fait de la surévaluation de nombreuses monnaies africaines. De plus, dans le souci de maintenir bas les prix des denrées en ville, beaucoup de gouvernements ont eu recours périodiquement, dans les dernières années, à de massives importations alimentaires, causant par là une chute brutale des prix du marché intérieur (voir Encadré E). Ces politiques, qui stimulent la consommation de blé et de riz et découragent les producteurs de céréales locales de substitution, ont été renforcées par l'aide alimentaire, qui s'est maintenue à de hauts niveaux après une réduction momentanée au milieu des années 70. Les tendances favorables aux productions locales ont été contrariées, et les préférences urbaines pour le blé et le riz renforcées.

[Encadré E: Importations alimentaires du Nigéria]

On attribue largement ces politiques de fixation des prix dans les ouvrages théoriques aussi bien que chez les donateurs, à un parti pris urbain des responsables politiques. Mais en considérant tous les aspects du problème, il faut bien reconnaître qu'il y a beaucoup de contraintes à lever et des objectifs contradictoires à concilier. Les responsables politiques africains sont pleinement conscients que le relèvement des prix au producteur des cultures d'exportation stimulerait la production, et qu'il s'agit là d'une manière générale d'un objectif souhaitable. Mais ils sont également conscients que cela peut compromettre la réalisation d'autres objectifs. Ainsi les "taxes" frappant les produits exportés sont l'une des principales sources de financement des activités du secteur public; pour les économies sans richesses minérales, ces taxes constituent la source la plus importante des recettes de l'Etat. De plus, il y a des contraintes au relèvement des prix au producteur des cultures d'exportation: les taux de change surévalués font que les devises étrangères obtenues des exportations se convertissent en une somme relativement faible en monnaie locale, ce qui rend difficile pour le gouvernement de payer des prix plus élevés aux producteurs. En ce qui concerne la commercialisation sur le marché intérieur, les marges de commercialisation absorbent une part importante du résultat global, réduisant le pourcentage réservé aux producteurs. Enfin, un relèvement des prix des produits d'exportation pourrait amener -- au moins à court terme -- une baisse de la production vivrière, avec des conséquences sur les objectifs d'autosuffisance alimentaire.

Des conflits d'objectifs similaires réels ou apparents sont à la base des insuffisances de la politique des prix alimentaires. L'expérience au niveau mondial a très certainement indiqué que l'on ne peut négliger les risques politiques inhérents à une augmentation des prix au consommateur des denrées alimentaires de base. De plus, il y a lieu de se préoccuper sérieusement de l'impact que peuvent avoir des prix plus élevés sur les revenus et le niveau de nutrition des couches les plus pauvres. On ne peut donc, sous peine de simplisme examiner seulement les politiques de prix alimentaire en termes de volonté ou d'engagements politiques.

Il n'en est pas moins vrai que les politiques de prix décrites plus haut se sont avérées intrinsèquement négatives. La tentative de contrôle des prix et des approvisionnements alimentaires n'a réussi dans l'ensemble qu'à assurer un approvisionnement limité en denrées à bas prix (et souvent de basse qualité) pour un groupe relativement réduit de consommateurs urbains. Elle a accru les risques pris par les cultivateurs et les commerçants dans la production et la commercialisation des surplus alimentaires. Elle n'est pas parvenue à assurer un approvisionnement régulier tout au long de l'année. De plus, du fait de ses effets sur l'offre par les cultivateurs, elle a probablement provoqué un niveau de prix global des produits alimentaires supérieur à celui qui aurait été observé en l'absence d'une tentative gouvernementale de contrôle des approvisionnements.

L'importance accordée aux importations créées de plus, actuellement, une situation de dépendance structurelle en blé et en riz potentiellement très coûteuse. Ces importations représentent 82 pourcent des importations commerciales céréalieres nettes, le blé à lui seul s'élevant à près de 50 pourcent du total. Des projections des besoins de l'Afrique en céréales importées en 1990 varient de 6 à 28 millions de tonnes, selon les hypothèses retenues. La plupart des estimations tournent autour de 11 à 12 millions de tonnes, principalement sous forme de blé et de riz. Ceci est une estimation prudente, puisque l'écart d'importation en 1981 peut déjà s'élever à 6 ou 7 millions de tonnes (dont près de 2 millions de tonnes d'aide alimentaire). Sauf dans quelques régions - Soudan, Ethiopie, Terres Hautes de l'Est africain et une partie de l'Afrique Australe, le blé ne peut être cultivé ou ne peut l'être qu'à un prix prohibitif. Le riz peut être cultivé dans davantage de pays, mais souvent à un prix élevé. Il peut l'être rentablement sans irrigation ou dans des systèmes à petite échelle, en marais ou en vallée riveraine; mais les grands réseaux d'irrigation sont extrêmement coûteux, tant au niveau des investissements initial que des frais de fonctionnement. Pour ces raisons, la substitution d'une culture locale à l'importation de ces céréales impliquera, là où elle sera techniquement réalisable, l'utilisation d'une part importante des ressources disponibles à l'investissement. La consommation urbaine devrait être le débouché principal de ces céréales, des programmes ambitieux pour la production de riz et de blé renforceront le parti-pris traditionnel défavorisant les populations rurales. En outre, cette politique de consommation de riz et de blé maintiendra les céréales traditionnelles (et les racines et les tubercules) de culture sèche dans la position de produits inférieurs, réduisant par là l'importance et la stabilité de leurs marchés, si une politique de prix adéquate n'est pas appliquée.

LES PROBLEMES DE LA COMMERCIALISATION ET DE L'APPROVISIONNEMENT EN INTRANTS

Le problème central dans la commercialisation et dans l'approvisionnement en intrants est la tendance très générale consistant à attribuer trop de responsabilités à des institutions du secteur public et trop peu à d'autres intervenants -- commerçants individuels, compagnies privées et coopératives d'agriculteurs. C'est la principale manifestation du problème d'organisation et de direction traité dans le chapitre précédent.

Les agences commerciales

Les cultures exportées sont presque partout en Afrique vendues par des organisations commerciales d'Etat; elles font souvent appel à des "acheteurs agréés" qui sont des commerçants privés, pour les aider dans les achats au niveau des villages. Des monopoles gouvernementaux existent également dans de nombreux pays pour les achats vivriers, mais l'organisation en est généralement moins efficace et ne réussissent souvent à acquérir qu'une part très limitée de la production mise en vente. Les résultats des Agences commerciales pour les cultures d'exportation ont une importance majeure à plusieurs égards. Tout d'abord, leur degré d'efficacité conditionne la proportion des recettes d'exportation qui peut être réservée aux producteurs. A cause des distances importantes et des problèmes d'accès qui se posent fréquemment, les coûts de commercialisation tendent à être élevés, même dans le cas où les opérations commerciales sont efficacement menées.^{1/} Ensuite, les agences commerciales sont le point de rencontre principal entre les paysans, l'économie monétaire et la bureaucratie d'Etat. A moins que les transactions commerciales soient menées honnêtement et efficacement, il y a un risque important de désaffection du paysan vis-à-vis de la bureaucratie et de l'économie du marché.

Le fonctionnement de la plupart des agences commerciales est caractérisé par de sérieuses insuffisances. Certaines sont dues à des problèmes que l'on rencontre dans tous les organismes parapublics -- pléthore de personnel, budgets de fonctionnement inadéquats, faiblesses de gestion. Il existe également des insuffisances propres aux organismes para-publics liées au manque de concurrence. D'autres problèmes apparaissent dans ces agences quand le volume des productions mises en vente stagne ou décline: les frais généraux prennent alors une part de plus en plus importante du chiffre d'affaires aux dépens de la rémunération du producteur. Il résulte un cercle vicieux de chute des exportations et d'augmentation des coûts. On en trouve des exemples connus au Mali (arachide) et en Tanzanie (pour plusieurs produits).^{2/}

Pour la commercialisation vivrière, différents circuits parallèles existent dans de nombreux pays de la région; l'agence commerciale officielle et légale coexiste avec un secteur commercial privé semi-clandestin. Cette situation est le plus souvent observable dans le cas des céréales. Sur ces marchés, les tentatives pour contrôler la commercialisation et les prix sont très poussées, mais leur efficacité est variable. Dans les pays importateurs

^{1/} Au Kenya, par exemple, les frais de commercialisation, stockage, transports et les frais généraux représentent en moyenne 34, 23 et 48 pourcent du coût f.o.b. respectivement pour le maïs, le blé et le riz pour la période 1972-79 et l'Agence concernée n'est pas considérée au Kenya comme particulièrement inefficace.

^{2/} Voir Une analyse préliminaire du déclin de la production tanzanienne de noix de cajou de 1974 à 1979: Cas, remèdes possibles, et leçons pour une politique de développement rural, Frank Ellis (Bureau de Recherche Economique, université de Dar es Salaam, Décembre 1979).

de blé, le contrôle des prix est souvent effectif pour la farine et le pain; en ce qui concerne le riz, le degré de contrôle dépend principalement de la proportion de paddy issue de cultures sous contrôle gouvernemental. Pour les céréales produites localement, la part du commerce officiel dans la production commercialisée peut s'élever à 25 ou 50 pourcent (dans certains pays de l'Est africain) ou descendre à 1 ou 2 pourcent. Il est frappant de relever que la commercialisation et la fixation des prix des tubercules, racines et légumes ne font pas l'objet de tentative de contrôle de l'Etat. Ceci est dû sans doute aux problèmes et risques liés au caractère périssable de ces denrées. La plupart des gouvernements n'ont guère confiance en la capacité du secteur privé à faire face à l'approvisionnement régulier en vivres des masses urbaines, bien que ce soient des commerçants privés qui traitent la majorité des transactions presque partout. Dans la plupart des cas, les commerçants privés sont tolérés, ouvertement ou tacitement, en tant que partenaires indispensables, mais ne sont pas autorisés à travailler dans un environnement économique qui leur permettrait de réaliser pleinement leur potentiel. Les incertitudes associées à la situation ambiguë du commerce et des commerçants privés découragent l'engagement à plein temps dans la commercialisation des denrées alimentaires, les investissements dans le transport et le stockage, et l'approche visant à développer systématiquement un réseau d'approvisionnement.

Les agences commerciales officielles sont chargées de la collecte, du transport, parfois du traitement (c'est le cas pour le riz), et de la distribution aux grossistes et même quelques fois au niveau des revendeurs. Mais les prix à la production et à la consommation sont fixés par le gouvernement sans grand souci des coûts réels de collecte et de distribution. Les agences commerciales ne sont pas toujours, ou pas complètement remboursées des pertes subies au cours du processus. En conséquence, plusieurs d'entre elles ont accumulé des déficits importants qui reflètent les insuffisances de gestion et le coût de la subvention à la consommation imposée par le gouvernement. Dans plusieurs cas, les déficits ont atteint des niveaux disproportionnés d'avec les quantités relativement modérées de denrées alimentaires contrôlées par ces agences. Certaines agences réagissent passivement, achetant les quantités qui leur sont offertes au prix officiel, aussi petites soient elles, pendant les périodes succédant aux récoltes, quand les prix du marché sont bas, ou en achetant tout ce qu'elles peuvent payer dans les années de bonnes récoltes. D'autres exercent un degré variable de contrainte frisant parfois la réquisition pure et simple.

Les approvisionnement en intrants

Les agences de distribution d'intrants constituent un autre élément du système commercial rural ayant contribué aux mauvais résultats agricoles.^{1/} A moins que les intrants agricoles ne soient disponibles pour les cultivateurs de façon régulière et à temps, il y a peu de chances que la production et la productivité agricoles progressent. Malheureusement, ce n'est que dans un petit nombre de pays africains que cette condition essentielle est remplie. L'approvisionnement et la distribution des intrants est un autre domaine monopolisé par les gouvernements ou les agences publiques. Dans plus de 60 pourcent des pays africains, les gouvernements se réservaient le contrôle absolu de l'approvisionnement et de la distribution des engrais et des semences, et également de la plupart des autres services (voir Tableau 5.6). Les raisons sont similaires à celles avancées pour la commercialisation des denrées vivrières: les intrants sont considérés comme des produits vitaux qui ne doivent pas être laissés aux soins du secteur privé, tenu pour mercantile et peu digne de confiance. De plus, les gouvernements perçoivent fréquemment le besoin de subventionner les intrants, ce qui constitue une raison supplémentaire pour en monopoliser la distribution.^{2/} C'est également la conviction de nombreux gouvernements que seule une distribution assurée par le secteur public mettra les intrants à la disposition des régions éloignées, persuadés que ces zones seraient négligées par le commerce privé du fait de leur faible rentabilité. Quoique cela puisse être vrai dans certains cas, c'est principalement la politique de fixation des prix à l'échelon national -- qui détermine pour les intrants des prix uniformes sur toute l'étendue du territoire sans tenir compte des coûts de transports réels -- qui rebute le secteur privé à intervenir dans les régions éloignées.

^{1/} L'approvisionnement en intrants n'implique pas seulement la fourniture d'engrais et de semences. Il peut comprendre l'approvisionnement en équipement agricole, pièces détachées, matériaux de clôture et de construction et la location de tracteurs.

^{2/} Des subventions n'impliquent pas obligatoirement une monopolisation. Il est possible d'utiliser les mécanismes du marché. La plupart des membres de l'administration croient que ces mécanismes ne fonctionnent pas suffisamment bien pour jouer ce rôle, et que, dans ce cas précis, des subventions accordées à des importateurs grossistes ou à des commerçants privés, n'atteindraient pas les cultivateurs.

Tableau 5.6. Fourniture et distribution des intrants agricoles dans 39 pays: fréquence relative du contrôle par l'état et par le secteur privé.

	Pourcentage de pays			
	engrais	semences	produits chimiques	équipements agricoles
Contrôle étatique <u>a/</u>	64	61	47	42
Contrôle par le secteur privé <u>a/</u>	11	11	17	22
Contrôle mixte	25	28	36	36
Total	100	100	100	100

a. On considère que l'approvisionnement et la distribution sont "privés" s'ils sont pour plus de 80 pourcent dans les mains du secteur privé, et "étatique" si le secteur public les contrôle à plus de 80 pourcent.

Source: Données de la Banque mondiale. (Voir Tableau 3.2, Annexe statistique pour les détails par pays.)

Il n'y a aucune raison à priori pour laquelle les agences d'Etat ne pourraient pas remplir efficacement les différentes fonctions d'approvisionnement en intrants. Mais elles ont rarement réussi à satisfaire les exigences de délai de livraison, de qualité et de quantité de leurs clients, étant fréquemment handicapées par des problèmes structurels -- manque d'incitations, conflits d'objectifs, pléthore de personnel, manque de contrôle et déficiences de gestion.

La majorité des agences gouvernementales ont échoué à satisfaire ces besoins, parce qu'elles ont eu des difficultés pour adapter les procédures bureaucratiques, financières et administratives à des opérations à caractère commercial. A titre d'exemple, les intrants ne peuvent pas être achetés au moment opportun, puisque les agences dépendent sur le plan financier de la trésorerie des finances publiques et que de ce fait les fonds ne sont pas disponibles aux moments optima. De même, les grilles de salaires et les procédures d'embauche et d'avancement tendent à être identiques à celles de la fonction publique. Les conséquences en sont une initiative individuelle réduite, une réticence à la prise de décisions individuelles et rapides, et par suite l'inefficacité de l'ensemble du système.

L'absence de concurrence dans le domaine des approvisionnement en intrants mène également à un manque d'innovations. Les intrants sont commandés de façon routinière, et ne tiennent pas compte des spécificités géographiques. Une étude récente faite au Sénégal a démontré des possibilités considérables.

au niveau les économies d'engrais réalisables par les agriculteurs, en particulier par une meilleure adaptation des doses appliquées aux différentes cultures et écologies, en éliminant les éléments dont l'apport n'est pas nécessaire, en réduisant les coûts des transports avec les engrais les plus concentrés, et en déterminant les dosages et les concentrations optimaux selon une approche économique plutôt que technique. Ces éléments, ainsi que la fourniture des intrants sous divers conditionnements adaptés aux agriculteurs, seraient plus rapidement mis en oeuvre, et sur une plus grande échelle, au sein d'un système réservant au secteur privé une plus grande place dans l'approvisionnement en intrants.

Les problèmes généraux définis ci-dessus sont aggravés par la pratique courante de subventionnement des intrants, notamment les engrais. Cette pratique a un certain nombre de conséquences néfastes. En premier, dans les systèmes monopolistiques de distribution des intrants, les inscriptions budgétaires limitent la quantité totale d'engrais disponible. Du fait des contraintes budgétaires auxquels de nombreux pays sont confrontés, les quantités d'intrants réellement mises sur le marché restent très inférieures à celles que les cultivateurs souhaiteraient acheter à des prix subventionnés. Ainsi, au bout du compte, l'Etat est loin d'atteindre l'objectif recherché, à savoir mettre à la disposition des paysans plus d'engrais que si l'approvisionnement était laissé au secteur privé. En second, puisque les quantités livrées restent très inférieures au niveau de la demande, les prix montent, et certains utilisateurs se trouvent payer, en dépit des subventions, des prix aussi élevés -- ou plus élevés -- que ceux qui seraient pratiqués dans des conditions **du marché libre**. Enfin, même quand l'agence de distribution d'intrants possède une source de financement indépendante du budget national (crédit bancaire, ou fonds de roulement), le système de subvention lie ses opérations à l'année budgétaire, **causant ainsi des retards dans la livraison, et des livraisons prématurées ou tardives.**^{1/}

REFORME DES POLITIQUES DE PRIX, DE COMMERCIALISATION, ET D'APPROVISIONNEMENT EN INTRANTS

Si l'on accorde à reconnaître que des prix à la production plus élevés stimuleraient à la fois la production et les ventes, et que les systèmes de commercialisation devraient devenir plus efficaces, il n'est pas aisé de formuler des propositions concrètes, du fait de la complexité du problème et de l'implication d'éléments importants de la stratégie du développement. Ainsi, c'est l'optique gouvernementale en ce qui concerne les finalités du développement et les objectifs de la politique sociale qui conditionnent le **niveau approprié des prix** à la production, la relation entre les prix des denrées d'exportation et vivrières, et celle qui lie, dans chacune des catégories, chaque produit aux autres. Des changements de politique sont néanmoins nécessaires, dans des directions qui sont étudiées ci-dessous.

^{1/} Une proportion importante des problèmes et des symptômes associés à la distribution des intrants subventionnés s'applique également aux institutions de crédit largement subventionné.

Les cultures d'exportation

Les chiffres du commerce des années 70, ainsi que le niveau et la tendance de la taxation des exportations amènent à penser que dans de nombreux pays il est possible d'augmenter les prix à la production des cultures d'exportation. La croissance ralentie de la demande mondiale pour de nombreux produits de base ne contredit pas cette affirmation dans la mesure où l'Afrique ne parvient même pas à maintenir sa part du marché. Des prix à la production plus élevés en termes réels stimuleraient directement la production. Ceci permettrait également la suppression de la quasi totalité des subventions portant sur les intrants, l'équipement, le crédit, ou sur l'eau qui handicapent actuellement la distribution de ces biens et services, et conduisent à une mauvaise allocation des ressources.

Il a été relevé ci-dessus quatre objections à une politique de relèvement des prix au producteur des cultures d'exportation: effets sur la recette l'Etat; liberté de main-d'oeuvre réduite du fait de la surévaluation des monnaies locales; coûts de commercialisation élevés; conflit avec les objectifs d'auto suffisance alimentaire.

En ce qui concerne le maintien des recettes de l'Etat, il convient de faire un certain nombre d'observations; premièrement, cet objectif devrait venir après la nécessité de maintenir ou d'accroître le rythme de production des cultures d'exportation; deuxièmement des taxes réduites amèneraient une augmentation des exportations, qui compenserait dans une certaine mesure la diminution des taux unitaires de taxe; enfin, et c'est l'élément le plus important, des prix plus élevés à la production devraient cependant laisser les perspectives de taxation portant sur certains des "éléments de rente" prévalant pour certaines cultures -- café, cacao, thé et même coton.

Il faut s'attaquer, directement ou indirectement, au problème du taux de change, ainsi qu'il a été dit dans le chapitre IV. C'est souvent à ce facteur que l'on peut attribuer le recul des exportations et l'augmentation rapide des importations alimentaires. Un réajustement des taux de change ou une révision taxes et tarifs douaniers dont les effets sont équivalents, permettrait de mieux stimuler la production des cultures d'exportation et aurait pour effet, si l'augmentation correspondante des prix à l'importation est répercutée au niveau des consommateurs, de restreindre la demande en céréales importées, offrant ainsi une base économique plus solide à des programmes de production vivrière visant à se substituer à l'importation. Simultanément des prix relatifs rectifiés amèneraient une demande accrue et stable en denrées traditionnelles produites en général à moindre coût par rapport au blé et au riz. Quoiqu'il y ait également des problèmes d'approvisionnement et ce qui concerne les denrées traditionnelles, ces problèmes ne sont pas sans rapports avec l'inadaptation qui existe en Afrique entre la structure de demande céréalière et celle de l'approvisionnement local. 1/

1/ "Il ne faudrait pas que soient relâchés les efforts mis en oeuvre dans le développement de l'agriculture irriguée. Sinon nous pourrions constater un accroissement majeur des déficits en riz et en blé avec un accroissement correspondant des besoins d'aide alimentaire". Voir Développement de l'agriculture Irriguée au Sahel (Ouagadougou, Club du Sahel/CILSS, Avril 1980) P. 33. Cette déclaration suggère qu'il est légitime pour l'aide alimentaire, non seulement d'aider les populations en détresse, mais également de fournir aux populations urbaines la nourriture désirée si elle ne peut être produite localement, qu'à grands frais, quand elle peut l'être.

Nous reviendrons ultérieurement sur les problèmes de commercialisation. Deux points suffiront ici. Tout d'abord, les agences ayant le monopole de commercialisation des produits d'exportation ont une plus grande propension à l'inefficacité que les agences commerciales de produits vivriers car ils ne sont soumis à aucune contrainte du marché les poussant à faire diminuer leurs coûts. Ils risquent ainsi de relever un tribut de plus en plus lourd sur les recettes d'exportation au détriment des producteurs.

Ensuite, la situation a évolué depuis les premières années de la période qui a suivi l'indépendance, époque où se sont constituées pour la plupart les agences monopolistiques d'exportation agricole. Les monopoles commerciaux d'exportation agricole ont été institués du fait que les exportations étaient entièrement aux mains de compagnies étrangères ou de commerçants immigrés. Peu de sociétés, surtout parmi celles dont l'indépendance est récente, accepteraient que le commerce d'exportation de produits de cette importance vitale soit aussi totalement contrôlé par les étrangers. En l'absence quasi totale d'alternatives non gouvernementales, les gouvernements prirent le contrôle de ce secteur. Il est aujourd'hui évident, cependant, à partir d'une expérience de 20 ans dans de multiples contextes, que l'on paie un prix élevé pour le maintien en place des monopoles d'exportation. Dans la mesure où se sont développées de nouvelles capacités à la fois privées et organisationnelles, il semblerait que le temps est venu de rendre le commerce d'exportation agricole plus concurrentiel. On pourrait encourager plus largement la commercialisation en coopératives, comme parmi les planteurs de café au Cameroun (voir Encadré F). On pourrait également permettre aux commerçants privés de participer plus activement par exemple pour revendre aux agences exportatrices d'Etat. Dans ce cas, comme dans toutes les propositions visant un changement de structure, il faut souligner qu'il n'y a pas de solutions idéales. Le fonctionnement des marchés ruraux souffre de nombreuses imperfections, et il y a des risques que certains cultivateurs ne puissent équitablement défendre leurs droits. Mais le système actuel s'est avéré si inadéquat, et les coûts en sont si élevés, que de nouvelles approches sont justifiées.

[Encadré F: Commercialisation du café Arabica
dans les hautestherres de l'Ouest camerounais]

Il y a enfin le problème lié aux interactions de la politique des prix des cultures d'exportation et vivrières. On craint, si les prix des cultures d'exportation montent, que la production vivrière ne s'effondre. Cependant ceci n'est pas nécessairement le cas, et même si la production destinée à l'exportation devait se développer aux dépens de la culture vivrière, le résultat n'en serait pas obligatoirement négatif.

En premier lieu, la réalité empirique ne permet pas de confirmer l'hypothèse selon laquelle le développement de la production d'exportation conduit au déclin de la production vivrière. Ceci peut se produire dans certains cas (l'arachide dans le Nord du Bassin Arachidier au Sénégal), surtout à court terme. Mais la grande majorité des exemples militent plutôt en faveur de l'hypothèse inverse. Les pays où les résultats ont été bons dans la production de cultures de rapport sont également parmi ceux où la production vivrière s'est le mieux développée. On en trouve la confirmation aussi bien dans les données chiffrées

globales que dans les cas pris au niveau de pays considérés isolément.^{1/} On ne doit pas être surpris par cette complémentarité. Tout d'abord, les cultures d'exportation constituent le noyau sur lequel viennent se greffer la vulgarisation, les approvisionnements d'intrants et les services de commercialisation; ces éléments profitent également aux cultures vivrières. En second lieu, la production vivrière bénéficie directement des arrière-effets des engrais utilisés sur les récoltes commerciales qui ont précédé. Troisièmement, l'existence d'une récolte de rapport facilite la diffusion de l'équipement d'amélioration de la productivité. Enfin, aux endroits où les cultivateurs individuels entreprennent des cultures de rapport sur une échelle telle qu'ils créent par là un déficit vivrier (ce qu'ils ne font en général que s'il existe un commerce alimentaire régional raisonnablement bien développé), les productions de rapport créent un marché local pour les producteurs vivriers, et ce marché est fréquemment plus sûr et plus stable que ceux des villes lointaines. De façon générale, les avantages d'une agriculture changeante et dynamique ne se limitent pas à une seule culture, ni à une série de cultures. Quand le changement s'accélère, c'est la productivité de tout le système agricole qui s'améliore. 2/

Même si l'on pouvait démontrer que l'accroissement des cultures d'exportation s'est fait aux dépens de la production vivrière, il ne s'ensuivrait pas nécessairement qu'une stratégie d'auto-suffisance exige le remplacement des exportations par la production vivrière. La plupart des pays africains tirent un avantage comparatif net des cultures d'exportation. Une politique d'auto-suffisance sacrifiant les exportations aurait ainsi des conséquences sur les revenus (voir Encadré G). De plus une politique de sécurité alimentaire au prix d'un effort moindre sur les exportations pose un problème délicat: la plupart des méthodes d'intensification des cultures impliquent l'utilisation accrue d'intrants tels qu'engrais, insecticides, carburant pour le pompage (dans les systèmes d'irrigation) etc., qu'il faut importer. Ainsi, la production agricole obtenue selon ces méthodes connues de culture intensive, devient plus vulnérable aux déséquilibres extérieurs. Si la recherche d'une auto-suffisance alimentaire déplace les ressources, des cultures d'exportation aux cultures vivrières, le déclin des revenus issus des exportations peut amener à des problèmes de balance des paiements, compromettant ainsi, l'objectif d'auto-suffisance. Le Soudan et la Tanzanie sont des pays qui

1/ Par exemple, au Mali et en Haute Volta, tous deux, pays pauvres en ressources où l'on se serait donc attendu le plus à ce que le développement de la culture du coton se fasse au détriment des cultures vivrières, l'on relève que les régions qui sont les plus grandes productrices de coton sont aussi celles qui dégagent les plus grands excédents de céréales commercialisées (voir Encadré C). Par ailleurs, si l'hypothèse que les déficits alimentaires sont dus à une production "excessive" des cultures de rente se vérifiait, on devrait trouver une corrélation négative dans les rangs de classement des pays pour leur taux de croissance de production de denrées vivrières d'une part et de denrées de rapport, d'autre part. Or une analyse basée sur les données de la FAO pour environ 40 pays africains ne fait apparaître aucune corrélation positive entre une amélioration des résultats de la production d'exportation et de mauvais résultats en production vivrière. Au contraire, le rapport entre les productions vivrières et non vivrières s'avère positif quoique le degré de corrélation soit assez faible (coefficient Spearman de 0,42 pour la période 1969/71 à 1977/79).

2/ Une analyse détaillée de John Cleave prouve de façon convaincante à partir de près de cinquante études d'exploitations agricoles, que dans la plupart des régions un développement important de la production d'exportation s'est superposé au système de culture traditionnel selon un processus où la production vivrière a été maintenue. Et en ce qui concerne les régions où s'est accrue la dépendance de l'intérieur en denrées alimentaires, il semble que cela n'ait pas mené à un déclin de la consommation alimentaire. (Les agriculteurs africains: Utilisation de la main-d'oeuvre dans le développement des petites exploitations John H. Cleave, New York: Praeger 1974 pp 27-30 et appendice B.

ont, au cours des dernières années, sacrifié délibérément le développement des exportations au nom de l'accroissement de la production vivrière (voir Encadré sur les exportations tanzaniennes au Chapitre IV). La crise de leur balance des paiements, comparables à celle de certains pays exportateurs de minerais, est en partie en rapport avec cette politique.

Récoltes vivrières et approvisionnement en intrants

Alors que de nombreux éléments concernant les politiques des prix des denrées alimentaires ne peuvent être déterminées qu'en fonction le contextes propres à chaque pays, deux principes demeurent constants. Le premier est que les importations alimentaires devraient être taxées afin que les prix à l'importation reflètent au moins le vrai prix des devises étrangères. Faute de quoi, des importations à bas prix continueront à remplacer la production locale, avec des conséquences négatives sur le développement et les revenus ruraux. En second lieu, il serait nécessaire de libéraliser progressivement les marchés locaux dans le but d'encourager la concurrence. Dans la plupart des cas, ceci reviendrait à reconnaître la situation de fait qui est la suivante: quelque soit le status légal ou formel des agences d'Etat investies du monopole de commercialisation, la plus grande partie du commerce céréalier passe par les filières privées, et par voie de conséquence, la grande majorité des consommateurs paie déjà "le prix fort".

En ce qui concerne la commercialisation des denrées et l'approvisionnement en intrants, la proposition consistant à permettre une concurrence plus forte signifie l'encouragement d'actions coopératives menées par les agriculteurs, et la possibilité pour les commerçants privés d'assumer un rôle renforcé sur ces marchés. Quelques observateurs objectent à des systèmes commerciaux plus concurrentiels sur les bases que les marchés africains ruraux fonctionnant mal, que les commerçants exploiteraient donc les agriculteurs, et que, les commerçants nationaux étant encore peu nombreux dans certaines régions du continent, le commerce alimentaire pourrait une fois encore tomber sous la domination étrangère. Mais de multiples études récentes indiquent que les marchés africains ruraux sont raisonnablement concurrentiels, que les profits des commerçants sont rarement "excessifs", et que les agriculteurs sont en général bien protégés contre une "exploitation" par une information sur les marchés, et le fait qu'ils ont le choix entre plusieurs points de vente 1/. Mais même si ce n'était pas le cas, les gouvernements peuvent protéger les cultivateurs plus efficacement en rendant les marchés plus concurrentiels, améliorant l'information, les routes et les facilités de commercialisation, plutôt qu'en se substituant aux commerçants.

Quoiqu'il en soit, il est important de rappeler que dans un grand nombre de pays africains, les marchés vivriers continuent à fonctionner, comme dans le passé, sans beaucoup de contrôles de l'Etat. Les résultats sont en général impressionnants; au Nigéria le commerce privé approvisionne deux très grandes villes (Lagos et Ibadan) et de multiples autres villes de 100 à 500.000 habitants.

1/ Voir Commercialisation et stockage des grains alimentaires au Nigéria, Henry Hayes, parution exceptionnelle no. 50 (Samaru, Nigéria: Institut pour la recherche agricole. Université Ahmadu Bello, 1979) et Pré-Etude de la commercialisation des produits vivriers au Cameroun IDET-CEGOS (République Unie du Cameroun: Ministère de l'Agriculture, 1980). Voir également "Commercialisation des récoltes vivrières dans le District d'Atebubu, Ghana" par Van Roy Southworth, William O. Jones et Soot R. Pearson, dans Etudes de l'Institut de recherche sur l'alimentation, volume 17 no. 2 (Palo Alto, Californie: Stanford University Press, 1979), et "Contrôles des prix et de la commercialisation au Kenya" par J.T. Mukui (ed.), Article de l'Institut de Développement no. 32 (Nairobi: Université de Nairobi, 1979) et "Processus d'approvisionnement vivrier d'une ville de savane: Maradi (Niger)" par Guy Nicolas, dans Travaux et documents de géographie tropicale, no. 7, décembre 1972.

Au Mali, en dépit des incertitudes liées à la politique gouvernementale, le commerce privé a fourni, dans le milieu des années 70, plus des deux tiers des céréales consommées dans la sixième région, qui constitue la partie la plus éloignée du pays.

En fait, le visiteur le plus fortuné dans le marché d'une ville africaine ne peut le quitter qu'impressionné par le choix de biens et de services mis en vente, par leur variété et l'assortiment de leurs qualités, aussi bien que par le dynamisme et l'animation qui régissent les négociations caractéristiques de la plus simple transaction. Ce qui est particulièrement frappant est que l'on trouve à peu près tout, excepté les marchandises vendues par les fournisseurs monopolistiques du secteur public: engrais, semences pour les cultures majeures (quoique l'on trouve des graines de légumes) et le matériel de culture attelée.

La pierre de voûte de toute réforme du commerce doit donc consister à mettre à contribution les ressources du système commercial et qui a fait ses preuves, et à lui laisser jouer un rôle plus important dans le système de distribution. Le secteur privé, avec sa structure à petite échelle, décentralisée et flexible, est particulièrement bien adapté à cette tâche. L'attribution des fonctions de commercialisation à l'entreprise privée peut être plus difficile à réaliser dans certaines régions d'Afrique où l'esprit d'entreprise est peu développé parmi les nationaux mais ceci ne devrait affecter que le rythme du changement et non ses objectifs.

Dans la plupart des cas, les gouvernements feront preuve de réticences pour accorder l'exclusivité du commerce des denrées alimentaires de base au secteur privé. Un certain nombre d'opérateurs peuvent naturellement coexister, et cela devrait être encouragé. Les coopératives peuvent prendre en charge de nombreuses activités dans ce domaine, et le rôle de l'Etat dans le commerce alimentaire demeurerait important, même après une libéralisation poussée. Il pourrait améliorer le fonctionnement du marché, facilitant son accès à la fois aux commerçants et aux cultivateurs, par un effort élargi dans le développement et l'entretien du réseau routier rural, par une meilleure information sur le volume et le prix des récoltes -- par radio et autrement -- et en introduisant progressivement un système de poids et mesures uniformes, ce qui a été jusqu'à présent négligé. Les agences céréalières d'Etat continueraient à assurer d'autres fonctions majeures: elles pourraient acheter et vendre sur le marché libre dans des buts précis -- par exemple en cas de crises de production locales; elles pourraient contrôler des stocks tampon pour stabiliser les prix saisonniers; elles pourraient développer les systèmes de stockage, en particulier pour les nouvelles cultures céréalières (comme le maïs dans une partie de l'Afrique Occidentale); elles pourraient constituer et gérer des réserves de céréales en tant que première ligne de défense en cas de sécheresse ou d'autre urgence alimentaire; 1/ elles pourraient assurer les besoins de collectivités de consommateurs, telles les armées. Ceci constitue visiblement un **lourd** programme de travail; mener ces tâches à bien dépasserait les capacités existantes des organisations publiques de

1/ Alors qu'il existe un besoin pour des systèmes de stockage supplémentaires à divers niveaux, une grande partie des besoins apparents est la conséquence du système actuel de commercialisation vivrière, et pourrait être réduite de beaucoup; en la transférant au niveau du paysan ou en laissant au niveau du secteur privé, dans un régime de prix et de politiques commerciales mieux adaptés. On ne devrait envisager d'investissements publics majeurs qu'après la mise en oeuvre d'un système de commercialisation alimentaire libéralisé: aux niveaux régional et saisonnier, les structures et les flux de produits peuvent se montrer très différents de ce que l'on observe dans les conditions de marché actuelles.

commerce alimentaire. Mais elles ne peuvent pas mener ces tâches en même temps qu'elles sont au prise avec le problème insoluble du contrôle du commerce alimentaire céréalier.

Le rôle du secteur privé dans l'approvisionnement et la distribution des intrants devrait également être élargi. Il devrait contribuer à la distribution des intrants jusqu'au niveau de la ferme, ainsi qu'à leur importation et à leur distribution de gros. Tandis que cette dernière est un domaine adapté à des entreprises commerciales d'une certaine taille, la distribution offre également des possibilités aux petits commerçants. Le secteur privé n'est un partenaire important dans les activités d'approvisionnement en intrants que dans quelques pays africains, et un partenaire mineur dans quelques autres. Il y a de nombreuses raisons à cela en dehors de l'absence fréquente de soutien gouvernemental. Les insuffisances dans le travail de recherche et de développement ont limité la demande des agriculteurs en produits agricoles; dans les pays qui subissent une insuffisance d'échanges extérieurs, les quotas frappant les importations de matière première ont limité les possibilités de fabrication locale des types de matériel les plus simples. Un élément important est le facteur de "masse critique". Une compagnie privée n'est pas prête par exemple, à lancer des programmes de recherche ou de démonstration dans des ventes de quelques milliers de tonnes d'engrais. Pourtant dans beaucoup d'endroits dans le monde, les efforts et les réalisations de compagnies privées égalent, ou même surpassent, ceux des institutions gouvernementales. Pour cette raison, il pourrait s'avérer utile et concevable pour certains gouvernements africains de créer des systèmes incitatifs dans le but d'attirer des compagnies privées désireuses d'assurer ces prestations. 1/

[Encadré H: Privatisation des systèmes d'approvisionnement en intrants:
1'Expérience du Bangladesh pour la distribution d'engrais]

Un domaine ouvrant de larges possibilités à la participation du secteur privé est celui de la production et de la distribution de semences de qualité; la mauvaise qualité des semences, et leur renouvellement irrégulier et tardif sont deux causes importantes de la stagnation agricole. Par exemple, dans la culture de l'arachide, on a observé dans de nombreux pays une détérioration marquée de la qualité des semences, du fait de procédures de production et de multiplication inadéquates (le Mali, le Niger, le Sénégal et la Tanzanie en sont des exemples). Le succès de la Compagnie des Semences du Kenya est transposable ailleurs.

Avant que les gouvernements ne commencent à monopoliser la distribution des intrants, les commerçants ruraux assuraient cette fonction, en parallèle avec la commercialisation de produits et la revente de biens de consommation. Si les commerçants privés pouvaient prendre part au commerce des cultures vivrières et d'exportation, les activités d'approvisionnement en intrants pourraient en devenir plus motivantes, et les coûts de distribution en seraient diminués. L'augmentation du nombre de fonctions que le commerce privé est encouragé à assurer élargit les possibilités d'amortissement des coûts de transports et des frais divers, et cela réduira les coûts supportés par les cultivateurs. Offrir une plus grande diversité de marchandises dans les régions rurales est également un moyen efficace d'amener les cultivateurs à produire un surplus commercialisable de produits de façon plus régulière.

Mais un système de commercialisation basé sur la concurrence entre les secteurs privé et public est incompatible avec le principe consistant à appliquer des prix à la production uniformes sur tout le territoire (prix pan-territoriaux) qui est mis en pratique communément dans la quasi totalité de l'Afrique.

1/ Un excellent exemple d'innovation positive introduite par des sociétés privées en Afrique est l'introduction du pulvérisateur manuel à très bas volume par des compagnies chimiques importantes. Ces pulvérisateurs offrent des possibilités extraordinaires dans la lutte contre les insectes et les mauvaises herbes.

Ce système vise essentiellement à assister les régions les plus pauvres. Cependant cet objectif n'est que partiellement atteint alors que son coût est très élevé. En premier lieu, une telle politique des prix a pour conséquence soit d'absorber des ressources publiques dont le montant est limité (si le coût de transport intérieur est subventionné), soit de pénaliser les producteurs dans les zones favorables (si le coût additionnel est couvert en établissant un prix moyen à la production). Le principe des prix uniformes est devenu plus coûteux que jamais du fait de l'augmentation explosive des coûts de transports au cours des dernières années. 1/ La même conclusion est valable au niveau de la fixation des prix des intrants tels que les engrais. En second lieu, des prix à la production uniformes ne tenant pas compte des coûts de transport sont une gêne pour la spécialisation régionale. Enfin, l'établissement de prix imposés sur l'ensemble du territoire fausse la concurrence entre les secteurs public et privé, à la fois en ce qui concerne la commercialisation des récoltes et l'approvisionnement en intrants: les commerçants privés travaillent sur les marchés rentables et abandonnent les marchés non rentables aux agences d'Etat. Les commerçants privés achètent dans les régions les plus productives et vendent là où les coûts unitaires de commercialisation sont bas, alors que les agences d'Etat sont obligées d'acheter et de vendre partout, aux prix uniformes fixés par l'Etat. Dans ces conditions ces agences d'Etat n'ont aucune chance d'équilibrer leur compte.

Il est également important d'insister tout particulièrement sur le rôle de la politique des transports dans l'orientation des systèmes de distribution vers une optique plus compétitive. Après une décennie de programmes de développement rural, on réalise à présent le rôle que jouent les pistes rurales en incitant les paysans à produire d'avantage du fait de la création de débouchés stables et permanents -- ce qui n'est pas seulement une question de prix et de systèmes de commercialisation, mais aussi d'accès matériel aux marchés. 2/ Depuis le début des années 70, les investissements portants sur les pistes rurales ont été intensifiés, souvent dans le cadre de projets de développement rural, mais l'élan initial a été freiné par le manque des ressources locales, aussi bien financières qu'administratives, qui étaient nécessaires pour le soutenir. Une proportion accrue

1/ En Zambie, par exemple, la comparaison des coûts de transport dans une région accessible et dans une zone éloignée indique que les coûts de transport des récoltes et des intrants s'élèvent, pour chaque hectare de maïs cultivé à la ferme à 28 k et à 128 k, respectivement. Le revenu net pour le pays est de 36 K par ha dans le premier cas, mais on constate une perte nette de 188 K par hectare de maïs cultivé dans la zone éloignée.

2/ Dans un certain nombre de pays, en particulier en Afrique Centrale et Orientale, étendre le réseau de pistes rurales n'aura pas grand effet si en même temps l'on n'étend pas le réseau de routes principales, ce qui rend le développement routier plus coûteux que dans d'autres pays où une infrastructure routière existe, ou bien où les distances sont courtes. De plus, le développement des pistes rurales ne constitue pas en lui-même un remède si les politiques d'importation et les quotas de commerce extérieur n'accordent pas la priorité à l'importation de camions et de pièces détachées; dans de nombreux pays, les pistes rurales sont actuellement sous-utilisées du fait d'un manque chronique de pièces détachées, ce qui réduit sensiblement le volume du parc de véhicules en état de marche. De même, la construction de pistes rurales n'aura pas beaucoup d'effets si les routes ne sont pas entretenues.

des ressources consacrées au développement des transports est actuellement attribuée à l'entretien et à la réhabilitation. Il faudrait que le développement et l'entretien du réseau de pistes rurales continue à tenir une place importante dans le développement rural. Ce sont les compléments vitaux à la libéralisation du commerce et de la distribution des intrants proposés ci-dessus. Aider les cultivateurs à s'équiper en moyens de transport (charrettes), améliorer leur capacité à amener des produits à un endroit accessible sans dépenses de main-d'oeuvre excessives, constituent des besoins complémentaires. Si une plus grande quantité d'exploitations possédait ou pouvait utiliser des transports à traction animale, la zone utile effective que couvrirait chaque piste rurale serait élargie, ce qui améliorerait la rentabilité économique de l'investissement.

Les donateurs ont un rôle important à jouer pour aider les gouvernements africains à s'orienter vers une restructuration des politiques agricoles incitatives. L'infrastructure -- les pistes rurales en particulier -- est une priorité absolue à peu près partout. Dans certains pays, les crédits à l'importation destinés à la réhabilitation du réseau routier et du système de transport sont la condition première d'une relance de la croissance. De tels crédits peuvent être efficacement financés dans le cadre d'un prêt d'ajustement structurel, qui implique l'instauration de dialogue entre la source extérieure de financement et le pays bénéficiaire sur les problèmes de politique économique, comme pour le Crédit de réforme des exportations accordé par la Banque mondiale à la Tanzanie.

Des changements dans les politiques alimentaires posent des problèmes particulièrement délicats. Les donateurs peuvent aider les gouvernements à procéder aux ajustements nécessaires en leur fournissant le conseil technique et le financement transitoire -- par exemple pour amortir les effets d'un alignement des prix intérieurs des céréales sur ceux du marché mondial.

Les donateurs peuvent également aider en répondant favorablement aux soucis de sécurité alimentaire des pays africains. En l'absence d'assurances nettes dans ce domaine, les gouvernements peuvent hésiter à s'engager dans la restructuration des systèmes incitatifs.

Les gouvernements africains, dans leur recherche d'une sécurité alimentaire, ont tendance à mettre l'accent sur les stocks céréaliers régulateurs. Il s'agit là, cependant, d'une voie coûteuse et risquée pour atteindre cette sécurité. 1/ Le meilleur rôle que ces stocks puissent jouer est donc d'assurer un délai transitoire, une première ligne de défense avant l'arrivée des importations. Les donateurs devraient étudier avec les gouvernements africains

1/ L'investissement initial est élevé et les coûts annuels (pertes, intérêts salaires, frais généraux) peuvent s'élever à 15-20 pourcent de cet investissement. Il est nécessaire d'avoir une rotation du stock tous les 2 à 3 ans pour éviter sa détérioration et cela pourrait écraser le marché céréalier national. La gestion est délicate et il y a des risques importants de pertes additionnelles du fait d'une gestion inadéquate.

des possibilités plus rentables y inclus l'utilisation de marchés futurs en tant que système d'assurances. 2/

Une sécurité alimentaire assurée facilite les changements de politique, mais il serait nécessaire de l'étudier de façon à enrédire les conséquences négatives sur la production nationale. En Afrique aujourd'hui, l'objectif le mieux adapté à l'obtention d'une sécurité alimentaire est en fait un renversement de la tendance actuelle de production déclinante. Si l'Afrique avait maintenu entre 1961 et 1979 un taux de croissance de 1 pourcent en production céréalière sa production vivrière annuelle serait de 6 millions de tonnes plus élevée; cette quantité est supérieure au total pour 1979, des importations commerciales et de l'aide alimentaire. Une sécurité alimentaire réelle résulte d'une agriculture dynamique.

1/ Les pays africains pourraient se protéger contre des augmentations brusques des prix des céréales sur le marché mondial pour des volumes importants en concluant des contrats de longue durée où par exemple les tranches de commande seraient continuellement révisées pour tenir compte du niveau réel des récoltes. Le coût d'une telle stratégie (qui pourrait être menée conjointement par un groupe de pays par l'intermédiaire d'un courtier international) serait la somme des honoraires payés et du solde des marges positives et négatives réalisées sur des contrats précédents. Il serait possible d'établir ce coût avec un degré de précision raisonnable, par une simulation à l'exportation pour la période 1975/1980. Les dépenses ainsi **estimées** ne représenteraient probablement qu'une fraction des coûts de conservation de stocks régulateurs auxquels elles se substituent, et pourraient être supportées par une source extérieure de financement. Une solution intermédiaire consisterait à maintenir les stocks régulateurs des pays africains dans les pays exportateurs de céréales et possédant des régions tempérées. L'avantage en serait une réduction des pertes, en raison des conditions climatiques plus favorables, et d'une technologie de stockage plus avancée.

RECHERCHE AGRICOLE ET VULGARISATION

Avec l'exception de quelques cultures, les rendements africains sont nettement inférieurs à ceux constatés sur d'autres continents. De plus, ils sont généralement stagnants, sinon déclinants, alors que les régions comme le sous-continent indien ont enregistré des augmentations nettes de leurs rendements. Ceci reflète l'échec de la recherche à fournir des réponses aux problèmes que rencontre l'agriculture africaine. On a consacré trop peu d'argent à la recherche dans les deux dernières décennies; au milieu des années 70, son montant a été évalué à 1,4 pourcent de la valeur de la production agricole de l'Afrique au Sud du Sahara, soit la moitié environ du taux des pays industrialisés. ^{1/} En dépit de réalisations considérables dans les cultures d'exportation, une grande part de l'effort de recherche s'est avérée inadaptée, manquant de suivi, fréquemment académique, et de manière générale souffrant du manque de financement récurrent. Un effort plus important et mieux dirigé est nécessaire à la fois sur le plan national et international, et portant sur les cultures d'exportation comme sur les cultures vivrières. Il faudrait en même temps que les services de développement de l'agriculture soit consolidés et adaptés, l'expansion future dépendant de l'existence d'ensembles technologiques améliorés. La lutte contre les insectes devrait continuer à être un des domaines principaux de la recherche et du programme de réalisations. Et dans certains cas, une utilisation plus efficace des technologies existantes - par exemple des semences améliorées - peut nécessiter la modification des institutions traitant la multiplication des semences.

Situation actuelle

Les thèmes technologiques efficaces sont relativement peu développés en Afrique. Il est vrai que pendant des décennies la recherche a été centrée sur des cultures de plantation comme l'huile de palme, la noix de coco, le thé, le café, le cacao, le caoutchouc, et d'autres cultures industrielles telles que le coton et l'arachide, produisant de nouvelles variétés à rendement rapide et élevé. En dépit de ces réalisations, les rendements moyens demeurent relativement bas: pour le cacao, moins de la moitié des résultats obtenus dans certaines régions d'Asie, et pour l'huile de palme, environ la moitié de ceux de l'Extrême-Orient, même quand la culture est faite dans des conditions relativement comparables au niveau des cultivateurs. Ceci peut refléter des différences de potentiel sous-jacent (conditions écologiques) ou des différences d'envergure et d'efficacité des efforts de recherche, ou les deux. De plus, les besoins en recherche défensive pour soutenir et entretenir les technologies améliorées ont été négligés. Ce manque de recherche peut abrégé la durée d'impact des dits thèmes techniques améliorés. Des variétés de plantes améliorées par exemple, disparaîtront sous de nouvelles offensives d'insectes ou de maladies. Dans la plupart des pays africains les institutions de recherche sont trop faibles pour fournir une recherche de soutien qui peut maintenir des niveaux de production plus élevés, en particulier quand de nouveaux thèmes techniques sont importés.

Un problème lié à la recherche sur les cultures d'exportation est le déclin du niveau de la lutte contre les maladies, quoiqu'il ne s'agisse qu'en partie d'une question de connaissances. L'extension rapide de nombreuses maladies arboricoles sur la côte Ouest de l'Afrique, par exemple, semble indiquer

^{1/} James K. Boyce et Robert E. Evenson, National and International Research and Extension Programs (New York: Agricultural Development Council, 1975), p. 8

que les mesures de quarantaine sur les plantes n'ont pas été sérieusement mises en oeuvre. De même, de nombreux pays ont accumulé un retard en ce qui concerne les techniques de lutte contre les maladies. Dans les pays où les travaux de recherche sont plus sophistiqués, il y a eu une réorientation nette des pesticides chimiques, avec une réduction du spectre d'action visant à lutter contre le problème de résistance. En Afrique, peu d'agences en ont été capables, car de telles approches reposent sur une étude scientifique des facteurs naturels conditionnant l'action des insectes et des maladies. Cet effort de recherche est coûteux et ne devient rentable qu'à partir d'une certaine "masse critique". De plus, les programmes spécifiques de lutte contre les insectes sont coûteux à mettre en oeuvre et exigent un effort organisationnel complexe au niveau de la méthode et de la répartition dans le temps des applications. Ces considérations font appel à des efforts de recherche intensifiés et financés sur le plan international, et répartis convenablement entre les agences de recherche nationales, régionales et internationales.

Dans le domaine des cultures vivrières, les problèmes sont plus importants encore. Depuis le début des années 70, quand ils ont été identifiés à des priorités nationales dans pratiquement tous les pays africains, on a orienté dans trois directions les efforts visant à augmenter la production vivrière. Tout d'abord, on s'est davantage préoccupé de l'élément vivrier des exploitations inséré dans le schéma existant des projets agricoles basés sur des productions d'exportation, c'est-à-dire à l'intégration du composant vivrier dans les cultures de coton ou d'arachide, en abandonnant le système de culture cotonnier monolithique ^{1/} et en faisant intervenir le maïs hybride dans la rotation, utilisant systématiquement les effets résiduels des engrais employés pour la première récolte. En second lieu, de nouveaux projets ont été lancés à des endroits jusque-là négligés, principalement ceux dont les sols sont peu fertiles et/ou sur lesquels les chutes de pluie sont faibles ou irrégulières, et produisant des cultures de rapport insignifiantes. Ainsi on a fait des tentatives de mise en culture non seulement sans essais préalables, mais aussi dans des conditions intrinsèquement risquées. En troisième lieu, une attention accrue a été portée aux cultures vivrières irriguées, soit à travers une diversification et des réorientations de la structure des réseaux d'irrigation existants (Soudan, Office du Niger au Mali), soit en créant de nouveaux réseaux (Mauritanie, Niger, Nigéria, Sénégal).

La promotion des cultures vivrières au sein de projets basés sur une culture principale commerciale a souvent fourni des résultats meilleurs que dans le cas de projets purement vivriers. Ceci s'explique en partie par le fait que de nombreux succès sont associés au maïs hybride que l'on ne peut faire pousser que dans des régions suffisamment arrosées ou aux sols assez fertiles.

^{1/} Ce système consiste à organiser toutes les plantations de coton d'un village en un ensemble unique, distinct des champs à culture vivrière. Malgré des avantages évidents pour le traitement du coton, ce système alourdit le travail des cultivateurs (distance entre les plantations de coton et les cultures vivrières, etc.) et tend à décourager la culture du coton.

Dans les régions agricoles moins favorisées, les efforts de développement ont dû, par la force des choses, se rabattre sur des variétés traditionnelles, ou légèrement améliorées, de mil, sorgho, pois de chiche, et des types de maïs traditionnels. Les résultats accumulés de la recherche sont ici limités. Par ailleurs, plus les conditions écologiques sont marginales, plus il est nécessaire d'adapter profondément une variété aux caractéristiques spécifiques de la région. Ainsi, il est nécessaire de transiger entre le rendement et la résistance à la sécheresse, et la recherche agricole n'a pas encore réussi à produire des variétés adaptées à ces conditions particulières. 1/

Priorités

Du fait que le développement des services de recherche prendra du temps, étant donné le manque généralisé de main-d'oeuvre qualifiée, une mise en place systématique devrait commencer maintenant. Une attention particulière doit être portée au renforcement et à la réorientation des systèmes de recherche nationaux ainsi qu'à l'établissement de procédures de soutien plus efficaces en relation avec les programmes régionaux et internationaux appropriés. Il est essentiel également que soit évalué le degré auquel les programmes de recherche actuels sont orientés vers les exigences de production régionales et nationales à haute priorité. Quelques programmes pourraient être réduits, mais davantage seraient à créer, et d'autres à développer. Les programmes nationaux devraient dans une large mesure consister à tester et à consolider, dans des conditions liées à chaque pays, la technologie améliorée issue des organisations à vocation de recherche régionales et internationales, tel que le International Institute for Tropical Agriculture (IITA) d'Ibadan, le International Center for Research in the Semi-Arid Tropics (ICRISAT), délégation de Haute Volta, le International Center for Maize and Wheat (CYMMET) au Zaïre et en Tanzanie et le International Center for Insect Physiology and Ecology (ICIPE) au Kenya. Ces organismes devraient continuer à entreprendre et à développer la recherche sous son aspect fondamental et à long terme nécessaire pour résoudre les problèmes agricoles africains, établissant des programmes nationaux à base de nouvelles technologies, destinés ensuite à être essayés et validés dans des régions spécifiques. Des études fondamentales pourraient également être obtenues dans les organismes de recherche des pays industrialisés. A ce jour, les possibilités de diriger les capacités vers les besoins africains spécifiques n'ont pas été suffisamment étudiées, et le Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR), ou un organisme similaire, pourrait explorer cette voie.

(quoique ce rapport ne propose pas une liste prioritaire de besoins détaillés dans le domaine de la recherche, il est certain que les futurs programmes de recherche agricole devront être centrés sur les aspects sociaux et économiques aussi bien que sur les considérations techniques. Les programmes doivent être établis pour résoudre les problèmes de production des cultivateurs, c'est-à-dire qu'ils devraient prêter suffisamment attention à la main-d'oeuvre masculine et féminine, à la logique des systèmes de culture traditionnels, à l'impact des structures de répartition des terres en termes de propriété sur les possibilités de production, aux modifications en cours de la valeur relative des cultures, à l'appréciation des risques par les cultivateurs, au prix des intrants et des récoltes, et aux questions similaires. Ceci implique que la recherche

1/ Un élément essentiel d'un thème technique pour les zones sèches existe déjà, à savoir la culture suivant les courbes de niveau, les labours profonds et autres techniques qui retiennent l'humidité dans le sol. Ces méthodes n'ont guère bénéficié de l'attention des services de vulgarisation, en partie parce qu'elles ne sont pas considérées comme "modernes".

doit être basée sur des produits clés, dans le contexte du système fermier dans son ensemble. Etant donné la diversité des coutumes sociales, des systèmes de culture, des sols et des climats, ceci rend la coordination des activités de recherche une tâche malaisée, mettant l'accent sur le besoin d'un développement de systèmes de communication définis entre les planificateurs économiques, les producteurs, les responsables du développement, les chercheurs et les cultivateurs, pour assurer l'adaptation continue du travail en cours au niveau de la recherche.

L'expérience des deux dernières décades illustre clairement l'importance des essais localisés et de l'ajustement précis des données techniques, en particulier pour les récoltes annuelles. Des essais de ce type exigent de tenir compte des conditions physiques et socio-économiques locales, pour définir la pertinence et la viabilité des projets. Ainsi, des céréales résistantes à la sécheresse et de croissance rapide créée dans des centres de recherche internationaux peuvent satisfaire des préférences locales au prix de quelques modifications génétiques réalisées dans des centres régionaux ou nationaux. Il peut être nécessaire de renforcer les dosages ordinaires d'engrais pour répondre à des insuffisances nutritives locales, et ainsi de suite.

Une bonne part de la recherche agricole est menée au niveau international, régional et national. Une partie peut ne pas correspondre aux besoins des agriculteurs. Ce qui est surtout nécessaire actuellement est une vérification critique de la pertinence des programmes de recherche une coordination et une répartition du travail améliorées, une gestion et un contrôle plus efficaces, des efforts pour assurer la stabilité du personnel, et l'expansion de programmes-clés en particulier de ceux destinés à la production vivrière. Les recherches devraient s'intéresser spécialement aux cultures qui ont un impact nutritionnel important.

De plus, les centres internationaux de recherche agricole, financés par l'intermédiaire du CGIAR, fournissent une base internationale et régionale solide pour les programmes importants de recherche fondamentale, ainsi que pour l'entraînement des chercheurs nationaux. L'extension la plus récente du CGIAR, le service International pour la Recherche Agricole Nationale (ISHAR), a été créée pour aider les gouvernements à développer et à renforcer leurs organismes de recherche. Une aide de ce type peut consister à préparer des plans d'investissement pour le financement par des agences internationales ou bilatérales, ainsi qu'à fournir des administrations en recherche de haute compétence pour les programmes nationaux. Les services de l'ISMAR pourraient bien être précieux pour soutenir les initiatives nationales dans le domaine de la recherche qui sont envisagées, ou amorcées au Nigéria, Sénégal, Soudan, en Tanzanie, et dans d'autres pays de la région. Le soutien international à la recherche agricole africaine, quoique déjà substantiel, est l'un des domaines demandant le plus d'aide technique, en particulier au niveau national.

Par ailleurs, la recherche dans la lutte contre les insectes est essentielle. Le Plan Alimentaire pour l'Afrique de la FAO, et le Plan d'Action de Lagos ont nettement mis l'accent sur l'importance, et les perspectives, d'une réduction des pertes alimentaires. Dans l'attente du développement de technologies encore améliorées dans la production vivrière non irriguée, de la consolidation et de la réhabilitation des systèmes irrigués existants, un intérêt accru porté à la lutte contre les insectes et les maladies (et l'amélioration du stockage au niveau de la ferme) peut s'avérer être l'un des investissements les plus productifs dans le domaine agricole. Au cours des dernières années, de nombreux

gouvernements n'ont soutenu qu'avec réticence diverses agences régionales traitant ces problèmes, et qui ont dû une grande partie de leur inefficacité à un manque de fonds chronique. Une exception notable est la Desert Locust Control Organization for East Africa (DLCOEA) (voir Encadré I). Davantage soutenue, elle a pu coordonner les efforts, échanger et centraliser les données concernant les quarantaines et d'autres sujets. ^{1/}

[ENCADRE I: Lutte contre les sauterelles en Afrique de l'Est]

Le rôle crucial de la multiplication et de la distribution des semences doit être souligné. Dans beaucoup de pays, des variétés utiles ont nettement dégénéré à la suite de modes de production et de multiplication des semences inadaptés. Il faudrait s'attacher davantage à définir des systèmes optionnels de structures dans ce domaine--par exemple la délégation à des coopératives de la production et de la multiplication des semences, ainsi que la sous-traitance à des cultivateurs individuels de la production de semences qui permettent une activité du secteur privé dans ce domaine, laissant à l'Etat la fonction importante du contrôle de qualité et de la certification.

Les besoins en recherche pour l'élevage en rapport avec l'agriculture sont eux aussi importants. La technologie visant à accroître la productivité des cultures fourragères est inadéquate. La recherche actuelle en vaccination a abouti à une technologie efficace pour les quatre ou cinq principales maladies animales, mais beaucoup reste à faire, et en particulier dans la lutte contre la mouche tsé-tsé.

La présence de mouches tsé-tsé et la maladie correspondante, la trypanosomiase empêche pratiquement l'exploitation de 10 millions de kilomètres carrés dans les régions fortement arrosées que ce soit pour l'élevage ou l'agriculture. Les méthodes de lutte contre la mouche tsé-tsé qui ont été utilisées ou qui sont proposées, comprennent: destruction de la végétation qui abrite les mouches, production et relâchers de mâles stériles, et utilisation de pièges à mouches. Des campagnes à grande échelle ont été entreprises dans un certain nombre de pays pour débarrasser de grandes étendues de la savane soudanaise des mouches tsé-tsé à l'aide d'insecticides. Le programme le plus important a été mené dans le Nord du Nigéria, où des régions étendues ont été débarrassées des mouches tsé-tsé dans la deuxième partie des années 50. Un autre projet est en cours sur le plateau d'Adamawa au Cameroun. La mise en place de campagnes de ce type implique une organisation hautement efficace pour affronter les problèmes logistiques, et une vigilance soutenue pour maintenir les résultats. Au Nigéria par exemple, il n'a pas été possible d'empêcher la réapparition de la trypanosomiase. L'élimination de la mouche tsé-tsé à l'aide d'insecticides a également eu des conséquences néfastes sur l'environnement. Il est nécessaire de continuer les recherches sur ce sujet, ainsi que sur des méthodes de rechange (mâles stériles, pièges à mouches), pour mettre au point des systèmes efficaces et durables, sans inconvénients du point de vue de l'environnement, et économiques. Quoique le coût de l'élimination par les insecticides semble bas (\$20 par hectare pour l'élimination et \$5 par hectare et par an pour l'entretien) il dépasse les bénéfices prévus pour l'accroissement de la production animale considérée isolément. Concernant les visées agricoles, cependant la dépense semblerait très acceptable. C'est principalement l'absence d'une méthode techniquement fiable

^{1/} Desert Locust Control Organization for East Africa (DLCOEA) organisme intergouvernemental créé en 1962; l'Organisation Commune de Lutte Antiacridienne et Antiaivaine (OCLALAV) créée en 1965 (Mali, Mauritanie, Niger), a le même statut; l'Organisation Internationale contre le Criquet Migrateur créée en 1962; l'International Red Locust Control Organization for Central and Southern Africa (IRLCO-CSA) fondée en 1969; la Commission for Controlling the Desert Locust in North-West Africa créée en 1971; et le Conseil Phytosanitaire Interafricain (IAPSC), créé en 1956. Actuellement, le Conseil compte 48 pays africains membres. La FAO a également créé un Comité d'Experts pour la Lutte contre les Insectes, qui s'est réuni pour la première fois à Rome en mars 1980.

Dans les projets centrés sur des cultures commerciales, telles celles du coton les frais divers liés au développement sont supportés par la culture principale. Donc là où les projets concernent en totalité ou en majorité les cultures vivrières, les efforts de développement à long terme devraient être évalués avec précision.^{1/}

Dans le cadre de ces limitations, il demeure des perspectives considérables de diffusion de la technologie existante. En addition aux cultures d'exportation mentionnées ci-dessus, c'est le cas du riz et du maïs dans les régions à savane ou de type Guinéen. Mais en ce qui concerne l'Afrique pour les cultures vivrières de base, il est très peu probable que la prochaine décennie assiste à des percées spectaculaires dans le domaine de la production. En fait, des efforts de recherche renouvelés et très intensifiés sont nécessaires dès maintenant -- si les résultats des années 90 doivent être meilleurs -- du fait que le développement et la vérification de nouveaux thèmes techniques prennent au minimum une décennie normalement. Pendant la mise au point de nouveaux messages, les donateurs et les gouvernements africains devraient ensemble, vérifier et rationaliser les systèmes de vulgarisation existants. Ceci devrait inclure, entre autres choses, la vérification de pertinence et l'adaptation plus fine des systèmes de vulgarisation existants, le renforcement de la lutte contre les insectes et les maladies, l'entraînement mieux systématisé du personnel, l'amélioration du circuit de l'information en retour des cultivateurs par l'intermédiaire par exemple des moyens de communications, des fournisseurs d'intrants et des chefs de communautés rurales bénévoles.

Jusqu'à ce que se fassent sentir les résultats d'une recherche agricole intensifiée, les projets pour le développement rural devraient, dans la mesure du possible, être articulées autour d'une culture principale de nature commerciale (coton par exemple), offrant un ensemble technique confirmé, un débouché assuré, un mode de compensation des coûts et du crédit, et des incidences positives sur les cultures céréalières postérieures du fait des engrais utilisés pour la culture principale. Les projets entièrement basés sur les cultures vivrières devraient, au cours de cette période transitoire, ne concerner que des programmes pilotes à petite échelle.

^{1/} On soutient souvent que même en l'absence de progrès techniques importants, les efforts de développement sont justifiés même s'ils ne réussissent qu'à diffuser les méthodes des dénommés "meilleurs cultivateurs" parmi tous les cultivateurs. Cet argument n'est pas sans valeur, quoique les perspectives de progrès puissent s'avérer plus limitées qu'on ne le pense en comparant les récoltes des "meilleures fermes" et des fermes moyennes. Les meilleures pratiques traditionnelles sont visibles à tous les cultivateurs, et dans la mesure où ils sont désireux de suivre l'exemple et capables de le faire, on peut s'attendre à ce qu'il en soit ainsi sans conseils du service de vulgarisation. Ceci semble suggérer que les différences de capacités et de persévérance sont responsables pour partie à des différences de rendement observées. Des différences dans la fertilité des sols, dans la structuration de la capacité de travail familiale, etc. sont également responsables pour une autre partie. Les insuffisances d'information ne sont probablement que des causes secondaires.

Même avant qu'interviennent les récentes contraintes budgétaires, de nombreux services du développement étaient classiquement à court de fonds de fonctionnement, ce qui immobilisait le personnel et minait le moral. Au Kenya au début des années 70, par exemple, le personnel ne travaillait que les deux premiers mois, sur une période budgétaire de six mois, du fait d'un manque de carburant pour leurs véhicules, et la situation au Kenya était meilleure que celle de la plupart des autres pays. De plus, il y a très peu de vulgarisateurs qui soient des femmes, et dépit du fait que dans de nombreux cas ce sont des femmes qui dirigent les familles, et que presque toujours, elles fournissent une partie importante du travail agricole. Pourtant le personnel masculin des services de vulgarisation n'a qu'un accès limité aux femmes dans de multiples cultures, et s'adressent donc aux mauvaises personnes. 1/

Le problème le plus important est peut-être que, dans de nombreux cas, le personnel n'a pas de message valable à faire passer. Là où les ressources en terres et en eau sont limitées, les améliorations appuyées sur les connaissances courantes que l'on peut proposer sont souvent marginales. Ceci est en soi une gêne pour une innovation réussie, parce qu'un gain substantiel est en général nécessaire si l'on souhaite qu'un ensemble technique soit immédiatement accepté par les cultivateurs: les systèmes agricoles fonctionnant dans des conditions difficiles ont moins de souplesse, et pour cette raison il faut aux cultivateurs une plus forte motivation pour changer. Le facteur de risque, en particulier prend une signification considérable, étant donné le fait que de nombreux projets impliquent d'essayer de convaincre les cultivateurs de s'endetter pour les intrants ou l'équipement annuels. Le manque d'appréciation du facteur de risque et d'autres contraintes dans un système fermier traditionnel explique les efforts de développement inadaptés pour introduire les semences précoces et la plantation à haute densité ou pour éliminer les pratiques d'entre les récoltes. Une meilleure appréciation de ces problèmes a amené à un approfondissement de ces thèmes et à une réhabilitation de certaines pratiques traditionnelles - quoique ces idées ne soient pas encore incorporées de façon générale au conseil de vulgarisation.

Ces considérations ne s'appliquent naturellement pas à toutes les cultures ni à toutes les régions. Des thèmes techniques valables existent pour des cultures telles que le thé, le tabac, la canne à sucre, le coton, le caoutchouc et - l'exemple de culture vivrière par excellence - le maïs hybride. Mais les thèmes technologiques sont en général insuffisants pour les récoltes vivrières traditionnelles, et sont particulièrement peu fiables dans les régions au climat difficile. Un déséquilibre s'est ainsi établi, pour ces cultures, entre les possibilités des thèmes techniques et les services de vulgarisation créés pour diffuser ces thèmes.

1/ On estime que cette description récente de la situation de l'un des pays est assez représentative: "Le programme de vulgarisation est habituellement de nature adaptée, déterminée par le chef de secteur. Peu de directives sont disponibles en ce qui concerne son contenu, sa présentation, ou les moyens de sa réalisation. Il n'y a pas de contrôle de l'efficacité du programme, l'agent vulgarisateur est compétent en agriculture générale, chargé de responsabilités allant de la production en technologie nouvelle, de la mise en place de plans de financement et de l'approvisionnement en intrants, aux tâches d'administration générale. La responsabilité élargie aboutit normalement à une situation où peu de travail effectif est réalisé. Puisque les conditions de travail, le soutien général et la supervision des agents du développement sont criticables, les salaires peu élevés, et le niveau culturel du recrutement minimum, il n'est pas surprenant qu'en général les résultats en développement soient insignifiants et le moral du service mauvais.

de lutte contre la maladie qui entrave les initiatives de grande envergure pour résoudre le problème de la mouche tsé-tsé dans un avenir proche.1/

Etant donné les vastes possibilités de développement de la production agricole non irriguée dans les régions à fortes précipitations, la dépense correspondante destinée à une recherche intensifiée sur l'éradication et les mesures de contrôle paraîtrait trop élevée. Pour plusieurs pays, il existe des options importantes consistant à transiger entre les investissements massifs en irrigation, et l'expansion de la surface utilisable en agriculture non irriguée avec des précipitations suffisantes. Une fois qu'une méthode fiable et économique d'éradication de la mouche tsé-tsé aura été découverte, un consortium international d'éradication de l'onchocercose au Sahel, pourrait constituer le moyen approprié pour organiser un effort concerté dans ce domaine, puisque dans de nombreux cas les mesures parallèles et concertées dans des pays voisins sont de ce type. 2/

Les services de vulgarisation

Une certaine diversité a toujours existé dans les approches organisationnelles du développement agricole, mais en général, les services de vulgarisation agricoles en Afrique ont toujours été un instrument organisationnel majeur. Les ministères de l'agriculture ou les organismes parapublics ont répandu une technologie nouvelle par l'intermédiaire des vulgarisateurs qui fournissent habituellement les intrants et le financement en même temps. Mais un effort de développement fructueux exige une structure incitative adaptée, une capacité à "livrer", ce dont les cultivateurs ont besoin, et un "emballage" attirant à offrir. Ces éléments coexistent rarement--ce qui explique pourquoi les ressources investies dans le développement ont produit des résultats limités.

Aucun effort de développement ne réussira si le prix de la récolte espérée est fixé par le gouvernement à un niveau qui rend la culture inintéressante pour les cultivateurs. Quoique ceci semble évident, de nombreux services du développement mènent des batailles difficiles contre des prix à la production insuffisants. Les incertitudes liées à la commercialisation ont les mêmes conséquences néfastes quant à la production dans le cadre du programme de développement.

Les agences de développement rural qui mènent des opérations d'expansion souffrent des faiblesses organisationnelles caractéristiques de presque tous les composants du secteur public. Mais ces faiblesses sont aggravées par des problèmes spécifiques. La distance des centres urbains handicape le recrutement de directeurs et de techniciens de niveau intermédiaire et ceci a réduit la qualité du conseil, et l'adaptation des services de la part du cultivateur. Les agences ont besoin de nombreux employés dispersés sur de grandes distances, qui doivent être physiquement mobiles et capables de s'adapter à divers environnements.

1/ Une percée décisive dans la lutte contre la maladie est peut-être annoncée par de récentes recherches de génie génétique qui affectent l'impact du trypanosome sur les cellules sanguines des animaux hôtes. Le génie génétique est un exemple de la valeur potentielle des applications de la recherche de base des pays industrialisés, dont une utilisation plus large est recommandée plus haut.

2/ Une Commission on African Animal Trypanosomiasis Control a été créée sous les auspices de la FAO.

Au cours de la dernière décennie, on a reconnu que les problèmes d'insuffisance de main-d'oeuvre constituent une gêne majeure pour le progrès de l'agriculture africaine, mais les stratégies de développement rural n'ont pas totalement reflété cette opinion. Au contraire, la plupart des méthodes soutenues visent encore à accroître la productivité des terres (engrais et ensemble de semences). Il faudrait s'attacher davantage aux mesures qui accroissent la production du travail comme, en particulier, l'utilisation des outils agricoles, la culture à traction bovine,^{1/} l'utilisation de matériel agricole de traitement des céréales (cribleuses, batteuses) et d'équipements destinés à réduire la dépense de travail des tâches féminines (moulins, systèmes d'approvisionnement en eau améliorés).^{2/} Ceci ne signifie pas qu'il faudrait diminuer la recherche visant à élever la productivité des terres; dans certaines régions, on rencontre maintenant un problème de limitation des terres, qui deviendra sûrement plus fréquent dans l'avenir.

-
- 1/ Un progrès net dans la culture à traction bovine aurait de façon évidente les résultats les plus importants sur la productivité du travail. Cependant, les progrès ont été étonnamment irréguliers dans des pays différents, et décevants dans l'ensemble. Ceci est un autre domaine dans lequel on connaît trop peu de choses sur les données gouvernant l'admission ou le rejet de cette innovation, et où des recherches complémentaires sont justifiées pour permettre aux officiels de mieux définir le but de leurs efforts futurs. Les facteurs premiers semblent être: coût variable de l'entretien du bétail hors saison; coût variable du désouchage des champs qui dépend de la densité de végétation et du rythme de rotation du changement des systèmes de culture; degré de familiarité avec les animaux et les tabous attachés à leur utilisation. En outre, la culture à traction bovine est inutilisable sur quelque dix millions de kilomètres carrés en Afrique, du fait de la trypanosomiase.
- 2/ Dans quelques cas (par exemple au Malawi on a découvert que l'influence principale sur le revenu des projets agricoles était due à un retour au travail sur des activités extérieures au secteur, rendu possible par l'allègement du travail consécutif aux innovations.

L'IRRIGATION

L'agriculture irriguée tient peu de place dans les économies africaines, sauf au Soudan et à Madagascar. L'irrigation joue un rôle important dans certain des pays du Sahel (Mali et Sénégal), un rôle moindre dans la partie Nord du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Nigéria et des vallées fluviales de l'Ethiopie, du Mozambique, de la Somalie et du Zimbabwe. Les estimations des zones sous culture irriguée diffèrent largement, puis qu'il n'existe pas de définition généralement acceptée pour "l'agriculture irriguée". Dans certains cas, elle implique le contrôle intégral des apports en eau (stockage ou pompage), dans d'autres cas un contrôle partiel. Parfois on ne tient compte que des régions structurées dotées d'une organisation structurée et de services assurés dans les deux champs, parfois on inclut les systèmes formels et non contrôlés. En ne tenant compte que des installations formelles impliquant un contrôle total des apports en eau, la région irriguée totale correspond à 2,5 millions d'hectares, dont 65 pourcent au Soudan, et 15 pourcent à Madagascar. A Madagascar, les terres irriguées constituent 50 pourcent des surfaces cultivées, et 15 pourcent au Soudan. Dans tous les autres pays africains, le pourcentage est inférieur à 10 pourcent, la plupart du temps à 5 pourcent. Compte non tenu du rôle majeur tenu par le coton dans le secteur irrigué au Soudan et par le sucre un peu partout sur le continent, les systèmes d'irrigation sont utilisés principalement pour la culture du riz.

Il existe une tendance naturelle, chez les populations des pays pauvres, qui dépendent d'une agriculture sur terre aride, à voir dans l'irrigation un espoir magnifié de développement agricole, et plus particulièrement une réponse au problème de production vivrière insuffisante. Il est également naturel que la solution de l'irrigation soit perçue en termes de système à grande échelle--de grands barrages, et un contrôle intégral des apports en eau sur des milliers d'hectares.

Pour de nombreux pays africains, le contrôle de l'eau à grande échelle fera indubitablement changes l'agriculture de l'avenir. Mais des expériences et des analyses économiques récentes indiquent que ceci ne se réalisera que sous réserve d'une préparation adaptée, et d'un enchaînement correct de politiques et de programmes.

Résultats récents

Le développement de l'irrigation a fait quelques progrès pendant les deux dernières décennies, pourtant l'impact résultant sur la production agricole totale est resté modeste dans tous les cas, sauf au Soudan et à Madagascar. Les problèmes que rencontre l'agriculture irriguée ont été récapitulés, pour les pays du Sahel, par le Club du Sahel et le Comité Inter-Etat de Lutte Contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS) dans un rapport récent.^{1/} Les déficiences et les problèmes identifiés s'appliquent, à un degré étonnant, à d'autres pays dotés d'un secteur irrigué important (Madagascar, Mozambique, Nigéria, Somalie et Soudan).

1/ Le développement de l'agriculture irriguée au Sahel (Ouagadougou: Club du Sahel/CILSS, avril 1980).

En dépit d'investissements considérables dans le développement de l'irrigation dans les années 70, les surfaces cultivées totales ont à peine augmenté dans un certain nombre de pays. Quoiqu'il semble que le résultat net ait été positif en ce qui concerne les surfaces cultivées totales du début des années 60 au début des années 70, un accroissement postérieur des surfaces exploitées a été compensé par les zones qui ont dû être abandonnées, et qui nécessitent une réhabilitation, ceci en dépit d'investissements considérables dans un certain nombre de pays. De plus, toutes les surfaces aménagées ne sont pas cultivées, et toutes les surfaces cultivées ne sont pas récoltées, soit parce que le contrôle des apports d'eau n'est pas complet, soit parce que la gestion de l'eau n'est pas efficace. Au Soudan, on prépare actuellement la réhabilitation à grande échelle des zones, irriguées par pompage, du Nil blanc et du Nil bleu, et les améliorations nécessaires dans le périmètre irrigué de Madagascar ne sont pas moins importantes. Ces besoins de réhabilitation majeurs sont la conséquence d'un entretien insuffisant ou inexistant. Ceci ne s'applique pas seulement aux opérations en cours datant des années 1930 (Office du Niger au Mali, ou Gezira au Soudan), mais aussi à des programmes très récents tels que ceux du delta du Sénégal. Un mauvais entretien peut être attribué à des capacités d'organisation inadéquates, et au manque de fonds--ce dernier dû à des taux de recouvrement des coûts médiocres et/ou à l'échec à réserver une partie du revenu aux dépenses d'entretien. (Au Soudan, des problèmes macroéconomiques menant à un manque de ressources en devises et donc de pièces de rechanges, de carburant et de machinerie, ont constitué un facteur aggravant.)

Alors que les rendements ont été en général décevants, en particulier ceux en riz, il y a quelques exceptions. Les cultures sucrières ont obtenu des résultats variables, mais souvent comparables à ceux atteints dans d'autres parties du monde. Dans la production du riz non décortiqué, des rendements supérieurs à 5 tonnes à l'hectare ont été observés dans le programme de Mwea au Kenya, et dans le programme Semry au Cameroun,^{1/} avec une proportion importante de doubles récoltes. De hauts rendements ont également été atteints dans plusieurs programmes secondaires le long du fleuve Niger au Niger et sur le fleuve Sénégal supérieur, au Sénégal (quoique dans ce cas également, des problèmes d'entretien de la fertilité des terres soient apparus après quelques années satisfaisantes). Dans ces cas, une contrainte est exercée sur les terres, les exploitations individuelles sont peu étendues, et l'intensité de culture est élevée. Les projets Semry et Mwea sont remarquables pour leur bonne gestion, et les programmes du Sénégal pour le haut degré de participation des cultivateurs à leur gestion.

Dans la plupart des cas, cependant, les rendements ont stagné ou même diminué au cours de la dernière décennie. Trois tonnes de riz décortiqué par hectare récolté, et 2,0 à 2,5 tonnes par hectare cultivé sont les maximums qui ont été atteints. En dehors du problème de gestion de l'eau, du nivellement insuffisant des terres, des problèmes de sols, des problèmes

^{1/} Dans le Semry, la productivité et l'intensité des cultures semblent avoir chuté pendant les dernières années, cependant, et la surface réellement cultivée est restée très inférieure à la surface aménagée: ceci ramène les rendements à la surface aménagée à moins de 3 tonnes l'hectare.

d'approvisionnement en intrants, de l'utilisation de variétés inadaptées aux besoins locaux, un facteur important de ces résultats est la médiocrité des éléments économiques incitatifs. Puisque les cultivateurs de riz irrigué ne peuvent pas éviter le circuit commercial officiel aussi facilement que les cultivateurs en système non irrigué (en tout cas dans les programmes subventionnés par l'Etat) la culture du riz est souvent menée sans enthousiasme. Les cultivateurs concentrent leurs efforts sur des activités parallèles plus rémunératrices comme la culture des légumes, l'élevage, et même la culture non irriguée. L'absence d'incitations économiques explique également en partie pourquoi, dans ces régions semi-désertiques à sécheresse chronique, les cultures ne sont pas plus intensives.

Parallèlement au manque d'incitations au niveau des prix, le soutien insuffisant des agences en charge des systèmes d'irrigation contribue fortement aux mauvais résultats obtenus par les cultivateurs. Les problèmes relatifs aux approvisionnements en intrants interfèrent avec une force particulière avec l'agriculture irriguée. De plus, on constate des insuffisances importantes de formation. Le rapport du CILSS sur l'irrigation du Sahel observe, concernant les agents du développement: "leur formation théorique suffit parfois à peine à les rendre crédibles aux yeux des cultivateurs qu'ils sont sensés diriger". Dans le contexte africain, et particulièrement sahélien, ce problème est plus aigu que dans d'autres parties du monde. Seul, Madagascar possède une tradition enracinée de l'irrigation; dans la plus grande partie de l'Afrique du Sahel, les cultivateurs concernés par les programmes d'ensemble en irrigation n'ont en général aucune expérience antérieure de l'irrigation et de l'organisation particulière qui l'accompagne, la plupart sont issus d'une paysannerie pratiquant un type de culture très extensif, dans des régions aux précipitations incertaines. Ainsi, le développement de l'irrigation est aussi limité par le rythme auquel des cultivateurs qui ne sont pas habitués à l'irrigation peuvent absorber de nouvelles techniques et les principes de culture correspondants. L'écart entre les surfaces aménagées et les surfaces cultivées dans de nombreux programmes (par exemple dans le Nord du Nigéria) soutient cette conclusion. Une gestion de l'eau déficiente, en partie due aux faiblesses de l'infrastructure mais aussi au manque de contrôle des connaissances et de la gestion donne lieu à des irrégularités dans l'approvisionnement en eau qui accroît les risques supportés par les cultivateurs et sape leurs déterminations à mener des cultures intensives.

Ces expériences, combinées avec le besoin urgent actuel de programmes à rendement rapide et la nécessité de faire des préparatifs pour des efforts d'irrigation à grande échelle à l'avenir, suggèrent que priorité doit être donnée à l'accroissement de la production des programmes existants jusqu'à atteindre des niveaux justifiant les investissements considérables envisagés dans ce sous-secteur. A moins que près de six tonnes de céréales ne soient produites par hectare et par an, des investissements de 10.000 à 20.000 dollars par hectare ne sont pas défendables. Les mesures de consolidation et de remise en état requises comprennent:

- amélioration du déroulement des projets existants en ce qui concerne gestion de l'eau, services agricoles, et étude des sols plus poussée;

- amélioration des incitatifs économiques au niveau des cultivateurs et développement de leur participation à l'utilisation et à l'entretien des systèmes d'irrigation;
- réhabilitation de l'infrastructure (drainage, distribution de l'eau, nivellement des sols);
- réduction de la taille des exploitations quand elles sont trop étendues pour être cultivées en système intensif, et introduction de la double récolte quand c'est réalisable; et
- accroissement du taux de recouvrement des coûts.

Divers organismes (FAO, CILSS) ont soutenu depuis le début des années 1970 ces propositions, qui ont été mises en oeuvre dans quelques cas, mais les programmes de réhabilitation ont pris un sérieux retard sur les prévisions. Les "projets de première génération" du CILSS (centrés sur la réhabilitation) ont fait peu de progrès à ce jour, et il se peut qu'ils continuent à évoluer plus lentement que prévu. Les problèmes et les retards rencontrés au cours du redressement de l'infrastructure et de l'organisation d'ensemble de l'Office du Niger, qui est le projet le plus ancien et le plus important dans l'Ouest du Sahel, sont caractéristiques de la situation; les problèmes organisationnels et techniques de la Société d'aménagement et d'exploitation des terres du delta (SAED) au Sénégal fournissent un autre exemple. Le CILSS conclut, dans une évaluation remarquablement sobre de la situation, que "du fait des retards dans la mise en oeuvre, l'agriculture irriguée ne sera pas en mesure de contribuer de façon significative au programme alimentaire d'ensemble du Sahel avant les années 1990, et qu'elle ne jouera un rôle sensible dans les approvisionnements alimentaires et dans la sécurité de la région que vers la fin du siècle." ^{1/} Ainsi la réhabilitation des projets existants, incluant les éléments énumérés ci-dessus, durera jusqu'à la fin des années 1980 dans le meilleur des cas. De plus, des niveaux de rendement accrus, doivent une fois atteints, prouver qu'ils peuvent être maintenus avant que soient justifiés des investissements ultérieurs à grande échelle, et des données préliminaires basées sur quelques projets indiquent que le maintien de la fertilité des sols peut poser des problèmes.

La réhabilitation implique de nombreuses tâches pour lesquelles des sources extérieures de financement peuvent apporter une aide utile. Tout d'abord, restaurer des infrastructures est une entreprise coûteuse, qui peut se chiffrer en milliers de dollars par hectare dans des cas individuels. En second lieu, une assistance technique sera nécessaire pour la gestion de l'eau, l'étude des sols et la formation du personnel d'entretien des cultures et des infrastructures.

^{1/} "Strategy for Drought Control and Development in the Sahel" (Washington, D.C.: Banque mondiale, septembre 1980), photocopié. Voir également Le développement de l'agriculture irriguée dans le Sahel.

Développement des bassins fluviaux

L'irrigation à grande échelle par le développement des bassins fluviaux est hautement prioritaire dans la planification économique de nombreux pays, en particulier depuis le début des années 1970. Le Mali, la Mauritanie et le Sénégal se préparent à développer la vallée du Sénégal à l'aide de barrages placés à l'estuaire (Diama) et sur son cours (Manantali). Le coût total des deux barrages (compte non tenu de l'infrastructure d'irrigation) est estimé actuellement à 890 milliards de dollars. Le barrage du Kandadji, qui est à un stade de préparation moins avancé, doit accroître le potentiel d'irrigation de la vallée du fleuve Niger au Niger; sa faisabilité est encore à l'étude. Pour les pays du Sahel considérés dans leur ensemble, le CILSS a défini un objectif de 550.000 hectares mis en culture pour l'an 2000. Des programmes majeurs établis en Afrique de l'Est incluent le bassin du Kagera (Tanzanie) et le barrage du Bachera (Somalie), la réalisation de ce dernier étant estimée à 600 millions de dollars. Au Nigéria, les systèmes fluviaux du Sokoto Rima, du Hadjai et du Jamaare sont en développement, et de nombreux programmes à plus petite échelle sont en cours dans la partie centrale de ce pays; le potentiel du Lac Tchad est exploité par un autre projet à grande échelle du Nord Est du Nigéria.

Le développement des bassins fluviaux a intéressé aussi bien les gouvernements que les donateurs, car il semble constituer la solution évi-dente au problème de la sécurité alimentaire et de l'expansion agricole dans les pays arides et pauvres en ressources. Mais faute d'une préparation solide à l'agriculture irriguée et d'une détermination précise des conséquences économiques, sociales et écologiques, faute également d'une politique de restructuration pour améliorer le rendement des programmes existants, la construction de nouveaux barrages s'avérera coûteuse et en réalité, en concurrence avec les investissements à rentabilité accélérée dont la plupart des pays ont besoin pour surmonter le stade actuel de stagnation agricole.

Les aspects financiers du développement des bassins fluviaux nécessitent quelques remarques. La plupart des programmes d'irrigation sont articulés autour des cultures vivrières, augmentant par là la proportion de céréales cultivées à l'abri de la sécheresse. Mais il faut se demander si se substituer aux importations se justifie économiquement pour ces produits, même en tenant pour sûr l'obtention de niveaux d'efficacité et de rendement supérieurs. Au Soudan, du fait de conditions naturelles particulières et de l'existence d'une infrastructure importante de nouvelles régions peuvent être développés à des coûts plus élevés. Pour des projets récents au Niger, en Mauritanie et dans le Nord du Nigéria, les coûts ont toujours été supérieurs à 10.000 dollars par hectare au prix de 1980, parfois même à 20.000 dollars par hectare. Même en considérant une production efficace, une tonne de riz produite par un système irrigué moderne mis en place pour un coût de 10.000 dollars par hectare est estimé à 600 dollars au minimum. Mais le riz importé de qualité supérieure coûte 400 à 450 dollars la tonne en 1980, dans les pays africains côtiers; le genre de riz ("brisesures") importé au Sénégal, en Gambie et en Mauritanie - qui constituent la plus importante région de consommation de riz en Afrique après Madagascar - est 40 pourcent meilleur marché. Ainsi, à moins que les prix à la consommation du blé et du riz ne soient très fortement augmentés, la production

devrait être subventionnée. En fait, les subventions pourraient facilement dépasser les remboursements de l'infrastructure d'irrigation. L'Organisation, pour la mise en valeur du Fleuve Sénégal (OMVS), a illustré ceci par son programme au Sénégal, au Mali et en Mauritanie. Ainsi, l'élévation des prix nationaux à la consommation pour les céréales au niveau du coût prévu des produits locaux de substitution sera indispensable si l'on ne veut pas que ces programmes conduisent à d'importantes subventions permanentes.

De nouveaux développements de bassins fluviaux devraient être entrepris quand les bases techniques et institutionnelles ont été définies et vérifiées et quand la décision a été prise d'aligner davantage la structure des prix nationaux sur le coût prévu des programmes de production projetés. Etant donné les besoins importants de réhabilitation et de consolidation étudiés ci-dessus, les gouvernements devraient préparer les programmes à venir de façon plus approfondie que par le passé, en s'attachant suffisamment au problème des sols, à l'organisation des bassins fluviaux, à l'impact écologique, aux autres activités économiques (élevage, pêche, agriculture non-irriguée), à la répartition des terres, et à la préparation de futurs fermiers en cultures irriguées à leurs tâches, incluant l'entretien. La réhabilitation des programmes en cours peut être considérée sous de multiples aspects, comme une première étape vers de nouveaux programmes, puisqu'elle fournira un terrain d'essai à la fois aux personnels de l'Etat et aux cultivateurs dont certains peuvent assurer des fonctions de guides au sein de programmes futurs élargis.

La communauté donatrice internationale peut jouer un rôle utile en finançant des études, en encourageant la coopération internationale entre les pays concernés et en fournissant une assistance technique directe aux agences de développement à la fois nationales et supra-nationales. Dans le passé, la plupart des agences supra-nationales (Commission du Bassin du Tchad, commission du Fleuve Niger) avaient une existence quelque peu incertaine, du fait que la plupart des pays membres préféraient mener leurs projets directement et sollicitaient le soutien des donateurs sans recourir à ces agences.^{1/} L'efficacité de ces agences dépendra principalement du soutien et des responsabilités que les pays africains sont prêts à leur accorder à l'avenir, quoi qu'une assistance extérieure puisse jouer un rôle important pour en faciliter l'action.

L'irrigation à petite échelle

Quoique les projets d'irrigation structurés soient aux prises avec les problèmes techniques, humains et financiers décrits plus haut, il y a eu un développement vigoureux de l'irrigation à petite échelle peu structurée dans les plaines inondables et les marécages. Au Nigéria, la surface en a plus que quadruplé selon les estimations, entre la fin des années 1950 et des années 1970. Des développements comparables, relativement aux potentiels locaux et à la taille des pays, se sont produits en Côte d'Ivoire, au Libéria, au Sénégal et en Sierra Leone, pour n'en nommer que quelques-uns. Les réalisations non structurées ont contribué beaucoup plus largement à la production

^{1/} L'OMVS est une exception.

vivrière, par exemple au Nigéria, que les programmes d'irrigation structurés. A Madagascar, ils constituent le système de culture prédominant. Les principaux types sont les dépressions inondées saisonnièrement, les marécages peu profonds et les basses terres des vallées fluviales. Le plupart de ces terres ont été mises en culture par la population agricole, avec peu d'aide venant des pouvoirs publics, ce qui démontre l'attrait de ce système de culture.

Le potentiel utilisable pour de tels systèmes est loin d'être épuisé dans de nombreux pays africains. Au Nigéria seul, par exemple, la surface qui pourrait être exploitée est estimée à 2 millions d'hectares et pour les 800.000 hectares déjà en culture, une grande partie pourrait bénéficier d'améliorations structurelles et d'intensification. Mais l'utilisation éventuelle des basses terres riveraines et des marécages est déterminée par des éléments comme la répartition et la propriété des terres, l'existence de main-d'oeuvre et sa répartition entre les cultures irriguées et non-irriguées. La question de la répartition des terres, en particulier de celles acquises et améliorées, est un point qui définit le degré d'amélioration que des cultivateurs acceptent de fournir. Il faudrait accorder plus d'attention à ces données, puisse le degré d'auto-suffisance qui peut être atteint avoir un impact important sur l'étude des projets, la méthode de construction et surtout sur les prix.

Ce type d'irrigation traditionnelle à petite échelle dépend des ressources en eau directement disponibles sous forme de pluie, d'écoulements et de réserves naturelles, qui sont utilisées en saison sèche. Les systèmes d'irrigation peuvent aller de simples détournements d'eau qui, par des installations de redistribution, apportent une irrigation supplémentaire en saison des pluies, en particulier pour le riz, à la construction de retenues d'écoulement, à l'aide d'une surélévation périphérique qui accroît l'humidité résiduelle au bénéfice des cultures non-irriguées plantées à la fin de la saison des pluies. Ces améliorations mobilisent de faibles investissements et peuvent être entreprises par des cultivateurs soutenus par un conseil de développement adapté faisant partie intégrante d'un ensemble de services qui accompagne l'aide matérielle. Un aspect méritant un intérêt particulier est l'organisation de services d'entretien effectifs avec la participation des agriculteurs, car dans le cas des petites exploitations irriguées à l'aide de pompes, cela constitue l'élément critique.

En utilisant des basses terres irriguées, le riz pourrait être cultivé en saison humide. On dispose d'une technologie suffisante pour atteindre avec un contrôle raisonnable des apports en eau, des rendements moyens proches de 3 tonnes à l'hectare. Comme cultures de saison sèche adaptées, il y a les légumes (oignon, tomate, carotte, etc.), les pois chiches et le maïs. Dans plusieurs pays, il existe également des possibilités importantes pour une irrigation à petite échelle basée sur l'utilisation par pompage d'eau souterraine, avec des pompes à main dans les cas les plus simples, ou avec de petites moto-pompes dans d'autres cas. Des efforts systématiques pour exploiter ces ressources sont actuellement en cours au Nigéria, où la réaction des cultivateurs est positive et le gouvernement réoriente les priorités de sa politique d'irrigation, abandonnant les programmes à grande échelle favorisés dans les années 1970 pour soutenir les projets à petite échelle.

Les donateurs peuvent apporter leur aide à travers une assistance technique pour l'exploitation des bassins hydrographiques, la planification de l'utilisation des terres (incluant l'utilisation des photographies prises par satellite qui s'est avérée utile dans cette étude, le transfert de technologies (outils, pompes), en particulier de celles disponibles en Asie et la formation de techniciens d'irrigation de niveau intermédiaire pour aider les cultivateurs à étudier et à mettre en oeuvre des plans d'irrigation. Les donateurs peuvent aussi aider en étudiant les autres formes d'organisation qui existe dans les programmes de contrôle de l'eau à grande échelle en Amérique Latine et en Asie; les systèmes d'organisation basés sur les petites exploitations sont fréquemment utilisés dans ces régions de façon qui pourraient être adaptables aux situations africaines.

Encadré A: L'agriculture dans les petites exploitations au Kenya

On peut tirer de nombreux enseignements du développement rapide de l'agriculture au Kenya, attestant sans équivoque l'intérêt qu'il y a de promouvoir les petites exploitations. L'expérience du Kenya montre que les petits cultivateurs africains sont très ouverts aux possibilités d'innovation profitable et que les petites exploitations sont souvent plus productives que les grandes.

Vers le milieu des années 1950, les autorités coloniales modifièrent totalement leur politique passée et commencèrent à encourager les petits cultivateurs, en levant les restrictions limitant la production du café et de l'élevage et par l'adjudication de terres pour attribuer des titres de propriété. Après l'indépendance l'agriculture des petites exploitations profita d'une large redistribution et répartition des terres. Le résultat fut une croissance très rapide de la production des petits cultivateurs. La production agricole totale s'est accrue de 4 pourcent par an de 1955 à 1972 et une part disproportionnée de cette croissance est due aux petits exploitants. Deux développements furent particulièrement remarquables. Le premier fut celui de la production de maïs hybride qui s'est répandue plus rapidement chez les petits cultivateurs du Kenya entre 1964 et 1973 que dans les années 1930 chez les cultivateurs américains. Les meilleurs rendements à l'hectare firent augmenter la production de cette culture vivrière de base, tout en libérant des terres pour d'autres cultures. En second lieu, la production de thé des petites exploitations, d'une quantité négligeable au début des années 1960, passa à un tiers du total vers le milieu des années 1970. Cette évolution s'accomplit sous l'égide du Kenyan Tea Development Authority. Auparavant, le thé avait été considéré strictement comme une culture de plantation. Les petits exploitants développèrent également rapidement la production de plusieurs autres produits--café, pyrèthre, produits laitiers, canne à sucre-- que l'on estimait auparavant en dessous de leur capacité.

Ces accroissements impressionnants furent en partie rendus possibles par une production nouvelle sur des terres redistribuées. Mais un élément plus important encore est la production à l'hectare accrue, que ce soit dans les zones nouvelles ou existantes de culture en petites exploitations. Des études des zones de répartition dans les années 1960 ont montré que les petites exploitations tendaient à avoir à la fois une production supérieure à celle des grandes exploitations et un taux d'emploi à l'hectare plus élevé. Des sceptiques ont attribué cela à une différence de qualité des terres. Mais une étude rurale de 1974 montre que plus la ferme est petite, plus élevés sont les chiffres à l'hectare de la production et de l'emploi. Par exemple, sur des exploitations de moins d'un demi-hectare, le rendement était 19 fois et l'emploi 30 fois supérieurs à ceux observés dans les exploitations de plus de huit hectares. La même relation générale s'appliquait dans des zones où les terres étaient partout de qualité comparable. En tenant compte de la main-d'oeuvre, de l'équipement, des terres et d'autres intrants, les petites exploitations restaient généralement plus productives que les fermes plus grandes.

Ceci ne signifie pas que les petites exploitations sont toujours plus productives que les grandes unités. Les domaines cultivant le café et le thé au Kenya ont toujours des rendements supérieurs et procurent juste autant d'emplois à l'hectare que les petites fermes. De même, dans les régions semi-arides, une culture plus extensive peut être plus efficace en conditions non irriguées. Mais sur une large variété d'exploitations mixtes sur des terres à potentiel moyen ou élevé, les petites exploitations se sont avérées supérieures au Kenya.

Encadré B: Programme de développement agricole au Nigéria du Nord

En 1974-75, le Nigéria a lancé les trois premiers projets de développement agricole d'une série soutenue par des prêts de la Banque mondiale. Ils étaient localisés dans le Nord du Nigéria, dans les régions de Gusau, Funtua et Gombe. Vers la fin des années 1970, une demi-douzaine d'autres projets avaient été amorcés plus au Sud. Au début des années 1980, le gouvernement commença à étendre cette approche à des provinces entières, préparant ainsi la voie à la réintégration des structures autonomes des projets à l'intérieur des structures administratives générales attribuant des fonctions importantes aux administrations publiques locales.

Les trois programmes (coûtant respectivement, en prix 1974, 58 millions, 42 millions et 37 millions de dollars) avaient pour objectifs et pour composantes: mesures d'extension, approvisionnement en intrants et services de commercialisation, crédit agricole, multiplication des semences développement du réseau routier rural, développement des ressources en eau un centre administratif, des dispositifs de formation et une unité d'évaluation. Les projets ont été réalisés par l'intermédiaire d'unités de gestion autonomes; la supervision, la coordination et le contrôle étaient assurés par un comité exécutif au niveau des provinces, et par un comité de coordination au niveau fédéral. La gestion du projet était renforcée dans chaque cas par environ une douzaine de techniciens et de gestionnaires expatriés dont le directeur du projet.

Au cours de la période considérée (1975-80), les trois projets ont construit près de 1700 km de routes d'accès et 132 barrages pour fournir l'eau nécessaire aux besoins domestiques et à ceux du bétail. Les routes ont relié un réseau de 163 centres de services agricoles constituant le noyau d'un système de distribution des intrants. Près de 150.000 tonnes d'engrais ont été distribuées en cinq ans, atteignant 47.000 tonnes annuelles en 1980. Les ventes des autres intrants ont été basses, les cultivateurs adoptant sélectivement les pratiques et les intrants recommandés. Les résultats des évaluations indiquent que les taux de participation des cultivateurs ont augmenté de 50 pourcent et les gains majeurs de production de plus de 5 pourcent par an pour les cultures principales (mil, sorgho et maïs). Seule la production de coton a nettement décliné. Par comparaison avec des systèmes traditionnels, les rendements des champs cultivés en utilisant les procédés et les intrants commerciaux conseillés ont été deux fois supérieurs. Pour le sorgho et le maïs, les résultats ont été particulièrement spectaculaires: des variétés locales améliorées ont atteint 1.400 kilos à l'hectare pour le sorgho et près de 2.000 kilos à l'hectare pour le maïs.

Quels ont été les principaux facteurs contribuant au succès du projet?

- Emplacement. Les zones intéressées par le projet ont été choisies sur la base du potentiel agricole--régions à terres fertiles et précipitations suffisantes. On a résisté aux demandes tendant à

inclure des zones plus au Nord, en faisant valoir que l'on ne disposait d'aucun ensemble technique valable pour ces régions et que l'application d'une nouvelle approche aurait représenté un risque énorme.

- Conception du projet. Le projet a été articulé autour des chemins ruraux, des ressources en eau, des intrants agricoles et d'une amélioration des services de vulgarisation. Ceci, à l'époque de l'évaluation, reflétait l'ordre des priorités, tel qu'il était perçu par les cultivateurs. La haute densité de population des régions choisies a amélioré l'impact du projet, qui n'a pas négligé par ailleurs les fermes de surface supérieure, dotées d'une importance politique et qui ont fourni un accès officieux aux pouvoirs publics pour le compte rendu des succès, des difficultés et des échecs. Finalement, les grandes exploitations ont fourni un exemple (par-dessus la haie) aux plus petits exploitants. La théorie des retombées s'est vérifiée, parce que les grandes exploitations ont démontré qu'elles prenaient plus de risques et innovaient donc davantage.
- Dimensions. Les projets, d'importance considérable, ont par là même constitué une "masse" critique de population composée à la fois de cultivateurs et de non-cultivateurs. Ils ont par là été éminemment visibles et ont attiré l'attention et l'intérêt des autorités plus que n'auraient pu le faire des projets-pilotes.
- Incitations. Les projets ont été conçus comme des services offerts aux cultivateurs, ne contraignant pas à adopter des techniques ou des cultures précises. Les principaux intrants (engrais, semences, additifs pour les semences et produits chimiques) ont été mis à la disposition en de nombreux endroits accessibles. Les engrais ont été fortement subventionnés. La subvention initiale a indubitablement popularisé les ventes d'engrais, mais on aurait pu s'en dispenser sans beaucoup d'inconvénients, car, à part pour le coton, les prix payés à la production pour les récoltes étaient élevés. La commercialisation de toutes les récoltes, toujours à l'exception du coton, a été assurée par des commerçants privés et sauf dans le cas d'excédents inattendus causés par l'impact du projet, les récoltes ont été rapidement emportées à l'extérieur de la zone du projet. (Il n'est pas surprenant de constater que le coton est la seule culture dont la production ait décliné au cours de la période du projet.)
- Gestion. Les projets comportaient peu d'innovations. Le succès a été dû dans une large mesure à l'autonomie raisonnable accordée dans les opérations au jour le jour et à la volonté du gouvernement de compenser les manques locaux de main-d'oeuvre en ayant généreusement recours aux talents de gestionnaires et de techniciens expatriés.

Toutes les caractéristiques de ces projets ne sont pas directement reproductibles. Premièrement, de nombreux pays ne disposent pas de la masse critique nécessaire à la mise en place de projets de développement rural de cette dimension et doivent aussi renoncer aux économies liées à ce facteur. En second lieu, de nombreux pays manquant du potentiel agricole, c'est-à-dire des zones au sol fertile, bien arrosées et à densité modérée de population. En troisième lieu, peu de gouvernements peuvent se permettre de subventionner les engrais à 80 pourcent, ce que le Nigéria peut faire grâce à ses richesses en pétrole. (Il est vrai que la subvention n'a pas été un facteur décisif du succès du projet--en fait, elle a été en partie annulée par la rareté des engrais subventionnés, ce qui a, à son tour, fait monter, les prix à la consommation--mais elle a certainement contribué à attirer les cultivateurs au début.) Et en dernier lieu, le Nigéria cherche à réinvestir une partie de sa richesse pétrolière dans les zones rurales et pour cette raison n'attache pas une grande importance à la rentabilité ni à l'autofinancement du secteur agricole. D'autres pays devront établir un équilibre plus délicat entre les incitations aux cultivateurs et les moyens financiers limités des pouvoirs publics.

Encadré C: Les programmes cotonniers au Mali et en Haute Volta

Deux cas illustrent le potentiel de développement des programmes basés sur le coton, ainsi que la contribution que les entreprises privées peuvent apporter dans un contexte de sociétés mixtes (publiques et privées). Ce sont le projet du Mali-Sud, au Mali, et celui de la Volta-Ouest, en Haute Volta. Les deux régions concernées sont contiguës et localisées dans une zone où les précipitations annuelles égalent ou dépassent 900 mm.

Au Mali, la production du coton et des céréales est développée par la Compagnie Malienne des Textiles (CMDT) où le gouvernement est majoritaire avec 60 pourcent des parts. Les 40 pourcent restants étant détenus par la Compagnie Française pour le Développement des Fibres Textiles (CFDT), qui possède une longue expérience de la culture du coton dans de nombreux pays africains. La CMDT couvre l'ensemble des activités, depuis la vulgarisation et la fourniture d'intrants jusqu'à la commercialisation et au traitement du coton. Les exportations sont assurées par une agence d'Etat distincte. En Haute Volta, l'organisme correspondant est la Société Voltaïque des Fibres Textiles (SOFIDEX) qui est publique à 63 pourcent et appartient pour 36 pourcent à la CFDT, 1 pourcent des actions étant détenu par les banques voltaïques. La SOFITEX n'assure que la commercialisation, le traitement et la fourniture d'intrants, alors que la vulgarisation, la gestion des crédits et les autres tâches sont assurées par des organismes provinciaux de développement, les Offices régionaux de développement (ORD).

Les deux projets sont soutenus par des crédits IDA. Le Projet de Développement Agricole Volta Ouest (20,2 millions de dollars) cherche à améliorer la production céréalière et cotonnière, à établir une unité administrative et financière, à construire une filature aussi bien que 75 greniers aux niveaux de l'exploitation, à fournir des intrants aux cultivateurs, à développer des plans d'irrigation peu coûteux et à améliorer la situation économique et éducative des femmes. Le Projet Agricole Mali-Sud (15,5 millions de dollars) vise à élargir la production de coton, de chanvre, de maïs et de riz; à développer la recherche appliquée, l'élevage et la santé; et à établir un programme de formation au métier de forgeron. A la demande du gouvernement, les activités ont été étendues à la production de céréales pendant la mise en oeuvre du projet.

Grâce à l'utilisation adaptée d'ensembles bien connus de procédés agricoles améliorés, les deux projets ont résulté en une production accrue de coton pendant leurs trois premières années (1966/77) à 1979/80). En 1979/80, la production de grain de coton a culminé à 65.000 tonnes pour le projet Volta-Ouest et à 142.000 tonnes pour le projet Mali-Sud, ce qui a représenté des augmentations de 40 pourcent et 22 pourcent, respectivement, sur trois ans. Les rendements ont été remarquables pour du coton non irrigué: environ 1.000 kilos par hectare en Haute Volta et environ 1.150 kilos par hectare au Mali. Ceci représente le double de la moyenne établie pour l'Afrique au Sud du Sahara dans son ensemble.

Les deux projets ont également obtenu des progrès importants dans la production céréalières, mais les donnés en sont moins favorables car la plus grande partie de la production n'est pas commercialisée par les filières officielles. En Haute Volta, on estime que la production de mil et de sorgho a augmenté de 25 pourcent sur les quatre dernières années, en partie grâce à l'effet résiduel de l'engrais utilisé pour la production du coton dans la région. Au Mali, les rendements en mil et en sorgho des quelque 120.000 hectares concernés par le projet sont estimés être 40 pourcent plus élevés que ceux obtenus par les méthodes de culture traditionnelles. Au cours des dernières années, quand l'organisme d'Etat pour la commercialisation des céréales (OPAM) a eu des difficultés pour acheter les quantités désirées de céréales au prix, peu avantageux, officiellement fixé à la production, la CMDT a accepté d'agir comme acheteur de l'OPAM et a pu persuader les cultivateurs de fournir annuellement quelque 6.000 tonnes de céréales à ce prix. En outre, le projet Mali-Sud a réussi l'introduction du maïs hybride sur la zone du projet. La réaction a dépassé toute attente. Le maïs est actuellement cultivé dans 24.000 hectares, avec des rendements moyens d'environ 2.000 kilos à l'hectare.

Les deux projets ont activement encouragé la participation des villages. Dans le projet Volta-Ouest, les organisations des villages jouent le rôle de principaux agents de commercialisation du coton, commercialisant la moitié environ de toute la récolte; elles ont aussi des champs collectifs, la responsabilité du crédit et certaines activités sociales, comme la construction de dispensaires. Dans le projet du Mali, les Associations Villageoises, avec l'aide de la CMDT, étendent leurs activités au domaine de la santé (maternités autofinancées) et à l'approvisionnement en eau (par des achats de pompes en commun). Le projet forme des forgerons qui font fonctionner et entretiennent les moulins à grain villageois. Des programmes d'alphabétisation fonctionnelle constituent également un élément important dans le schéma de développement des communautés.

Il y a quatre raisons principales à la réussite de ces projets; deux sont en rapport avec les conditions humaines et culturelles et deux avec les caractéristiques structurelles et organisationnelles du projet. Tout d'abord, les deux projets sont localisés dans une région dotée d'un potentiel agricole relativement élevé: terres fertiles, précipitations suffisantes et régulières et infrastructure de transports adéquate. Les problèmes climatiques, quoique présents, n'ont pas dépassé les limites tolérables. En second lieu, les deux projets sont basés sur des populations connues pour leurs capacités industrieuses et leur esprit communautaire, ce qui facilite les actions collectives. Un troisième élément-clé est la structure bien établie des programmes cotonniers, qui est fondée sur un système de vulgarisation qui a fait ses preuves et sur un contenu technique confirmé. Cette structure assure également un débouché garanti aux cultivateurs, des

paiements comptants rapides et réguliers et des économies extérieures considérables, grâce aux effets secondaires des engrais sur la production céréalière. Enfin, l'associé minoritaire, la CFDT, peut prétendre au mérite d'une bonne part du succès. La compagnie fournit le savoir-faire technique et la gestion (une demi-douzaine environ de personnes expatriées occupent des postes techniques et de gestion); la structure internationale de la compagnie lui permet de suivre les développements du marché et les résultats de la recherche dans dans d'autres pays et de tirer parti de l'expertise de la CFDT pour l'achat en gros de certains intrants.

Encadré D: "Taxation" des cultures d'exportation

Un indicateur efficace du taux auquel les récoltes sont taxées est le "Coefficient Nominal de Protection" (CNP) -- défini comme le prix payé au producteur divisé par le montant qu'il aurait perçu en vendant sa récolte au prix sur le marché mondial diminué des coûts de transport, de commercialisation et de conditionnement. Une valeur du CNP supérieure à un signifie que la culture est subventionnée et plus le CNP est supérieur à un plus cette subvention est forte. Un CNP inférieur à un indique une taxation, d'autant plus lourde que le CNP est plus inférieur à un. Le tableau ci-dessous indique la valeur du CNP pour les principales cultures de 13 pays représentant plus de la moitié de la population de la région.

Coefficients nominaux de protection de cultures d'exportation sélectionnées

Culture	1971-75	1976-80	Culture	1971-75	1976-80
<u>Cacao</u>			<u>Arachides</u>		
Cameroun	0,37 (2) ^{a/}	0,45 (2)	Malawi	0,70 (5)	0,59 (2)
Ghana	0,47 (5)	0,40 (4)	Mali	0,57 (2)	0,43 (4)
Côte d'Ivoire	0,56 (2)	0,38 (1)	Sénégal	0,48 (4)	0,66 (4)
Togo	0,50 (5)	0,25 (4)	Soudan	0,85 (3)	0,67 (1)
			Zambie	0,70 (5)	0,71 (4)
<u>Café</u>			<u>Mais</u> ^{b/}		
Cameroun (Arabica)	0,72 (2)	0,60 (2)	Kenya	0,96 (1)	1,33 (1)
Cameroun (Robusta)	..	0,36 (1)	Malawi	1,68 (5)	1,34 (2)
Côte d'Ivoire	0,68 (1)	0,36 (1)	Zambie	0,72 (5)	0,78 (4)
Kenya	0,94 (1)		<u>Sésame</u>		
Tanzanie	0,80 (5)	0,59 (4)	Soudan	0,83 (1)	0,59 (1)
Togo	0,42 (5)	0,23 (4)	Haute-Volta	..	0,88 (1)
<u>Coton</u>			<u>Thé</u>		
Cameroun	..	0,79 (1)	Kenya	0,89 (1)	..
Côte d'Ivoire	0,79 (1)	1,05 (1)	<u>Tabac</u>		
Kenya	1,07 (1)	..	Malawi	0,42 (5)	0,28 (2)
Malawi	0,68 (5)	0,75 (2)	Zambie	1,09 (5)	0,88 (4)
Mali	0,55 (2)	0,44 (4)	<u>Blé</u> ^{b/}		
Sénégal	0,65 (2)	..	Kenya	..	1,43 (1)
Soudan	0,78 (2)	0,60 (1)			
Togo	0,62 (5)	0,79 (4)			
Haute-Volta	..	0,79 (1)			

a. Le chiffre entre parenthèses indique le nombre d'observations (années).

b. Le maïs et le blé ont été alternativement exporté et importé dans ces pays.

Source: Données de la Banque Mondiale.

Encadré E: Les importations alimentaires au Nigéria

La politique commerciale du gouvernement a eu au Nigéria une influence particulièrement forte sur les prix des produits de base. Les importations de blé et de farine sont passées de 400.000 tonnes en 1975 à 1,3 millions de tonnes en 1978 pour redescendre à environ un million de tonnes en 1980. Les importations de riz se sont accrues encore plus rapidement: les quantités ont été multipliées par onze entre 1976 et 1978, de moins de 50.000 tonnes à plus de 550.000 tonnes, pour retomber brutalement à la suite de restrictions à l'importation. En octobre 1979, des licences ont été accordées pour seulement 200.000 tonnes pour 1980. Les prix ont triplé en septembre de l'année correspondante. Le gouvernement a réagi à ce gonflement du prix du riz en élevant les quotas d'importation du riz, des céréales et de la farine. La même évolution s'était produite auparavant: en 1979, le prix du blé et de la farine a diminué nettement à la suite d'augmentation considérable des importations.

En bref, la forte croissance des importations des dernières années aide à expliquer la chute des prix de 1979, alors que des restrictions postérieures des importations ont alimenté leur remontée en 1980. La politique commerciale du gouvernement, particulièrement en ce qui concerne le riz, a fréquemment été modifiée, ainsi qu'il apparaît ci dessous.

Résumé de la politique commerciale du riz

Avant avril 1974	tarif douanier de 66,6 pourcent
avril 1974-avril 1975	tarif douanier de 20 pourcent
avril 1975-avril 1978	tarif douanier de 10 pourcent
avril 1978-juin 1978	tarif douanier de 20 pourcent
juin 1978-octobre 1978	tarif douanier de 10 pourcent
octobre 1978 à avril 1979	importations sous conditionnements de moins de 50 kgs interdites
avril 1979	importations en conditionnements de 50 kg et plus sous licence restreinte
septembre 1979	interdiction pour six mois de toute importation de riz
janvier 1980	licences d'importation émises pour 100,000 tonnes
octobre 1980	le riz est placé sous licence générale d'importation. Aucune restriction quantitative.

Cette politique commerciale erratique a eu non seulement des conséquences catastrophiques sur les prix, en fournissant aux producteurs des indicateurs de prix inutilisables mais elle a également accru les risques pour les commerçants assurant la mise en marché des produits locaux.

Encadré F: La commercialisation du café Arabica dans els Hautes Terres de l'Ouest camerounais.

Depuis 1958, les producteurs de café Arabica de la province de l'Ouest camerounais commercialisent leur production par l'intermédiaire de six coopératives, sous la direction de l'Union des Coopératives de Café Arabica pour l'Ouest (UCCAO). Au cours des dernières années, environ 100.000 petits exploitants ont utilisé les coopératives pour commercialiser environ 18.000 tonnes de café et pour acheter environ 20.000 tonnes d'engrais chaque année.

Quoique règlementées par le gouvernement, les coopératives et l'UCCAO contrôlent les unes et les autres pleinement leurs propres affaires, y compris financièrement et au niveau de la gestion du personnel.

L'UCCAO a un conseil d'administration -- constitué des secrétaires généraux et de certains directeurs de coopératives -- et est administrée au jour le jour par un directeur général et un secrétariat central. Son rôle premier est la commercialisation du café à l'étranger. Elle met également en place des paons de financement pour l'achat de la récolte et quand le café est livré, assure une vérification électronique supplémentaire pour améliorer la qualité. L'UCCAO joue également le rôle d'acheteur pour les engrais et le matériel agricole dont ses membres ont besoin. Elle en coordonne la livraison et la distribution aux coopératives et aide à rembourser les coûts de distribution sur la commission de 1 pourcent qu'elle prélève sur la valeur du café vendu.

L'UCCAO représente également les intérêts des agriculteurs auprès du gouvernement qui fixe le prix du café à la production et les sommes à payer sur les fonds de stabilisation des prix à la fin de la saison. De plus, l'UCCAO assure l'entretien des véhicules et de l'équipement et la comptabilité centralisée. Enfin, l'UCCAO gère les réserves issues de la différence entre le prix F.O.B. et les versements effectués aux producteurs, diminuée des frais de fonctionnement de l'Union. De par la loi, 20 pourcent environ de ces réserves doivent être retenus au titre de la protection à long terme des revenus des producteurs de café. La plus grande partie de ce qui reste peut être investie dans des projets de développement, avec l'accord du gouvernement.

En 1978, l'UCCAO a été chargée de la mise en oeuvre d'un projet de développement rural soutenu par AID. Dans le cadre de ce projet, les coopératives de l'UCCAO ont réalisé des investissements complémentaires d'infrastructure et elles diversifient actuellement leur participation au développement des zones rurales pour y inclure la promotion des cultures vivrières.

Encadré G: La mesure de l'avantage comparatif

Un pays est dit avoir un avantage comparatif pour un produit donné quand il peut le produire plus efficacement que tout autre. Un avantage comparatif peut être déterminé à l'aide d'un indicateur dénommé "Coût Local d'Obtention" (Domestic Resource Cost, ou DRC); on compare le coût d'obtention d'une unité d'échange avec l'étranger par augmentation des exportations et par la substitution des productions locales aux importations. Un DRC inférieur à un indique un avantage comparatif et plus bas est le DRC, plus efficace est l'activité.

Ce tableau ci-dessous compare les DRC pour les cultures vivrières et d'exportation dans 11 pays. Il indique une tendance: l'avantage comparatif à l'exportation. Ces résultats se fondent sur les rapports de prix, le coût des intrants et les technologies du milieu des années 1970 et peuvent se modifier éventuellement. Mais des projections pour les années 1980 ne prévoient pas de changements dans les rapports de prix sur les marchés mondiaux qui remettraient fortement en question ces conclusions.

Comparaison des coûts de production nationaux des cultures vivrières et d'exportation dans un choix de pays a/.

<u>Cultures d'exportation</u>			<u>Cultures vivrières</u>		
<u>Cacao</u>			<u>Arachides</u>		
Ghana	(1972)	0,30	Nigéria	(1979)	1,40
Côte d'Ivoire	(1972)	0,36	Zambie	(1974)	0,50
			Zambie	(1977)	0,94
<u>Café</u>			<u>Maïs</u>		
Côte d'Ivoire	(1972)	0,51	Nigéria	(1979)	1,76
Kenya	(1975)	0,44	Zambie	(1974)	0,58
			Zambie	(1977)	1,16
<u>Coton</u>			<u>Mil</u>		
Côte d'Ivoire	(1972)	1,12	Mali	(1972)	0,62
Mali	(1972)	0,21	Nigéria	(1979)	1,21
Sénégal	(1972)	0,42	Sénégal	(1972)	0,62
Togo	(1977)	0,37			
Zambie	(1974)	0,53			
Zambie	(1977)	0,34			
<u>Arachides</u>			<u>Riz</u>		
Mali	(1972)	0,23	Côte d'Ivoire	(1972)	1,50
Sénégal	(1972)	0,36	Côte d'Ivoire	(1975)	1,80
			Mali	(1972)	0,67
			Mali	(1976)	0,56
			Nigéria	(1979)	2,55
			Sénégal	(1972)	1,02
<u>Huile de palme</u>			<u>Sorgho</u>		
Côte d'Ivoire	(1972)	0,36	Mali	(1972)	0,62
Nigéria	(1979)	0,39	Nigéria	(1979)	1,66
			Sénégal	(1972)	0,62
<u>Thé</u>					
Kenya	(1975)	0,67			
<u>Tabac</u>					
Zambie	(1974)	0,54			
Zambie	(1977)	0,82			

a/ Aux taux de change officiels.

Source: Données de la Banque mondiale

Encadré H: Privatisation des réseaux de fourniture:
l'expérience de distribution d'engrais
au Bangladesh

Le gouvernement du Bangladesh a récemment introduit des réformes dans les dispositions de distribution des engrais qui transfèrent les fonctions des organismes publics aux commerçants privés et peuvent présenter quelques leçons pour l'Afrique.

En raison de la lourde pression démographique sur les terres, la croissance de la production agricole au Bangladesh dépend largement de l'utilisation accrue d'intrants modernes; la réalisation d'un taux de croissance de la production de 3,5 à 4 pourcent dépend d'une augmentation annuelle d'environ 3,5 à 4 pourcent de l'utilisation des engrais. Les autorités du Bangladesh ont conclu vers le milieu des années 1970 que sans réforme du système de distribution des engrais ces augmentations n'étaient pas probables.

Sous le vieux système de commercialisation, la Bangladesh Agricultural Development Corporation (BADC), organisme autonome dépendant du ministère de l'Agriculture était chargé de l'acquisition et de la commercialisation de tous les intrants agricoles, dont les engrais, les pesticides, les semences, les pompes d'irrigation et divers types de machines agricoles. La BADC employait presque 7.000 personnes, rien que dans ses opérations de commercialisation des engrais, tirant ses fournitures de trois ports et de trois usines d'où elle acheminait l'engrais vers 67 entrepôts intermédiaires ("godowns") ou directement vers 423 magasins au niveau des thanas. (Le thana est une unité administrative de 100 à 150 milles carrés, avec une population d'environ 22.000 habitants, comprenant environ 10 unions ou 150 villages.) Le niveau final de distribution était les distributeurs privés. Sur les 32.000 distributeurs licenciés en 1978, 20.000 étaient actifs, chacun vendant une moyenne d'environ 25 tonnes par an selon une structure de prix qui leur laissait un bénéfice trop faible pour fournir une véritable incitation à promouvoir les ventes. Les distributeurs représentaient environ 75 pourcent des ventes totales et les coopératives les 25 pourcent restants. Les distributeurs étaient tenus de s'inscrire à l'entrepôt de leur zone, de s'y fournir et de ne vendre que dans leur union. La BADC détenait tout l'espace de stockage aux points de transit et aux entrepôts intermédiaires, ainsi que dans la plupart des thanas.

Si le problème principal dans l'ancien système était l'offre insuffisante d'engrais, le système de distribution des engrais était également handicapé par une coordination et une planification insuffisantes et par le manque de facilités suffisantes de transport et de stockage. En conséquence, il y avait de fréquentes pénuries locales et nationales. Afin de mettre au point un système capable de distribuer à l'avenir des quantités plus importantes,

la BADC et l'Agence des Etats-Unis pour le Développement International (USAID) ont créé en 1976 un petit plan pilote de distribution. Cela a été suivi par une étude détaillée de la commercialisation et de la distribution des engrais, financée par l'Association Internationale de Développement (IDA). Cette étude a fourni des informations de base sur l'usage des engrais par saison et par district, l'utilisation des stockages, les courants saisonniers et géographiques, les prix, etc., pour aider la BADC à planifier son programme de commercialisation et de stockage des engrais. Ce programme a été développé jusqu'à devenir un projet financé par l'USAID qui comprenait entre autres choses la construction de 350.000 tonnes de capacité de stockage supplémentaire et un programme échelonné pour développer la participation plus grande du secteur privé à la distribution des engrais.

En 1978, la BADC et l'USAID ont entrepris des études sur le terrain longues et détaillées pour mettre au point des propositions spécifiques d'un Nouveau Système de Commercialisation (NSC). Dans le NSC, la BADC se retire graduellement des ventes des engrais. La BADC vend surtout aux grossistes à des "points de distribution primaires" tout en conservant la responsabilité des ventes aux détaillants dans les thanas éloignées et inaccessibles. Tous les distributeurs privés et toutes les coopératives ont le droit d'acheter à tous les entrepôts de la BADC. Le mouvement privé des engrais est libre sauf dans la zone frontrière de cinq milles. Le gouvernement s'est engagé à mettre au point un système dans lequel les distributeurs privés peuvent obtenir des crédits suffisants des banques commerciales, bien que le crédit ne se soit pas révélé un problème pour les négociants. L'USAID a également financé des conseillers pour aider la BADC à mettre en place et à surveiller le nouveau système de commercialisation des engrais par le secteur privé et pour concevoir des mesures pour réduire les problèmes de transports internes et de stockage.

En 1978 et 1979, la BADC a pris les premières mesures pour libéraliser la commercialisation: elle a augmenté les marges des distributeurs officiels, a permis aux agriculteurs d'acheter à n'importe quel négociant, qu'il soit ou non dans leur thana et a rendu plus facile de devenir un commerçant. Soutenue par un Don de l'USAID pour l'Amélioration de la Distribution des Engrais, la BADC a introduit le NSC en tant qu'opération pilote à grande échelle en décembre 1978 dans la Division de Chittagong qui représente un quart de la surface du pays et un tiers de la consommation totale d'engrais.

Le système de commercialisation introduit dans la Division de Chittagong a eu un départ assez réussi. Les ventes ont augmenté par rapport à l'année précédente et quarante-cinq entrepôts de thanas sont devenus superflus, laissant surtout ceux situés dans les thanas éloignés qui n'avaient pas attiré les grossistes; les prix ont baissé dans les zones autour des points de distribution primaires et étaient inférieurs aux prix officiels, sauf dans les thanas éloignées. Les nouveaux grossistes en engrais ont démontré leur capacité à transporter les engrais à peu de frais et efficacement des zones excédentaires aux zones déficitaires, vendant à la fois aux agriculteurs et aux détaillants.

Sur la base de l'expérience pilote réussie dans la Division de Chittagong, le NSC a été adopté et étendu au reste du pays. Les principaux succès du NSC vers le milieu des années 80 comportent les points suivants:

- Les points de vente d'engrais de la BADC seront réduits de 55 à 60 pourcent: un tiers environ des entrepôts de thana originels ont été fermés.
- Dans la Division de Chittagong l'accès des agriculteurs aux points de vente d'engrais a considérablement augmenté.
- Les prix payés par les agriculteurs dans le NSC sont plus bas que sous l'ancien système.
- Une nouvelle catégorie de grossistes privés est apparue dans le rôle d'intermédiaires.
- En vertu du changement de système et d'une sécheresse locale, les ventes d'engrais dans la Division de Chittagong, en pourcentage des ventes locales, sont restées inchangées.

Il y a eu des problèmes: le NSC n'a pas bien fonctionné dans les zones sous-développées où les transports et les communications sont insuffisants et les ventes d'engrais faibles; le fait que les distributeurs assument ou non la fonction de distribution a souvent dépendu de la qualité des moyens de transport. Les programmes de crédits commerciaux pour aider les ventes des distributeurs aux agriculteurs ne se sont pas développées comme on s'y attendait. La BADC n'a pas encore mis au point un nouveau programme de recrutement pour le personnel rendu nécessaire par le NSC.

L'expérience du Bangladesh montre l'importance de la préparation attentive d'une réforme de la commercialisation et aussi combien le processus peut en être long. Il a fallu cinq années d'efforts intensifs pour amener seulement la fonction de gros avec succès dans le secteur privé. La BADC transfère maintenant ses activités dans les domaines des semences et des pompes au secteur privé, par des programmes à long terme similaires.

Encadré I: Lutte contre les sauterelles en Afrique de l'Est

En 1962, Djibouti, l'Ethiopie, le Kenya, la Somalie, le Soudan, la Tanzanie et l'Ouganda ont fondé la Desert Locust Control Organization for East Africa (DLCOEA) pour éliminer les infestations de criquets et sauterelles qui ont dans le passé dévasté les récoltes de ces nations. Armée d'une flotte de 12 aéronefs pulvérisateurs, de transport et de communications et d'un grand nombre de pulvérisateurs montés sur véhicules, la DLCOEA s'est acquittée efficacement de cette tâche: aucune invasion majeure de criquets migrants ne s'est produite depuis l'offensive catastrophique de 1949-1962; les deux invasions de 1968-69 et 1967-68 ont été toutes deux arrêtées avant que beaucoup de dégâts ne soient causés.

Le succès de la DLCOEA s'explique par des prévisions supérieures et la mise au point laborieuse de techniques pour combattre les sauterelles grâce à une recherche à grande échelle financée par des contributions substantielles tant des pays membres que des donateurs étrangers.

Le Conseil de la DLCOEA a récemment décidé d'élargir le champ de l'organisation pour y inclure la lutte contre les armées de vers et les oiseaux quelea. A cette fin, la FAO et le Centre for Overseas Pest Research (COPR) soutiennent la DLCOEA pour développer son service de prévisions, pour mettre au point un aéronef plus petit et plus efficace et pour améliorer la capacité de la DLCOEA d'exécuter plus rapidement des campagnes à grande échelle.

Les contributions financières des pays à la DLCOEA sont payées fort régulièrement bien qu'à certains moments certains gouvernements membres aient rompu les relations diplomatiques et aient même été en guerre! Ceci peut être pris comme une mesure de l'importance de l'organisation pour ses membres. La DLCOEA est un modèle utile pour d'autres régions ou pour les pays s'efforçant de combattre les nuisibles migrants.

CHAPITRE VI. LES RESSOURCES HUMAINES

L'importance du facteur humain dans le développement de l'Afrique a été soulignée à plusieurs reprises dans ce Rapport. Ce chapitre examine les questions de la politique menée en matière d'enseignement et de formation, comme ils se rapportent au développement économique de l'Afrique, et des stratégies dans le domaine de la santé.

L'ENSEIGNEMENT

L'enseignement en tant qu'investissement économique

Pour commencer, quelques points nécessitent d'être soulignés en ce qui concerne le rôle complexe de l'enseignement dans le développement. Dans la définition retenue ici l'enseignement comprend toute l'instruction (aussi bien formelle que non formelle) et doit être considéré comme un investissement aussi bien que comme un bien de consommation. Pour les responsables, cela veut dire que les coûts de l'enseignement devraient être compensés par des profits potentiels privés et sociaux.

L'impact de l'enseignement va au delà du secteur de production traditionnelle et s'étend à la famille. Des femmes instruites, même si elles ne participent pas à la population active, peuvent avoir un impact significatif sur l'économie du pays par des taux de fertilité plus bas, par une information sanitaire, et en augmentant leur "production ménagère". 1/

De plus, l'enseignement ne se rapporte pas seulement au secteur salarié moderne. Les cultivateurs et les travailleurs indépendants en zone urbaine sont considérés maintenant comme contribuant plus à l'économie d'un pays s'ils ont un niveau d'éducation plus élevé. De même, l'impact de l'enseignement sur le développement n'est pas limité à la croissance économique. On accorde une attention croissante à ses effets sur la distribution et la justice sociale.

Le contexte africain

Une croissance économique plus rapide en Afrique nécessite un développement accéléré des ressources humaines. Ceci implique une scolarisation formelle accrue et de meilleure qualité et une formation intensifiée.

Il y a accord entre les experts africains et étrangers sur le fait que les systèmes scolaires doivent être élargis et améliorés, spécialement au niveau de l'école primaire. Dans à peu près un tiers de l'ensemble des pays, situés au Sud du Sahara, moins de la moitié de l'ensemble des enfants en âge d'être à l'école primaire sont inscrits (voir Tableau A.S. 38).

1/ Voir F.W. Schultz (ed.), The Economics of the Family (National Bureau of Economic Research, 1974).

L'enseignement secondaire devrait aussi être élargi d'une manière substantielle; seuls environ 40 pourcent des pays africains dépassent le taux de 15 pourcent de fréquentation des écoles secondaires par les enfants de la tranche d'âge concerné. Et, quoique l'enseignement universitaire se soit étendu rapidement durant les vingt dernières années, il y a de nombreux endroits où le nombre des diplômés des universités reste très inférieur à la demande. Au Nigéria, par exemple, de récentes estimations de la main d'oeuvre indiquent que dans certaines spécialités il y a presque deux fois autant de postes de haut niveau offerts qu'il y a de diplômés universitaires.

Les dépenses pour l'instruction scolaire absorbent une grande part du PNB -- aux environs de 4 pourcent dans deux tiers des pays pour lesquels ces données sont disponibles. Ce qui est plus important est qu'elles requièrent une part non négligeable des dépenses publiques, à peu près 16 pourcent du total, en moyenne, soit plus qu'aucune autre fonction administrative à l'exception de l'administration générale (voir Tableau A.S.41). Dans un nombre significatif de pays africains, les dépenses courantes pour l'enseignement se situent entre 25 à 35 pourcent des dépenses totales courantes. Dans les années 1970, quand les revenus et les dépenses de l'administration s'élevèrent rapidement dans une grande partie du continent, le pourcentage d'accroissement des dépenses consacrées à l'enseignement s'élevèrent à 13 pourcent soit plus que celle de tout autre poste à l'exception de l'administration générale (voir Tableau A.S.42).

Le fait que les dépenses d'enseignement constituent une part importante des ressources et même croissante dans certains pays ne veut pas nécessairement dire que les gouvernements sont en train de donner trop à l'enseignement. Au contraire, une étude récente du rendement économique des investissements consacrés à l'enseignement dans les pays africains a montré que le dernier fut considérable (voir Tableau 6.1). Si on mesure les effets d'une instruction additionnelle par une analyse de son taux de rendement, l'investissement à tous les niveaux d'enseignement paraît également produire un rendement relativement élevé.

Tableau 6.1 Le rendement social de l'enseignement en Afrique

Niveau d'instruction	Taux de rendement en pourcentage
Primaire	29
Secondaire	17
Supérieur	12

Source: George Psacharopoulos, "Returns to Education: an Updated International Comparison" dans Timothy King (ed.), "Education and Income", World Bank Staff Working Paper, N° 402 (Washington, DC.: Banque mondiale, 1980).

Quant à la part attribuée à l'intérieur du secteur de l'enseignement même l'ordre général de priorité se répartit comme suit: en premier, l'enseignement primaire, puis l'enseignement secondaire, et enfin, l'enseignement universitaire -- quoique les besoins de chaque pays diffèrent, et que les pays particulièrement à court de personnes à formation universitaire, trouveraient à redire à cet ordre. Dans l'ensemble, il y a de bonnes raisons de penser qu'un enseignement primaire généralisé a des effets de grande portée sur la modernisation.^{1/}

En dépit des résultats des calculs sur les coûts et profits de l'enseignement, il existe une inquiétude répandue sur plusieurs aspects des choix à faire en ce qui concerne l'enseignement. Est-il possible, par exemple, de réduire les coûts sans détériorer la qualité de l'enseignement? Le rythme à certains niveaux de l'enseignement n'a-t-il pas été trop rapide? Ceci, ainsi que d'autres questions, sera examiné plus loin.

L'insuffisance des ressources

Etant donné le manque extrême de ressources fiscales de l'Afrique et les différentes dépenses auxquelles doivent faire face les recettes budgétaires, toutes les stratégies en matière d'enseignement doivent avoir pour objet clé une plus grande efficacité dans l'utilisation des ressources. L'enseignement africain est coûteux non seulement dans le sens où il absorbe une part significative des ressources du secteur publique; il est coûteux aussi en termes de coûts moyens par élève, spécialement au niveau de l'enseignement supérieur. Les gouvernements africains dépensent autant pour un étudiant à l'université que des pays qui ont des revenus par tête trois fois plus élevés et parfois même huit fois plus élevés. Par contraste, l'enseignement primaire est peu coûteux en comparaison de celui des pays industrialisés. Le Tableau 6.2 montre que les coûts de l'enseignement primaire (pour l'année d'un étudiant exprimés en pourcentage de PNB par tête) en Afrique sont à peu près deux fois égaux à ceux des autres zones en développement; les frais de l'enseignement secondaire coûtent 4 à 5 fois plus et ceux de l'enseignement supérieur 5 à 10 fois plus.

Tableau 6.2 Coûts annuels d'un étudiant en pourcentage du PNB par habitant

Région	Primaire	Secondaire	Supérieur
Afrique de l'est	20	124	927
Afrique occidentale	24	142	1.045
Asie	11	27	205
EMENA ^{a/}	15	47	306
Amérique latine	11	22	121

a. Europe, Moyen Orient et Afrique du Nord.

Source: Banque mondiale, Education Sector Policy Paper (Washington, D.C., 1980).

^{1/} Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde, 1980 (New York: Oxford University Press, 1980), Chapitre V.

Les coûts sont importants en termes d'années d'instruction par diplômé, car les taux de redoublement et d'abandon sont élevés dans la majeure partie de la région. Au niveau primaire, il faut généralement 10 années d'étude pour produire un diplômé de l'école primaire sur un circuit qui devrait être de six ans. Seulement le tiers ou la moitié des étudiants entrant à l'école primaire achèvent le cycle habituel de six ans. Les taux de redoublement et d'abandon sont plus bas au niveau de l'enseignement secondaire, quoiqu'encore considérables. Au niveau universitaire, ces taux varient. Par exemple, ils ont été élevés au Libéria, très élevés en Côte d'Ivoire (10 années d'étude nécessitées pour l'obtention d'un diplôme se faisant habituellement en trois ans) et bas au Kenya et au Nigéria.

Le facteur principal après les coûts unitaires élevés est constitué par le salaire élevé des enseignants qui généralement représente 75 à 90 pourcent du total des dépenses courantes en matière d'enseignement. Dans quelques pays, les coûts salariaux sont importants en partie parce qu'il est encore largement fait appel à des expatriés aux niveaux secondaire et universitaire. Mais même au niveau primaire, les salaires sont élevés par rapport au revenu par habitant. Il faut noter que si la charge salariale est aussi élevée c'est parce que tous les salaires du secteur moderne le sont, par rapport aux revenus moyens. En tout cas, le Tableau 6.3 donne quelques chiffres des coûts pour Afrique occidentale; des indications isolées suggèrent que les coûts sont plus bas en Afrique orientale et australe. Etant donné que environ un cinquième de la population est en âge de scolarité primaire, un enseignement primaire universel dans les taux de coût du Tableau 6.3 impliquerait des coûts pour seulement l'instruction s'échelonnant de 1,4 pourcent du PNB au Libéria à 9,4 pourcent du PNB en Haute-Volta.

Tableau 6.3 Coûts relatifs d'enseignement et ratio élève/professeur, écoles primaires publiques, pays sélectionnés d'Afrique occidentale

Pays (année)	Ratio salaires des professeurs PNB par habitant	Ratio élève / professeur	Coûts d'enseignement par étudiant en pourcentage du PNB par habitant	Coûts d'instruction entraînés pour l'enseignement primaire universel (pourcent du PNB)
Libéria (1977/78)	3,8	51	7	1,4
Togo (1978)	6,3	60	10	2,0
Sierra Léone (1973)	4,1	32	12	2,4
Caméroun (1976/77)	6,7 - 11,6	52	18	3,6
Côte d'Ivoire (1975)	6,8 - 10,8	44	20	4,0
Nigéria (1976)	6,2	30	20	4,0
Haute-Volta (1978)	24,0	51	47	9,4

a. Professeurs stagiaires et moniteurs inclus.

Source: Dossiers de la Banque mondiale

Ceci est dans une certaine mesure un effet des contraintes du marché; la population instruite reste rare et la demande pour les professeurs s'est accrue rapidement dans les années 1970. Mais en bien des cas il exprime la rigidité des échelles de salaire du secteur public. Les taux de salaires du secteur public sont liés aux diplômes et ne s'ajustent pas aisément aux conditions du marché. C'est pourquoi, dans beaucoup de pays, l'accroissement par la mise sur le marché du travail de gens instruits dans les années 1970 n'est pas encore pleinement réflété par les taux de salaire du secteur public. 1/

Etant donné cette situation, les gouvernements africains auraient besoin de réduire les coûts unitaires en augmentant les ratios élèves/professeurs jusqu'à un point acceptable sans atteindre le seuil où la qualité serait défavorablement affectée. D'autres procédés pour réaliser les économies (à savoir, double-équipes, enseignement de plusieurs niveaux dans la même salle de classe, etc.) devraient aussi être pris en considération. Une utilisation plus étendue des manuels scolaires et d'autres documentations écrites méritent une attention spéciale (voir Encadré A).

[Encadré A: La campagne d'Ethiopie contre l'analphabétisme]

Les planificateurs et les responsables africains de l'enseignement ainsi que leurs partenaires étrangers peuvent aussi éviter une disproportion coûteuse entre les types d'instruction offerts et la demande sociale. La tendance à établir des écoles secondaires techniques dans des systèmes où les places pour l'enseignement secondaire général sont peu par rapport à la demande, en est un exemple. Ces écoles techniques reviennent beaucoup plus chères à construire et à entretenir que celles de l'enseignement secondaire général. Puisque les perspectives de carrière des diplômés de l'enseignement secondaire général sont habituellement meilleures que celles des diplômés des écoles techniques, ces écoles finissent souvent par servir aux personnes mécontentes qui voulurent un enseignement général mais auxquelles l'entrée dans une école d'enseignement secondaire général fut refusée. Dans ce cas, les écoles techniques dispensent une plus grande quantité d'enseignement général qu'elles ne devraient, à grand frais, à des gens qui travailleront rarement comme technicien. Il serait beaucoup plus économique et plus efficace sur le plan de l'enseignement de créer des possibilités supplémentaires en matière d'enseignement secondaire général. 2/

1/ Il serait intéressant de noter que ce n'est que très récemment que le Libéria a disposé d'une structure formelle de salaires. Les salaires concernant les fonctionnaires de l'administration dans ce pays, n'étaient pas rigidement liés aux niveaux d'instruction. Ceci aide à expliquer la position du Libéria dans le Tableau 6.3.

2/ Il en est de même pour d'autres programmes. En Tanzanie, un programme pour créer des collèges populaires sur le modèle suédois a été commencé vers le milieu des années 1970. Ceci était une tentative innovatrice pour procurer un enseignement pratique aux adultes dans les zones rurales. Quelques problèmes prévisibles pour en définir le rôle, se posèrent mais en dehors de cela, son existence illustre le problème de l'inefficacité. Les coûts de salaires unitaires de ces collèges populaires sont 2,5 fois plus élevés que ceux des écoles d'enseignement secondaire général. Mais la Tanzanie a un des taux les plus bas de fréquentation dans les écoles secondaires en Afrique et dans le monde (4 pourcent de la tranche d'âge des gens), le même qu'au Malawi, en Somalie et en République Arabe du Yémen). Ce pays souffre aussi d'une pénurie aiguë de cadre moyen et supérieur. En termes d'efficacité les ressources consacrées aux collèges populaires sembleraient de beaucoup à rendement bien inférieurs à celles dépensées pour l'enseignement général secondaire.

Enfin, une utilisation plus généralisée des écoles payantes dans le système public aideraient certainement, non seulement à financer une expansion plus rapide du système scolaire mais aussi à rapprocher des coûts sociaux et privés. Ceci est particulièrement pertinent aux niveaux secondaire et supérieur où la restriction des bourses procure des économies substantielles et égalise davantage les profits privés et sociaux. Mais de tels changements, souvent proposés, se sont révélés comme difficiles à appliquer et nulle part en Afrique on n'a remplacé l'octroi de bourses par des programmes de prêts aux étudiants.

Amélioration de la qualité

L'amélioration de la qualité de l'enseignement se trouve aux premiers rangs de la liste des priorités en matière d'enseignement. Dans plus de la moitié des pays de la région, 50 pourcent ou même plus du corps enseignant, n'a pas reçu de formation conventionnelle du niveau requis dans les pays en question. Les manuels sont rares, dépassés et souvent inappropriés. Les établissements et les équipements se détériorent très rapidement par manque d'entretien. Il est clair qu'une formation pédagogique plus grande et meilleure, des manuels et un entretien des installations, contribueraient d'une manière importante à l'amélioration de la qualité de l'enseignement. Une adaptation des programmes d'étude aux besoins locaux et une réforme des systèmes d'examens nationaux sont aussi importantes.

Planification, analyse, et capacité de gestion

Une réduction du coût et une amélioration de la qualité -- thèmes centraux de toutes stratégies d'enseignement en Afrique -- requièrent des institutions fortes et des capacités analytiques bien développées. Un développement de réformes locales appropriées, leur implantation et leur évaluation, ne peuvent être faits sans des institutions renforcées et des capacités analytiques. Des efforts plus larges des pays donateurs pour la formation, l'assistance technique et la recherche axée sur la politique à suivre, pourraient contribuer beaucoup à cet objectif.

Défi pour l'avenir

Le principal défi que doit relever les responsables africains en contemplant la fin de ce siècle est de savoir comment concilier les espoirs et les besoins de leurs peuples avec les moyens disponibles de leurs sociétés. Un bon exemple de cela est le rythme auquel l'enseignement primaire devrait s'étendre, du moins à court terme. Comme on l'a noté plus haut, beaucoup d'études récentes montrent que les personnes qui ont une éducation primaire, produisent plus et sont généralement plus ouvertes aux innovations que d'autres. Ce qui fait que les taux de rendement économique de l'enseignement primaire sont élevés presque partout. Sur la base de ces résultats, quelques personnes soutiennent que les gouvernements africains devraient concentrer leurs ressources sur le développement de l'enseignement primaire, pour obtenir un enseignement primaire généralisé aussi rapidement que possible. D'autres observateurs, cependant, sont plus intéressés par le coût d'un enseignement primaire généralisé que par ses profits potentiels et se demandent si l'Afrique peut se le permettre actuellement.

Bien que l'extension rapide à la population entière pourrait diminuer éventuellement les coûts unitaires à cause des économies d'échelle, une étude des coûts d'extension de l'enseignement primaire dans 27 pays, aux environs des années 1950 et 1960 a montré qu'en moyenne les dépenses courantes triplaient quand l'inscription doublait, à cause de l'escalade de la facture des salaires des professeurs.^{1/} Bien sûr, si des efforts sont faits pour améliorer la qualité des professeurs et des autres intrants en même temps, les coûts seront plus élevés encore, quoique les profits correspondants en matière d'enseignement ne devraient pas être négligés.

Une autre préoccupation sur ce fait est que si les nombres de diplômés de l'école primaire s'élevait et qu'aucun changement n'est fait dans les programmes de cours, la pression qui s'exercera sur le nombre de places disponibles au niveau secondaire augmente. La fonction principale des programmes de l'enseignement primaire actuel dans la plupart des pays étant de préparer les élèves à entrer dans les écoles secondaires, d'énormes pressions peuvent être déviées en autorisant les écoles privées secondaires de se multiplier. Une expérience récente au Kenya et en Côte d'Ivoire, montre, toutefois, que l'inscription dans l'enseignement secondaire public s'est étendu dernièrement et cela substantiellement. Puisque, comme il est montré dans le Tableau 6.2, les coûts unitaires de l'enseignement secondaire sont plus élevés de beaucoup que les coûts de l'enseignement primaire, on peut s'attendre à ce qu'il s'en suive de lourdes obligations de dépenses. Etant donné les contraintes de financement, une expansion graduelle de l'enseignement primaire semblerait donc en ordre dans des pays où l'enseignement primaire couvre 50 à 80 pourcent de la population. Des efforts pour réduire les coûts unitaires devraient s'effectuer à tous les niveaux, accompagnés d'efforts pour améliorer la qualité. Dans le même temps, la recherche d'une adaptation meilleure, des systèmes d'enseignement de base plus économiques devront être intensifiés.

Tandis que différents pays nécessitent des priorités différentes, dans tous les cas, les objectifs d'amélioration de la qualité et de l'administration devraient recevoir une attention spéciale des pays donateurs, et dans le cadre des réformes des politiques suivies, un effort de réduction des coûts est particulièrement approprié. En général les pays donateurs devraient envisager de prêter plus pour le type de dépenses pour l'enseignement à caractère courant, spécialement pour améliorer la planification et la gestion. En tant que secteur clé et principal utilisateur de ressources, l'enseignement devrait avoir une priorité élevée dans les prêts non liés aux projets dans les dix années à venir.

^{1/} Philip N. Coombs et Jacques Hallak, Managing Educational Costs (New York: Oxford University Press, 1972).

LA FORMATION

La formation hors du système scolaire formel couvre une vaste série d'activités, depuis la formation encours d'emploi pour les fonctionnaires jusqu'à l'enseignement de la nutrition pour les mères dans les dispensaires d'hygiène infantile. Certaines de ces activités se rapportent à des projets financés de l'extérieur et à des projets d'assistance technique. On ne prendra en considération ici que la formation dans certains domaines clés de connaissance: gestion publique et économie. Ces deux secteurs ont été choisis en raison de leur lien direct à un des principaux thèmes de ce Rapport -- la nécessité d'une plus grande efficacité dans l'utilisation des ressources.

Virtuellement tous les pays africains ont désormais leurs propres instituts de formation en gestion publique et administration et il y a un certain nombre d'institutions régionales dont d'est la principale fonction -- le Centre africain de formation et de recherche en administration pour le développement (CAFRAD), le East African Management Institute, l'institut de développement pan-africain, et plusieurs autres. De nombreux cours pour les fonctionnaires africains sont offerts par les universités à l'étranger, non seulement en Europe et en Amérique du Nord, mais aussi en Asie et au Moyen-orient. Les pays donateurs ont aidé à financer une grande variété de programmes de formation pour des cadres africains du moyen niveau et d'autres professionnels employés dans le secteur public. Plusieurs projets du Groupe de la Banque mondiale, ont été consacrés exclusivement à la formation pour la fonction publique.^{1/}

Beaucoup d'écoles publiques africaines d'administration ont traversé une période de réflexion, examinant si leurs méthodes et leurs programmes étaient appropriés aux tâches concrètes dans l'administration publique africaine. Il y a de nouveaux efforts pour combiner de façon plus efficace les rôles de l'enseignement, de la recherche et de la consultation et pour les rattacher le plus étroitement aux problèmes de travail journalier de l'administration publique et/ou à la gestion d'entreprise publique. Dans quelques cas, une diversification salutaire s'est produite -- par exemple, dans la nouvelle Ecole des sciences de gestion à Dakar qui peut devenir un centre de formation pour la région de l'ouest africain. Cette institution promet de fournir une approche de la formation de gestion publique autre que celle des écoles nationales d'administration traditionnelles et de ce fait, elle offre de la diversité dans ce domaine. En outre, tandis que la formation seule ne peut jamais être une réponse aux problèmes de gestion,

^{1/} Une des entreprises, la plus ambitieuse en cours dans cette zone, est un programme à Madagascar pour la formation de comptables et de vérificateurs de comptes, pour lequel un centre national a été établi. En Afrique Occidentale, trois groupes de consultants furent engagés en 1979 pour donner leur avis sur la formation de gestionnaires agricoles, et l'institut de développement économique en travail commun avec la Banque mondiale lance une série de programmes pour répondre à ce besoin particulier.

il existe quelques compétences de base de valeur neutre et quelques techniques qui doivent être largement répandues pour que l'administration puisse fonctionner efficacement. Par exemple, un des points faibles les plus cruciaux et les plus répandus dans l'administration de développement en Afrique, se situe dans le domaine de l'administration financière et un effort soutenu est nécessaire du côté du ministère pour améliorer les normes d'établissement du budget, de calculs, et de vérification des comptes, pour augmenter le nombre de comptables qualifiés et pour développer des systèmes nationaux efficaces de contrôle financier.

Ces initiatives pour élargir et diversifier l'apport de formation en gestion formelle, méritent le soutien de l'ensemble des pays donateurs. Les problèmes de gestion en Afrique comme dans tous les endroits en voie de développement, sont seulement dûs en partie à la rareté des installations de formation, mais cette partie est facile à éliminer et devrait être traitée directement.

La formation d'analystes économiques présente une image en quelque sorte analogique. Pendant les 20 années passées, des ressources substantielles ont été investies dans des facultés d'économie politique par des pays africains, des pays donateurs bilatéraux et des fondations privées. Quoique ceci ait donné des résultats, dans quelques centres importants d'enseignement d'économie politique (Nairobi, Dakar et Ibadan parmi d'autres), la capacité reste en général faible. Pendant ce temps, la plupart des pays donateurs ont réduit leur soutien pour des raisons diverses, parmi lesquelles des changements dans les priorités de leurs programmes.

De fortes facultés d'économie politique (appuyées par des facultés de sciences, et de technologie) sont la pierre d'achoppement d'une formation formelle pour l'administration publique, l'administration d'affaires et un grand nombre de sciences sociales. Une formation universitaire en économie politique plus puissante est nécessaire mais n'accroît pas directement le nombre d'économistes, orientés vers la politique et d'analystes de la politique, personnes qui sont essentielles pour le renforcement des procédures de prises de décision et des institutions. On ne sait pas encore bien comment on peut former ces personnes le mieux possible. Il est vraisemblable que la meilleure formation pour le travail se fait en cours d'emploi et que cela devrait se faire principalement au sein des organismes administratifs. Dans le débat sur une stratégie de plinification (Chapitre IV), le rôle de formation des organismes nationaux présentent des avantages considérables et dans ce rôle de formation, ils pourraient devenir les centres de formation d'analystes économiques pour l'administration en général.

Il existe un sentiment largement répandu parmi les gestionnaires et quelques enseignants qu'une formation efficace de gestion nécessite qu'on développe son côté concret et qu'une formation en cours d'emploi soit en fait le meilleur instrument. Un des problèmes avec les approches en cours d'emploi dans le contexte africain est que les cadres formés sont rares et les services administratifs, soumis à de fortes pressions financières, ne sont pas capables d'en venir à bout. Ceci est un domaine où les pays donateurs doivent agir dans de nouvelles directions. Il semblerait possible, par exemple, que des agences bilatérales et des institutions internationales acceptent comme stagiaires un nombre significatif de fonctionnaires africains et de personnel d'établissements parapublics et les affectent à des postes

d'exécution. Ces attributions de postes sur le terrain pourraient être complétées par une formation formelle conçue spécialement à l'université ou mieux encore sur place, dans des institutions comme l'Institut de développement économique (EDI) de la Banque mondiale et dans d'autres institutions de formation. Sous des appellations similaires à "cadet", "interne", ou "assistant de recherche" des stagiaires africains pourraient aussi être placés dans des firmes consultantes de gestion et dans d'autres institutions ayant des intérêts en Afrique -- banques et sociétés industrielles multinationales, tant dans les pays industrialisés que dans les pays du Tiers Monde -- peut-être coordonnés par une organisation constituée par les institutions donatrices correspondantes. L'idée de base est simple : c'est d'utiliser les institutions externes comme instruments de formation de gestion et de technique au cours du travail. Bien sûr, beaucoup reste à être déchiffré dans cette proposition, qui présente quelques pièges mais mérite une plus ample exploration.

LA SANTE

L'espérance de vie africaine à la naissance est de 47 ans, de loin la plus basse de toutes les régions du monde. La raison principale de ceci est que beaucoup d'enfants meurent avant l'âge de 5 ans; la mortalité infantile, à elle seule est de l'ordre de 150 par 1.000 naissances vivantes. La plupart de ces morts sont dues à la malnutrition et aux maladies infectieuses, aux diarrhées et à la déshydratation, au paludisme, à la rougeole et aux infections respiratoires. Une amélioration de l'alimentation, des conditions d'hygiène, et de la protection sanitaire pourraient éliminer la plupart de ces décès.

Les systèmes sanitaires africains sont très limités. En 1977, il y avait 25.000 personnes par médecin et 3.300 personnes par infirmier en Afrique au Sud du Sahara (voir Tableau A.S. 37). Les autres ressources sont aussi rares et mal distribuées à l'intérieur du pays; la majorité du personnel médical et une part disproportionnée des installations sanitaires se situent dans les zones urbaines où vivent seulement 20 pourcent des Africains. La plupart des Africains n'ont tout simplement pas accès aux soins médicaux modernes.

Les moyens financiers pour développer les systèmes sanitaires sont aussi rares. Durant les dernières années, la dépense publique, par habitant, pour la santé variait entre \$1 et \$4, comparé aux \$100 à \$500 par habitant dans les pays industrialisés. ^{1/} Les dépenses publiques pour la santé ont augmenté durant les dix dernières années, quoiqu'elles n'ont guère gardé le même rythme que la croissance démographique. En 1979, elles utilisaient 5 à 7 pourcent des dépenses de l'administration centrale dans la plupart des pays d'Afrique. La prolongation des faibles taux de croissance économique, cumulée avec une croissance démographique élevée, rend peu probable des augmentations significatives des dépenses publiques de santé par habitant.

^{1/} Les estimations des dépenses privées pour 12 pays africains dans le début des années 1970 suggèrent que les dépenses sanitaires privées sont en moyenne, environ les mêmes que les dépenses publiques. Ensemble, elles représentent 2 à 4 pourcent du PNB.

Un examen attentif des solutions de rechange suggère quatre domaines clés où une action peut être la plus favorable pour améliorer la situation sanitaire: augmentation de l'accès aux soins de santé à faible coût; consolidation et amélioration des systèmes sanitaires; amélioration des moyens pour la recherche; et élargissement de l'accès à l'eau potable et un assainissement convenable.

Une stratégie pour augmenter l'accès aux services sanitaires

La disparité entre les besoins de soins pour la majorité qui n'en bénéficie pas et les maigres ressources pour les fournir -- non pas seulement financière mais aussi technique et administrative -- a conduit à une accentuation sur l'élargissement des systèmes de protection sanitaires primaires -- c'est-à-dire des stratégies axées sur les communautés, mettant l'accent sur la prévention, l'auto-financement ainsi que l'utilisation de para professionnels. Cette stratégie pose un défi particulier pour l'Afrique. A travers le monde, il y a eu de nombreux projets pilotes pour des petits groupes mais il y a peu d'exemples d'organisation et de financement de tels plans sur une échelle répartie dans tout le pays qui ait réussi. Ceci est dû, non seulement au fait qu'une expansion massive de tels projets pilotes est trop coûteuse pour l'Afrique, mais aussi que les qualifications administratives et gestionnaires nécessitées sont si rares dans la région.

Parce que les ressources sanitaires en Afrique sont déjà réparties d'une manière limitée, une rapide expansion utilisant des stratégies expérimentales pourrait complètement submerger les structures existantes et ne pas réussir à fournir un champ d'application supplémentaire ce qui est son but. De cette manière, une expansion des systèmes sanitaires africains et l'adoption de stratégies sanitaires rurales devraient se dérouler graduellement sur une base pilote. Les pays donateurs devraient encourager une diversité d'approches, ayant pour but de trouver des réponses à des questions clés telles que: la vitesse convenable d'expansion des postes de santé; des relations appropriées entre le personnel de santé travaillant dans les communautés (PSCs) et le personnel de santé travaillant dans un système sanitaire classique; des stratégies de recrutement pour PSCs; des solutions de rechange en matière de financement et, particulièrement, la possibilité de fonds rotatifs. Une question devrait être à la base de l'établissement de tous les projets dans ce domaine: est-ce qu'un programme extérieurement financé peut survivre financièrement et sur le plan de l'organisation, une fois le pays donateur parti?

Il s'ensuit de la rareté de moyens financiers et institutionnels que les gouvernements africains feraient bien d'utiliser une diversité d'institutions et d'approches dans le secteur de la santé, et notamment, de mobiliser des énergies aussi bien privées que publiques. Une utilisation productive de l'initiative individuelle est autant possible dans le secteur sanitaire que dans les autres, quoiqu'il y ait aussi des risques et des inconvénients.

Par exemple, des pays africains pourraient envisager d'encourager plus largement des agences volontaires locales et étrangères dont beaucoup ont fait un travail innovateur et couronné de succès dans ce domaine. Dans ce contexte, des expériences en Amérique latine pourraient en donner une

preuve particulièrement pertinente. Quelques gouvernements devraient trouver d'autres possibilités attrayantes sur ces bases -- par exemple, un commerce plus libre des produits pharmaceutiques. Dans une grande partie de l'Afrique les médicaments ne peuvent être légalement achetés que dans les dispensaires ou les pharmacies gouvernementales. Dans des zones rurales, la seule source autorisée de médicaments est la pharmacie ou le dispensaire du secteur public. Le secteur public offre fréquemment des approvisionnements de médicaments inadéquats ou irréguliers, néanmoins. Dans beaucoup de cas, les allocations budgétaires pour les produits pharmaceutiques sont entièrement utilisées dans les quelques premiers mois de l'année. La plupart de la population rurale doit donc, soit s'en passer, soit les acheter au marché noir, si elle peut se le permettre. Des allègements des restrictions légales sur les ventes des produits pharmaceutiques de base devraient accroître l'accès du public à ces médicaments et réduire leurs coûts, contribuant en grande partie à la protection sanitaire de la majorité des Africains.

L'administration devrait en même temps trouver le moyen d'augmenter des revenus d'au moins quelques bénéficiaires des services fournis par l'administration publique. Des méthodes telles que des plans d'assurance industrielle et de taxe sur l'usage des services publics pourraient être impopulaires, mais ils seraient la seule alternative pour des systèmes qui sont trop pauvres pour fournir beaucoup de services.

La consolidation et l'amélioration du système sanitaire

La crédibilité des agents de santé primaire loin des villes dépend du soutien logistique et technique, de l'approvisionnement et de la distribution des médicaments et d'une procédure appropriée pour l'envoi du malade dans le centre le plus compétent. Mais les systèmes sanitaires africains sont déficients dans toutes ces fonctions -- particulièrement dans les zones rurales. Dans plusieurs pays au Sud du Sahara, les hôpitaux, les cliniques et le matériel du système sanitaire rural sont tombé en délabrement. Les installations ont souvent un personnel d'un niveau nettement inférieur à celui dont on aurait besoin, composé de personnes qui ont travaillé trop longtemps à leur poste sans bénéficier de cours de recyclage pour améliorer leur pratique.

Des systèmes essentiels de soutien des services sanitaires, y compris de surveillance, d'approvisionnement en médicaments et de développement de la main-d'oeuvre, ont été insuffisamment financés. Par conséquent les services se sont détériorés.

L'annulation de cette tendance est devenue un besoin central dans beaucoup de pays, si l'on veut que le système fournisse des services raisonnables, il y a encore moins d'efforts en perspective. Ceci requerrait entre autres choses, une rationalisation des normes d'engagement du personnel et une consolidation et une renovation des hôpitaux et des matériels, ainsi que des réseaux ruraux de cliniques. Un autre aspect crucial de la consolidation est la simplification et la standardisation des procédures. Par exemple, de simples critères pour diagnostiquer des maladies spécifiques, des protocoles de traitements et des critères de transfert des malades devraient être établis.

Il faudrait noter que cette instance sur la consolidation et une évolution graduelle diffère de l'approche traditionnelle de la planification sanitaire. Dans cette approche, les planificateurs utilisent des "normes" internationales pour déterminer le nombre requis de lits d'hôpitaux par milliers de personnes, de dispensaires par carte sanitaire, et d'infirmières par clinique. Ils calculent ensuite les dépenses en capital et en main-d'oeuvre et approvisionnements nécessaires et finissent par les besoins en capital pour l'avenir et les frais de fonctionnement requis.

Cette approche est utile pour montrer les dimensions des "besoins" mais elle a un désavantage : elle conduit à de mauvaises perceptions de la nature du problème et encourage la diffusion d'un effort et de tentatives excessivement grandes dans des programmes particuliers. La méthode de rechange indiquée plus haut, de consolidation et d'expansion prudente, peut amener à analyser de plus près les priorités et une évaluation réaliste des contraintes administratives et financières.

En fait, le manque de fonds pour dépenser pour la santé donne une urgence particulière à l'amélioration de la planification, la formulation des politiques et la gestion. Un début utile consiste en une "analyse par secteur" -- une étude des problèmes, des politiques et des ressources dans le secteur sanitaire, son caractère détaillé et approfondi dépendant de ce qui est déjà connu. Comme dans les autres secteurs clés, les donateurs devraient apporter leur assistance pour renforcer la capacité dans les domaines de l'analyse des politiques sanitaires et du recueil des données relatives à la planification et à l'établissement des budgets et dans l'analyse des programmes et la gestion générale.

Les besoins pour la recherche

Un domaine clé nécessitant l'assistance des donateurs est celui de la recherche sur la technologie d'immunisation. Beaucoup de vaccins existant sont instables, doivent être conservés au froid durant toutes les étapes de transport et de distribution et nécessitent souvent que la personne immunisée revienne pour un ou plusieurs rappels. Ces problèmes augmentent les difficultés à mener à bien les campagnes d'immunisation dans les endroits ruraux tropicaux. Une technique pour les six maladies qui constituera l'objectif du programme développé d'immunisation -- rougeole, diphtérie, tétanos, coqueluche, poliomyélite et tuberculose -- pourrait être particulièrement bénéfique, d'autant que cette maladie est plus sévère en Afrique qu'ailleurs dans le monde, elle affecte plus de gens que ne le font les autres maladies du PDI et les problèmes de livraison sont particulièrement difficiles. De plus, des millions d'Africains souffrent d'infirmités pour lesquelles il n'existe aucun vaccin, par dessus tout, le paludisme, la bilharziose et l'onchocercose; le développement de tous ces vaccins pour ces affections est d'un intérêt particulier en Afrique. Bien que beaucoup de soutien aille maintenant à la recherche sur les maladies tropicales -- dont les financements par la Banque -- davantage de ressources pourraient accélérer le rythme des découvertes.

Jusqu'à ce que les vaccins soient mis au point, la recherche sur des maladies transmises par vecteur devrait faire l'objet de plus d'attention -- en particulier, le paludisme, la bilharziose, l'onchocercose et la maladie du sommeil. A présent, la technologie pour le contrôle de ces maladies est coûteuse et nécessite des structures administratives et de gestion à grande échelle, compliquées. La recherche sur les méthodes de traitement, y compris sur la chimiothérapie, devrait aussi avoir une priorité élevée.

La diarrhée est la cause la plus répandue de décès des nourrissons et des enfants et constitue un important facteur de malnutrition. Des expériences dans différents pays en voie de développement qui ont permis d'établir que la réhydratation par voie orale avec des préparations à base de sucre et de sel avait pour effet de réduire sensiblement les décès et la durée de la maladie, devraient être reproduites largement en Afrique.

L'eau potable et l'assainissement

D'après les estimations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), la moitié de la mortalité infantile est due à l'eau contaminée et aux mauvaises conditions hygiéniques. De plus, le ramassage de l'eau dans des endroits éloignés est un dur fardeau pour les femmes africaines. Des efforts faits pour améliorer l'approvisionnement en eau et l'assainissement se sont révélés vulnérables aux contraintes techniques, sociales et d'organisation toutefois. L'entretien et la réparation des pompes font partie des problèmes clés, spécialement dans les zones rurales; dans beaucoup de pays africains plus de 60 pourcent des pompes à mains sont hors de fonctionnement, quelques mois après leur installation par manque d'entretien et de réparation. De plus, l'eau potable est souvent contaminée par des animaux aux sources, ou bien par des réservoirs d'eau souillés. En ce qui concerne les conditions hygiéniques, une utilisation réussie de techniques simples à coût réduit, plus appropriée à l'Afrique, demandera des changements fondamentaux dans la façon d'agir, ceux-ci sont très difficiles à apporter.

Cette situation suggère qu'une stratégie appropriée à long terme devrait se concentrer sur la formation et la création d'institutions viables, sur l'adoption de technologies à faible coût et de buts réalistes concernant les niveaux de service et sur le développement de programmes d'enseignement de l'hygiène. A court terme, il est tout à fait faisable techniquement de s'attaquer aux problèmes de l'eau et de l'assainissement dans les villes et une telle action peut améliorer rapidement le bien-être d'un grand nombre de personnes. L'expérience menée dans de petites villes au Botswana, en Côte d'Ivoire et au Kenya, par exemple, suggère qu'il existe un potentiel de mobilisation de la communauté pour ces efforts. En plus, des technologies appropriées aux capacités financières et administratives locales sont en train d'être officiellement acceptées; un exemple en est la transformation du "Plan directeur d'égouts" de Dar es Salaam (Tanzanie) en "Plan directeur d'assainissement". Le plan originel recommandait un réseau complet d'égouts humides en tuyaux à un coût considérable. Le plan révisé propose des installations sanitaires sur place à faible coût (latrines fosses, fosses septiques, etc.) pour environ 75 pourcent de la population de la ville, ne retenant les égouts par tuyaux que dans la partie centrale de la ville. Une révision similaire est en cours pour le Plan Masse d'Accra/Tema au Ghana.

L'expérimentation des projets d'eau et d'amélioration sanitaire dans les zones rurales devrait continuer de façon générale et devrait recevoir plus de soutien international. 1/ Par exemple des projets d'approvisionnement en eau dans les zones rurales sont en train d'être entrepris ou mis au point par une utilisation simple des techniques à coût peu élevé au Malawi et au Kenya, tels que des écrans en plastique fabriqués sur place au lieu de ceux en acier inox importés, et des pompes à main au lieu de réseaux d'eau transportée par conduites (voir Encadré B). Des programmes de latrines fosses sont en train d'être mis au point au Botswana et au Lesotho.

[Encadré B: L'approvisionnement en eau dans le secteur rural au Malawi]

Un approvisionnement en eau durable et des installations d'assainissement dépendent du développement d'une capacité locale décentralisée. La pénurie de main-d'oeuvre qualifiée pour la planification, la conception, le fonctionnement et l'entretien devra être surmontée par une formation intensive et, à court terme par l'assistance technique. Une formation internationale est actuellement donnée à de petits entrepreneurs privés pour la construction de latrines fosses en Tanzanie (comme en Inde et au Bangladesh). Au Kenya un projet d'adduction d'eau financé par la Banque mondiale encourage des "plombiers" locaux à construire de petites sections d'un réseau de distribution d'eau. Au Ghana, un entrepreneur local a reçu en "prêt" de l'équipement pour la construction d'ouvrages hydrauliques majeurs.

Ces efforts pour développer des capacités locales décentralisées doivent être accompagnés de programmes d'éducation dans les domaines de la nutrition et de l'hygiène qui, à long terme, peuvent avoir l'impact le plus substantiel sur les conditions sanitaires.

1/ Des programmes de recherche et de développement cumulés avec des études socio-culturelles sont en train d'être mis à exécution par beaucoup d'agences pour trouver des solutions moins chères et plus acceptables. A part ce travail de recherche, le projet global PNUD est en train de promouvoir des projets pilotes et à grande échelle dans plusieurs pays dans le domaine de l'amélioration des conditions sanitaires à coût peu élevé. Des équipes préparatoires du projet financé par le PNUD commenceront à travailler en Afrique vers le début de l'année 82, dans un effort pour aider les gouvernements à préparer des projets de financement externe.

Encadré A: La campagne contre l'analphabétisme en Ethiopie

La campagne en Ethiopie pour éliminer l'analphabétisme chez les adultes a fait un progrès rapide. En 1979, bien plus de 90 pourcent de la population d'Ethiopie d'environ 30 millions étaient analphabètes. Au début de 1991, sept millions d'éthiopiens -- dont plus de 70 pourcent de femmes -- ont bénéficié de la campagne nationale d'alphabétisation. La majorité de ceux-ci ont atteint un niveau de connaissance de la lecture, de l'écriture et du calcul de base. La campagne obtint une approbation universelle en 1980, quand l'Association internationale pour la lecture, qui est affiliée à l'UNESCO, à l'Ethiopie son prix annuel en matière d'alphabétisation. L'Association fut particulièrement impressionnée, par le suivi de l'alphabétisation au moyen de cours utilisant des livres simplement faciles à comprendre pour l'enseignement de l'hygiène, de meilleures méthodes de culture et d'autres techniques.

La campagne a surmonté de formidables obstacles -- notamment la diversité de langues et les énormes contraintes financières et administratives. Environ un quart de million d'instructeurs ont été mobilisés -- en premier lieu des professeurs, des étudiants, des fonctionnaires et du personnel militaire. Beaucoup de ceux-ci sont actifs pour cette campagne seulement l'été. Les instructeurs travaillent en dehors des 35.000 centres d'alphabétisation. Des associations paysannes à travers le pays, fournissent les logistiques requis, y compris la (fourniture de) nourriture et l'hébergement pour les instructeurs. Le gouvernement procure des livres et des fournitures, telles que les craies et les tableaux à l'usage des instructeurs. En septembre 1980, le gouvernement a distribué quelques 15 millions d'exemplaires de matériel pour apprendre à lire et écrire en Amharic et en quatre autres langues. Les coûts totaux gouvernementaux dans le cadre de ce programme ont été extrêmement bas -- 15 millions de birr jusqu'en septembre 1980, soit moins de 2 pourcent des dépenses annuelles gouvernementales -- selon un calcul. Ces coûts bas sont expliqués en partie par le fait que beaucoup d'instructeurs ne soient pas rétribués, tandis que les salaires des professeurs qui sont puisés sur les budgets publics, et du personnel militaire, employé comme instructeurs, ne sont pas imputables à la campagne.

Le gouvernement envisage de continuer la campagne d'inscription de plusieurs millions de nouveaux paysans par an, dans des programmes de cinq mois jusqu'en 1986, date à laquelle la population entière aura été couverte.

Encadré B: L'approvisionnement en eau dans le secteur rural au Malawi

Au Malawi, un engagement relativement fort du gouvernement en place depuis longtemps et une participation effective de la communauté ont amené des progrès à peu près soutenus dans l'approvisionnement en eau au secteur rural. Initialement quelques 4.000 puits profonds (45,0m) furent forés avec un outillage lourd et des pompes à mains coûteuses furent installées. Plus récemment, des foreuses légères, des réservoirs en plastique, des simples pompes à mains ont été utilisées pour exploiter des nappes d'eau peu profondes, remplaçant des techniques antérieures et plus complexes. Dans d'autres programmes, des groupes privés soutenus par le gouvernement ont fourni de l'eau canalisée aux villages à travers des réseaux alimentés par la gravitation fournie par des torrents montagneux. A partir de 1977, le travail de la communauté a mis en place quelques 1.200 kilomètres de conduites alimentant 1.800 robinets communaux, à un coût pour l'administration d'approx. 6 dollars seulement par personne pourvue. Le programme est bien organisé, avec des groupements, participant à la planification, au fonctionnement et à l'entretien du programme.

Des erreurs furent faites au début, mais les leçons furent bien apprises. L'expérience du Malawi démontre clairement qu'un engagement, une approche disciplinée et une participation authentique de la communauté peuvent soutenir un programme continu mais modeste. Le champ d'application de ce service a atteint 70 pourcent des zones urbaines et 30 pourcent des zones rurales en 1978, et il y a toute raison de supposer qu'à la fin de cette décennie tous les malawiens, aussi bien des zones urbaines que des zones rurales auront un accès raisonnable à l'eau potable et suffisante, à un coût abordable.

CHAPITRE VII. AUTRES SECTEURS PRODUCTIFS

Une volte-face vers l'agriculture est la condition préalable d'une croissance renouvelée dans la plupart des pays africains. Mais une croissance vigoureuse exigera également qu'on porte l'attention sur des secteurs productifs autres que l'agriculture à cause de leur contribution potentielle à une croissance plus rapide pendant les années 80 et de leur signification au développement à long terme. Etant donné l'étendu et la complexité des problèmes en cause nous ne traiterons que des principaux sujets dans quatre domaines majeurs: l'industrie, les minéraux non-combustibles, l'énergie, les transports et communications.

L'INDUSTRIE

L'industrialisation joue un rôle prépondérant dans le développement à long terme. Elle est un des meilleurs terrains de formation d'une main-d'oeuvre qualifiée, elle est une source importante de changements et de diversification des structures, elle peut augmenter la souplesse de l'économie et réduire sa dépendance vis-à-vis de l'étranger. L'industrialisation procure également des emplois, des devises étrangères de l'épargne nationale. Bien que ces avantages justifient des dépenses supplémentaires afin de la promouvoir, il ne justifient pas néanmoins une promotion industrielle à n'importe quel prix. En Afrique, le secteur manufacturier ne représente qu'un petit secteur d'activité et ne peut contribuer au développement que de façon modeste, bien que grandissant, au cours de la prochaine décennie. Un investissement excessif dans l'industrie peut priver d'autres secteurs de capitaux, de devises étrangères et de main-d'oeuvre de haut niveau. Par ailleurs de produits manufacturés trop chers peuvent faire monter les prix dans d'autres secteurs et y limiter la croissance.

Pendant la dernière décennie, l'industrialisation n'a pas apporté à l'Afrique tous les avantages qu'on attendait d'elle. Des taux de croissance respectables dans la production manufacturée ont bien été atteints pendant plusieurs années après les indépendances, mais les fortes économies de devises étrangères qui avaient servi de justification aux investissements industriels ne se sont pas matérialisés. Nous avons analysé par ailleurs dans ce Rapport certaines des imperfections du schéma d'industrialisation: l'industrie tend à être un fardeau pour l'agriculture plutôt que de lui venir en aide; elle absorbe les devises étrangères, n'a ni engendré d'épargne nationale ni apporté aux gouvernements les revenus auxquels ils s'attendaient. Enfin elle n'a pas créé la base souhaitable pour une croissance future de son secteur, en raison des coûts élevés et d'une productivité stagnante.

Le Chapitre IV examine la structure d'incitations déformée qui a contribué beaucoup à ces imperfections; particulièrement les politiques suivies en matière de commerce et de taux de change, politiques limitant systématiquement les exportations et favorisant les industries de biens de consommation n'ayant qu'une faible valeur ajoutée (par exemple genre emballage et assemblage qui, en réalité font plutôt perdre des devises que d'en économiser).

Une sélection défectueuse des projets a également conduit à des investissements n'ayant qu'un faible taux de rentabilité, particulièrement lors du boom sur les produits de base à la fin des années 70.

Il existe pourtant des raisons d'être optimiste pour l'avenir. Certains pays se sont dotés d'une base industrielle qui permettra une plus grande croissance à condition qu'un cadre des politiques économiques approprié soit mis en place. Plusieurs industries de transformation efficaces ont été créées au Cameroun et en Zambie par exemple, et certains ont étendu leurs exportations de biens manufacturés vers l'Europe. On note également quelques expériences de coopération industrielle prometteuses en Afrique de l'Ouest. Enfin, quelques pays africains n'ont pas encore démarré l'étape coûteuse de la substitution de produits semi-finis, et beaucoup de petits pays ont su ne pas pousser l'industrie au détriment du développement agricole (voir l'encadré A). Le problème crucial est comment se baser sur ces aspects prometteurs pour promouvoir un développement industriel à long terme.

(Encadré A: La croissance industrielle au Malawi)

Contraintes

Cinq considérations principales pèsent sur la stratégie industrielle: dimension du marché, densité de la population, salaires et productivité, frais de gestion, capitaux et coûts d'infrastructure.

Dimension du marché. La population réduite et les bas revenus par habitant dans la plupart des pays africains restreignent fortement leurs options parce que la plupart des industries exigent des marchés plus vastes que ceux constitués par la majorité des pays de ce continent. Huit pays seulement ont des populations dépassant 10 millions d'habitants. Un seul pays (le Nigeria, qui a plus de 80 millions d'habitants) a un PNB supérieur à celui de Hong Kong (5 millions d'habitants). L'ensemble de l'Afrique sub-saharienne, y compris le Nigeria, a un PNB supérieur de seulement 30 pourcent à celui des Pays-Bas tandis que la population de ce dernier pays ne s'élève qu'à 14 millions d'habitants.

Densité de la population. Beaucoup de pays d'Afrique ont une population clairsemée. Ce fait augmente le coût des infrastructures et limite le marché de certaines industries. Une cimenterie, en général, dessert un territoire de 300 à 500 kilomètres de rayon. Les frais de transports élevés assurent une protection naturelle à certaines industries mais limitent la réussite des économies d'échelle. En même temps, la difficulté de contrôler des frontières très étendues entraîne la contrebande, qui mine les tentatives visant à la substitution d'importations coûteuses.

Salaires et productivité. Par rapport à ceux pratiqués en Asie, les salaires africains sont élevés. Une enquête du BIT effectuée en 1979

a montré que dans dix pays d'Afrique le salaire moyen des ouvriers du textile était de 50 pourcent plus élevé qu'au Pakistan et le double des salaires pratiqués au Bangladesh. ^{1/} Les hauts salaires africains reflètent à la fois la politique salariale officielle qui, dans beaucoup de pays, fixe les salaires de l'industrie à un niveau plus élevé qu'ils ne devraient l'être normalement, et, de meilleures opportunités pour l'emploi dans l'agriculture. La productivité des travailleurs africains ne peut pas être comparée avec ce qu'on observe dans de nombreuses autres parties du monde. Une comparaison entre six usines textiles africaines et quatre usines semblables d'Amérique du Sud, toutes financées par le SFI, a montré que le nombre moyen de fileurs par 1.000 mouvements de quenouille et le nombre de tisserands par nombre équivalent de mouvements de navette était de plus du double en Afrique. Cette faible productivité de la main-d'oeuvre africaine est principalement un reflet du stade encore primitif du développement industriel de l'Afrique. Il devrait s'améliorer. Mais en attendant, elle ralentit le développement.

Frais de gestion. Beaucoup plus que dans les autres pays en voie de développement, l'industrie en Afrique dépend fortement de gestionnaires et de techniciens étrangers. En Côte d'Ivoire, par exemple, on découvre que la masse salariale des étrangers compte pour un quart de la valeur ajoutée dans le secteur manufacturier. Or les dirigeants et les techniciens européens coûtent en général deux à trois fois plus en Afrique qu'en Europe. L'enquête sur les entreprises textiles subventionnées par l'IFC, dont nous avons parlé plus haut, a révélé que les usines sud-américaines n'employaient pas d'expatriés, alors que les salaires des expatriés ajoutaient de 25 à 50 pourcent à la masse salariale africaine.

Capitaux et frais d'infrastructure. En Afrique, les projets industriels exigent des investissements qui sont généralement de 25 pourcent plus élevés que dans les pays industrialisés. Pour certaines industries la marge peut aller jusqu'à 60 pourcent. Cette dépense supplémentaire est liée aux frais de transports et aux retards dans les constructions. Bien qu'on n'ait pas de preuve absolue que les frais supplémentaires d'investissements soient systématiquement plus élevés en Afrique que dans d'autres régions en voie de développement, il est certain que l'infrastructure de soutien, c'est-à-dire les routes, les ports, les services publics et les instituts financiers, y est moins disponible que dans la plupart des pays d'Asie et d'Amérique Latine.

Options de stratégies

Il est évident que ces éléments ont une influence profonde sur les stratégies industrielles ouvertes à beaucoup de pays africains. Bien entendu tous les pays ne sont pas également affectés. Grâce

^{1/} B.I.L.: Bulletin of Labour Statistics, Genève, BIT 2^{ème} trimestre 1980).

à la dimension de son marché et à la densité de sa population, le Nigéria dispose d'options plus diversifiées que la plupart des autres nations sub-sahariennes. Sur le reste du continent, le potentiel varie dans de fortes proportions, notamment dans des pays aussi disparates que le Niger et le Zimbabwe. En dépit de cette diversité, il est possible de procéder à quelques généralisations concernant les formes souhaitables de développement industriel.

Substitution aux importations. Le développement des industries de substitution aux importations peut être une politique convenable. C'est d'ailleurs sur cette base qu'ont débuté la plupart des industrialisations. Mais dans de nombreux pays d'Afrique, cette politique a été mal mise en oeuvre. Il existe aussi toujours le risque que la protection apportée dans les premiers stades ne soit conservée trop longtemps. La majorité des pays africains découvriront encore dans les années à venir que la plupart des investissements ayant un taux de rentabilité acceptable seront orientés vers le marché local. Le défi est de créer une structure institutionnelle stimulatrice aiguillant les investissements vers des industries productives et compétitives à l'avenir. Cela signifie qu'il faut, dès le début, être attentif aux coûts et aux gains de productivité. En raison des économies d'échelle, cela signifie aussi que la plupart des industries de substitution aux importations doivent être conçues pour devenir demain exportatrices.

Dans les pays ayant presque achevé les premiers stades de la substitution des importations, tels que le Kenya, la Côte d'Ivoire et la Tanzanie, il existe peu de nouvelles opportunités pour de semblables investissements en raison de leurs marchés intérieurs. L'étape suivante dans la substitution des importations implique généralement de se lancer dans la production de biens intermédiaires ou semi finis, pour lesquelles les économies d'échelle sont plus importantes. Mais ces industries de substitution ne peuvent apporter de l'aide à la croissance industrielle, car le fait de lancer des industries coûteuses de produits semi-finis risque fort de freiner la croissance des autres industries.

L'intégration régionale. L'intégration économique, qui permet de produire pour un plus vaste marché régional, est un moyen par lequel les petits pays africains peuvent élargir une industrialisation efficace. Malheureusement, dans l'avenir immédiat, on constate l'existence de quatre obstacles à cette intégration. Premièrement, les transports et diverses liaisons entre pays africains sont très peu développés. Deuxièmement, la répartition des industries sera probablement inégale dans une union contractée entre pays se situant à des niveaux de développement différents ou aux positions géographiques plus au moins avantageuses. A moins que ne soient prises des mesures de rééquilibrage l'industrie aura tendance à se concentrer dans le pays déjà le plus avancé industriellement et sur les côtes. Troisièmement: des industries inefficaces peuvent se révéler incapables de résister à la concurrence d'Etats associés. Bien qu'un émondage

du "bois-mort industriel" constitue un important avantage procuré par une intégration, il provoque inévitablement la résistance de la branche industrielle ou du pays affecté. Enfin, les querelles politiques, réelles ou potentielles, entravent les perspectives d'intégration car elles augmentent les risques pour un investissement visant un marché intégré.

On peut tirer deux conclusions. Premièrement qu'il sera probablement plus facile d'approcher l'intégration par le canal le moins formel possible, comme par exemple un projet régional concret plutôt que par une union douanière officielle. C'est d'ailleurs de cette manière que s'opèrent actuellement la plupart des efforts d'intégration qui se font jour en Afrique de l'Ouest. Deuxièmement, une intégration régionale ne réussira probablement que si les coûts de production s'y rapprochent sensiblement des niveaux mondiaux. Les gouvernements sont mécontents d'avoir à sortir des devises étrangères et de renoncer aux avantages tarifaires lorsqu'ils achètent à une usine coûteuse dans un Etat associé. A l'avenir, une intégration économique complète sera beaucoup plus difficile si les gouvernements s'obstinent à vouloir créer des industries coûteuses qui ne rapporteront rien ou ne survivront peut-être même pas à l'existence d'un marché intégré. En conséquence, seules les stratégies nationales de développement favorisant une production efficace destinée aux marchés intérieurs ou mondiaux seront probablement compatibles avec une intégration économique.

La transformation des matières premières pour l'exportation. Les exportations africaines sont dominées par les matières premières. (Voir les Tableaux SA.8 et SA.11) et bien que les produits transformés aient constitué la catégorie ayant connu la croissance la plus rapide dans les exportations de 1963 à 1975, deux tiers de l'augmentation en valeur des produits traités sont venus du cuivre raffiné. Il existe de larges perspectives d'augmenter le secteur du traitement local. Mais les facteurs déterminants le lieu de transformation du produit brut (frais d'équipement, structure du marché, tarifs douaniers, infrastructures) sont si divers qu'il est difficile de parler de l'industrie de la transformation comme d'une stratégie industrielle générale. Il est indispensable de procéder à une analyse sérieuse de chaque projet, notamment en raison de la diversité des conditions locales, telles que la qualité des matières premières de les divers coûts de production.

Fabriquer pour l'exportation. Ni ce qui s'est réalisé dans le passé ni les avantages nouvellement découverts ne donne à penser que se concentrer sur l'exportation d'articles supposant l'utilisation d'une main-d'oeuvre nombreuse constitue en soi une stratégie pleine de promesses pour la plupart des pays d'Afrique. La part de l'Afrique dans les exportations mondiales de produits finis est extrêmement faible (0,2 pourcent en 1977) et son taux de croissance en matière d'exportation de produits finis est le plus faible de toutes les régions en voie de développement. La plupart des exportations africaines de produits manufacturés sont, en fait, des produits naturels ayant subi un léger traitement: 30 pourcent sont des diamants ou des pierres précieuses. Le prix de la main-d'oeuvre et la faible productivité, joints aux frais élevés de gestion, infligent à l'Afrique un désavantage sérieux par rapport à l'Asie.

Malgré cela, les perspectives d'exportation de produits manufacturés sont importantes. Les exportations africaines de cette catégorie (en excluant les diamants et les transactions spéciales) en direction des pays industrialisés ont augmenté à un taux annuel de 8,5 pourcent entre 1970 et 1979. Bien que, partant d'une base minuscule, mais en tenant compte d'un déclin des exportations vers d'autres pays en voie de développement, ceci constitue un signe encourageant quant aux potentialités de croissance. En aucun cas toutefois les réalisations passées ne peuvent servir de guide pour les perspectives d'avenir en raison de la prévention existant contre les exportations et de la faible productivité lors des premières étapes de l'industrialisation. Des taux de change surévalués et une politique de protection des salaires ont contribué au niveau élevé de ces derniers. Le remplacement des dirigeants et des techniciens étrangers très coûteux par un personnel venant d'autres pays en voie de développement ou par des dirigeants locaux pourrait permettre d'abaisser les coûts de la main-d'oeuvre. Des stimulants améliorés, aux niveaux macroéconomique aussi bien qu'au niveau d'usine, pourraient encourager une croissance de la productivité. De plus, un accès préférentiel au marché européen offre l'occasion d'augmenter les exportations de produits nécessitant le concours d'une main-d'oeuvre abondante. Déjà la Côte d'Ivoire et Maurice exportent des vêtements vers le Marché Commun Européen. Enfin, l'excédent de capacité que connaissent certains pays africains pourrait se transformer en avantage si l'on restructurait les stimulants afin d'encourager les exportations.

Cela n'implique tout de même pas que tout pays africain soit encore en mesure de suivre la voie tracée par la Corée ou par Taiwan. Mais il n'y a pas de raisons non plus pour que certains pays parmi les plus avancés relativement, comme la Côte d'Ivoire, le Kenya, Maurice et le Zimbabwe ne soient pas capables d'augmenter le volume de leurs exportations de produits manufacturés d'au moins 10 pourcent par an. Cela pourrait provenir davantage d'industries basées sur les ressources naturelles nationales que d'industries employant une main-d'oeuvre abondante. Cela pourrait également venir des nouvelles industries de substitution aux importations qui auront été conçues en tenant compte des perspectives d'exportations. Se tailler une place dans le marché de l'export n'est pas chose aisée. Il faudra beaucoup de marketing, beaucoup d'appuis, mais il est indubitable que pour de nombreux pays africains, la production orientée vers l'exportation aura à jouer un rôle plus important qu'aujourd'hui dans leur croissance économique.

Contribution croissante de l'Industrie

Aucune stratégie industrielle ne s'adapte à elle seule aux diverses situations, perspectives et objectifs de tous les pays africains. Il existe toutefois un certain nombre de principes d'application générale. Pour commencer: il convient d'effectuer un travail consciencieux de recherche des opportunités d'exportations industrielles rentables. Bien que la plupart des opportunités d'investissement seront pour assurer la production pour le marché intérieur, tôt ou tard la plupart des pays constateront qu'il leur est nécessaire d'augmenter leurs exportations de produits manufacturés s'ils veulent entretenir leur croissance industrielles, augmenter les

possibilités d'emploi et diversifier leurs exportations.

Par ailleurs, il ne convient pas de forcer le rythme de l'industrialisation. Dans bien des cas le choix ne se résume pas par l'alternative d'avoir ou ne pas avoir l'industrie, mais plutôt par celle d'avoir tout de suite une industrie coûteuse de petites dimensions au lieu d'avoir une industrie efficace de dimension optimale dans quelques années. Il est vital d'adopter un rythme convenable. Une croissance rapide des industries métalliques, par exemple, dépend de la concurrence entre fournisseurs, et cette croissance peut à un certain stade justifier le lancement d'une métallurgie lourde. Mais le fait de créer une métallurgie lourde peut retarder l'expansion d'industries utilisatrices de métaux, qui sont les agents réellement importants du développement.

Une stratégie de développement orienté vers l'agriculture dans laquelle l'industrie joue un rôle de soutien ne signifie pas que l'Afrique doive renoncer le développement industriel. La croissance industrielle à long terme pourrait, en fait, être plus importante grâce à ce genre d'approche. Bien que l'agriculture soit la force motrice, l'industrie pourrait fort bien croître plus rapidement qu'elle. Parce qu'en fait des revenus agricoles plus élevés stimuleront la demande de produits industriels: textiles, objets métalliques, matériaux de construction, produits légers de consommation, qui pourraient tous être efficacement produits par la plupart des économies africaines. Des industries efficaces engendrent leur propre force vive et alors, les possibilités d'exportations sont ouvertes tandis que le marché intérieur s'élargit vers les produits semi-finis.

Dans la plupart des pays l'industrie métallurgique et celle produisant les matériaux locaux pour la construction possèdent de bonnes possibilités de croissance. Transformation en vue de l'exportation, projets régionaux, fabrications destinées à remplacer les produits importés, ou toute autre sorte d'investissement, tout cela est compatible pourvu qu'il est--ou peut devenir--efficace et ne se transforme pas en fardeau pour l'agriculture. L'expérience historique du Danemark, pays qui a adopté essentiellement une stratégie de développement orienté vers l'agriculture, démontre que le fait d'accorder une priorité à cette dernière n'entrave pas le développement industriel. Et l'expérience du Malawi montre qu'il en va de même pour certains petits pays africains (Voir Encadré: A).

Promotion des initiatives privées locales

La promotion d'une industrie locale privée constitue un objectif fondamental. Il est donc utile d'examiner comment un développement de l'esprit d'entreprise africain serait touché par une réforme de la politique actuellement suivie ou par une réorientation de la stratégie industrielle.

De nombreux pays d'Afrique multiplient les contrôles directs afin de promouvoir le remplacement des importations sur grande échelle. Cette politique pénalise lourdement les petites entreprises locales. En effet, ces entreprises indigènes manquent de cadres administratifs susceptibles de les aider à se diriger dans le maquis des règlements concernant

les importations et les autorisations industrielles, ou pour obtenir des faveurs spéciales telles que le remboursement des droits de douane. La politique qui consiste à maintenir artificiellement réduits les taux d'intérêt sur les prêts ou les dépôts crée également une discrimination qui défavorise les petites entreprises locales. Les banques, en effet, réagissent aux faibles taux d'intérêt soit en rationnant le crédit, soit en favorisant leurs grands clients traditionnels, ceux qui ne présentent guère de risques et ne leur coûtent pas cher sur le plan administratif. En ce domaine, toute réforme de la politique actuellement suivie doit tendre à avantager nettement les petites entreprises locales.

Une stratégie de développement orienté vers l'agriculture se révélerait également bénéfique pour beaucoup de sous-secteurs, avec le grand potentiel pour le développement à petite échelle: industries de la chaussure, du vêtement, du mobilier, de l'alimentation, fabrication de petits ustensiles, matériaux de construction locaux. Le secteur de la métallurgie est un autre domaine dans lequel les opportunités pour de petites et moyennes entreprises sont particulièrement prometteuses. Beaucoup de ces industries peuvent aussi être décentralisées vers de petites villes ou des régions rurales, procurant ainsi un revenu de rechange aux populations des campagnes. Une enquête effectuée au Kenya par la Banque Mondiale révèle que le revenu extra-agricole peut, en retour, devenir une source majeure de financement pour l'innovation en matière d'agriculture. En ce sens, expansion agricole et expansion industrielle agissent l'une sur l'autre pour accélérer la croissance des revenus et de la production dans les deux secteurs.

Changements dans les politiques et les institutions

Le premier et le plus important des changements nécessaires pour l'amélioration du rendement industriel et la constitution d'une base solide pour un développement à long terme, c'est la réforme des systèmes d'incitation à l'industrie. La nature de la réforme a été exposée au Chapitre IV et peut être brièvement résumée ici. Les besoins essentiels sont l'augmentation des stimulants pour les exportations industrielles, la réduction du protectionisme sur les productions se substituant aux importations, la réduction des différences extrêmes en matière de protection entre les différentes industries et enfin l'élimination des contrôles directs. Méthode et rythme sont différents pour chaque pays, mais la direction du changement indispensable semble assez claire.

Le second changement consistera dans le renforcement des procédures en matière de sélection des projets. Ici aussi, la mesure la plus importante consisterait dans une modification du système de incitations. Il convient de préciser le montant et la durée des stimulants disponibles pour un nouvel investissement dans chaque secteur. Certains instruments de promotion tels que: droits étendus de production exclusive, interdiction d'importations concurrentielles, exemption de droits sur les moyens de production, tout cela devrait être écarté. Les concessions discriminatoires parmi les entreprises devraient être supprimées. Par dessus tout, il faudrait séparer

les décisions concernant les stimulants aux investissements de toute décision d'investir. Des règles de conduite relatives à la production d'une industrie naissante ainsi que les stimulants fiscaux sont des choses qui doivent être fixées à l'avance et non improvisées sur mesure pour chaque investissement. Actuellement, dans une grande partie de l'Afrique, les investisseurs recherchent activement à obtenir une participation gouvernementale parce qu'ils réalisent que c'est là le plus sûr moyen d'obtenir protection et concessions et de garantir la réussite financière de leur projet, quelle qu'en soit la nécessité sur le plan économique.

Un troisième domaine de réforme consisterait à adopter des politiques nouvelles à l'égard des entreprises industrielles publiques. Les problèmes que rencontrent typiquement les entreprises publiques ne proviennent pas de leur propriété publique, mais du fait qu'elles ne sont pas gérées comme des entreprises commerciales. Elles ne doivent pas souffrir de l'obligation d'employer plus de personnel que nécessaire, de celle de procurer des services gratuits, ou de maintenir très bas les prix des biens et des services qu'elles vendent. Bien entendu, les gouvernements doivent continuer à poursuivre des objectifs sociaux, mais dans toute la mesure du possible, les entreprises publiques et parapubliques doivent être gérées comme de simples entreprises commerciales et retribuées pour tous les services sociaux qu'on exige d'elles. En même temps, ces entreprises doivent être soumises aux mêmes exigences fiscales que les autres entreprises commerciales privées. Elles doivent payer des impôts sur les bénéfices et sur les moyens de production importés et ne recevoir qu'une protection raisonnable contre la concurrence extérieure.

Quatrièmement enfin, les gouvernements peuvent se servir de façon plus efficace des incitations fiscales afin de promouvoir l'investissement industriel. Les crédits d'impôts peuvent être limités à un montant qui représente une part de l'investissement, disons 100 pourcent, pourtant, en règle générale ils ne devraient pas être étendus uniquement à l'investissement en matériel et en capital fixe. De nombreux pays ont cherché à éviter ce gaspillage fiscal et les distorsions économiques en exigeant une substantielle valeur ajoutée locale d'accorder des avantages fiscaux. Le Mexique, par exemple, a exigé que les pièces importées, dans les usines d'assemblage, ne représentent pas plus de 40 pourcent des frais directs. Certains pays, comme le Pakistan et les Philippines, ont froidement exclu les activités d'emballage et d'assemblage des avantages fiscaux.

L'efficacité des stimulants fiscaux à l'égard des investisseurs étrangers ne doit pas être surestimée. En réalité, les investisseurs sont davantage attirés par une stabilité politique, un faible risque de confiscation, un régime fiscal stable, prévisible et raisonnable, et aussi par la possibilité de rapatrier leurs bénéfices. Il est d'une évidence écrasante que là où le climat pour l'investissement est favorable, y compris grâce à des mesures évitant la double imposition avec le pays d'origine de l'investisseur, la plupart des investissements étrangers

s'effectuent sans l'encouragement d'incitations fiscales. 1/

Soutien des pays donateurs

Les donateurs devraient donner la priorité à trois domaines: premièrement ils devraient soutenir la réforme des incitations industrielles et des autres institutions. Ceci exigera l'aide aux industries déjà existantes, y compris l'assistance technique destinée à améliorer leur productivité, des prêts pour financer d'autres investissements ou permettre de satisfaire les demandes d'augmentation des fonds de roulement rendus nécessaires par les changements des prix ou des taux de change. Un corollaire évident du changement de la politique de soutien est que les donateurs devraient aider le financement de nouveaux investissements ayant un potentiel de développement à long terme.

Deuxièmement, les donateurs devraient activement découvrir des projets industriels régionaux. La Banque Mondiale a apporté son aide à un projet régional industriel en Afrique de l'Ouest: le Projet Régional CIMA0 de mâchefer au Togo, Cote d'Ivoire et Ghana. Un plus grand effort de la part des donateurs aux fins de découvrir des projets régionaux viables pourrait contribuer de manière importante à une intégration régionale. Davantage d'assistance technique, dans le genre de celle fournie par l'UNIDO (Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel) à ECOWAS aiderait également à surmonter les obstacles provenant de l'inexpérience et du manque de main-d'oeuvre de haute qualification.

Troisièmement, un autre objectif du soutien des donateurs consisterait à l'assistance en matière de rehabilitation et de consolidation du secteur industriel. Cet objectif est étroitement lié au premier qui vise à ajuster le secteur industriel aux nouvelles incitations fiscales, mais il est plus large. Une grande partie de l'industrie africaine est victime de la faible productivité, d'une capacité sous-utilisée et d'une gestion inadéquate. Certains de ces problèmes proviennent des incitations fiscales dans leur ensemble, mais d'autres sont particuliers au sous-secteur ou aux entreprises elles-mêmes. Les problèmes sont suffisamment répartis pour suggérer qu'il serait souhaitable de concentrer sur l'amélioration des industries existantes plutôt que de créer d'importants programmes d'expansion industrielle. Des investissements pourraient encore être effectués dans des industries offrant des taux de rentabilité prometteurs mais l'accent porté sur la consolidation implique un renforcement des institutions telles que les sociétés financières de développement et le développement de la main-d'oeuvre et des infrastructures.

1/ Un certain nombre de pays africains ont déjà signé des traités multilatéraux qui normalisent et coordonnent les stimulants aux investissements, afin d'éviter une concurrence génératrice de pertes de revenus par l'offre de stimulants fiscaux et pour promouvoir un développement intégré à l'échelle d'une région. Le traité de l'Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale, par exemple, énonce une loi standard sur les stimulants fiscaux valable pour tous les pays membres. Une approbation multinationale est requise pour accorder certains avantages fiscaux. De son côté, le traité de la Communauté Economique des Etats de l'Ouest Africain ne demande qu'une coordination entre les pays membres mais n'énonce pas de modèle. Ces tentatives de coordination empêchent un concurrence nuisible et dangeureuse en matière d'octroi d'avantages fiscaux stimulants

MINERAUX NON-COMBUSTIBLES

Le continent africain a toujours été considéré comme constituant l'une des plus grandes réserves mondiales de richesses minérales et certains pays d'Afrique ont déjà intensément exploité ces richesses. L'Afrique est le premier fournisseur de l'Europe en minéraux et elle occupe une place considérable dans les exportations mondiales de minéraux non-combustibles. Le potentiel vient seulement de commencer à être exploité par la plupart des pays de la région. Dans certains pays l'utilisation de la capacité minière existante est menacée par les désordres civils, et l'exploitation n'y progresse que très lentement. De plus, le rythme mondial des investissements dans les minéraux s'est ralenti au cours d'un passé récent. Pour cela et pour d'autres raisons les perspectives du marché peuvent s'avérer plus prometteuses dès le milieu des années 80 pour de nombreux minéraux. En conséquence, la production minière est susceptible de devenir un grand élément de croissance pour l'Afrique au cours de la décennie qui commence. Pour que cela se réalise, il est indispensable de remettre en valeur les installations minières déjà existantes, d'attirer des capitaux vers de nouvelles entreprises et de porter une attention plus grande à l'exploration.

Remise en valeur des installations existantes

Pour de nombreux producteurs africains, la plus haute priorité consiste en la remise en valeur des mines et installations de traitement existantes. Pendant les 10 ou 20 dernières années, les investissements dans les installations existantes ont diminué. Les raisons de cette diminution sont diverses. Elles incluent l'hésitation de pays éprouvant des difficultés avec leur balance des paiements à réinvestir dans des compagnies minières nationalisées, la réduction des marges bénéficiaires, les désordres civils, les désaccords entre associés étrangers et gouvernements au sujet des stratégies d'investissement. Résultat : on assiste à un arriéré des investissements dans de nombreuses entreprises minières africaines. La remise en valeur s'avère indispensable - et d'urgence - au Ghana, au Libéria, au Zaïre et en Zambie et, dans une moindre mesure, en Ouganda. Selon l'accord de Lomé II, une nouvelle facilité bancaire destinée à la remise en valeur minière (SYSMIN) a été décidée, qui va procurer jusqu'à 280 millions d'ECUS (Unités de compte européennes) soit 365 millions de dollars -- sur cinq ans aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Les minéraux couverts par ce plan comprennent le cuivre, le cobalt, les phosphates, le manganèse, l'étain, le fer, la bauxite et l'alumine. Bien que le SYSMIN soit destiné à jouer un rôle important de soutien donateur dans l'investissement consacré à la remise en valeur minière, la limitation des fonds et de la couverture exigera certainement que des prêts provenant d'autres sources soient affectés aussi à cette remise en valeur.

Nouveaux investissements

Il existe en Afrique d'importants gisements miniers et des sources d'énergie qui sont connus et attendent un développement commercial. Parmi eux, les grands gisements de minerai de fer de l'Afrique de l'Ouest et l'énorme

potentiel hydroélectrique qui permettrait le développement des gisements de bauxite et d'alumine de Guinée et du Zaïre. Malheureusement, des facteurs économiques ou géographiques, ainsi que les conditions géologiques elles-mêmes, affectent les perspectives de ce développement minier. Etant donné que les investissements dans les infrastructures et le coût de la main-d'oeuvre spécialisée sont des facteurs importants dans la détermination de la compétitivité du prix des gisements potentiels, la valeur de ceux-ci -- économiquement parlant -- dépend fortement de leur emplacement, de leur accessibilité aux réseaux d'électricité et de transports ainsi que de la présence d'exploitations minières déjà existantes ayant intégré un savoir-faire gestionnaire et technologique. En sus, le risque d'instabilité politique ou économique n'est pas sans avoir quelque influence sur le bon vouloir d'investisseurs privés susceptibles de s'intéresser à de nouveaux gisements miniers. Pour toutes ces raisons, la plupart des pays africains se trouvent en position désavantageuse par rapport à d'autres pays possédant de grandes richesses minérales tels que l'Australie ou le Brésil.

Dans ces circonstances, la Banque mondiale et d'autres donateurs ont à jouer un rôle de catalyseur non négligeable. Même leur participation marginale peut servir de garantie de conditions équitables, en procurant aux gouvernements leur estimation en tant qu'experts indépendants lors de propositions d'investissements et en assurant aux compagnies minières un climat permettant de négocier des accords de concession raisonnables. Dans certains cas exceptionnels, les institutions financières internationales peuvent aussi envisager de financer une partie de la contribution en actions si cela s'avère nécessaire, afin d'attirer les investissements commerciaux. En fait, déjà ce concept de catalyseur a été reconnu et accepté. Un programme de prêts destinés au développement minier, de 700 à 800 millions de dollars, a été approuvé par la Direction de la Banque mondiale pour les exercices budgétaires de 1977 à 1981. Mais en raison de la dépression du marché mondial des minéraux et du manque de projets commercialement viables, il n'a été encore engagé que la moitié de ces sommes. Cependant, en raison des perspectives d'amélioration du marché pendant les années 80, et aussi en raison des nouvelles opportunités provenant de l'accroissement des explorations géologiques, les prêts accordés à l'Afrique et à d'autres pays en voie de développement devraient augmenter.

Le rôle de l'aide extérieure dans le financement de nouveaux investissements miniers sera nécessairement modeste. D'abord parce que les besoins en capitaux sont énormes. On estime les besoins d'investissements miniers dans les pays en voie de développement, pour les six minéraux principaux, à 4 milliards de dollars en moyenne par an (aux prix de 1977) pendant les années 80, dont 3 milliards au minimum devront être recherchés à l'étranger. ^{1/} Dans ce total la part de l'Afrique pourrait atteindre

^{1/} Marian Radetzki et Stephen Zorn: Financing Mining Projects in Developing Countries, A United Nations Study. (London, Mining Journal Books Limited, 1979), page 31. Les six minéraux sont: le fer, le cuivre, l'aluminium, le zinc, le nickel et le plomb.

25 pourcent, mais la proportion du financement extérieur serait relativement plus importante. Ce fait est partiellement lié aux afflux d'aide officielle et toute tentative pour financer la masse de l'investissement minier par l'aide extérieure exigerait des réductions importantes dans l'aide destinée à d'autres buts.

Une telle échange n'est pas nécessaire. Il n'existe pas de preuve qu'il y ait pénurie de fonds pour des projets commercialement viables. Les sociétés minières possèdent d'amples réserves prouvées leur permettant de faire face à leurs exigences à court terme, et la principale contrainte pesant récemment sur le nouveau développement minier n'a pas consisté en un manque de financement, mais bien en un manque de projets viables comportant des taux de rendement financier acceptable. Peu de projets miniers nouveaux procurent une rentabilité supérieure à 12 ou 14 pourcent. En raison des frais élevés de capital, du manque de main-d'oeuvre spécialisée et à cause d'une infrastructure sous-développée, des gisements de valeur équivalente au point de vue géologique ont tendance à procurer un moindre rendement financier dans les pays en voie de développement que dans les pays industrialisés. Cependant étant donné qu'on prévoit que durant la décennie 80 le marché des produits miniers va se réanimer, il est probable qu'on va assister à un financement prochain de la part des compagnies minières internationales ainsi que de diverses sources commerciales.

Bien entendu, ce qui intéresse les gouvernements de nombreux pays en voie de développement, ce sont les conditions auxquelles elles pourront accueillir des capitaux privés disponibles. Après une période d'hésitation, les gouvernements de beaucoup de pays en sont venus à comprendre que les compagnies minières représentent une source de grande valeur en matière d'expérience technique et de commercialisation, qu'elles prennent des risques très élevés et qu'en conséquence il est indispensable de leur assurer un taux convenable de revenu et un remboursement rapide de leur investissement. De leur côté, les sociétés minières ont accepté que les pays les accueillant détiennent le droit principal sur leurs propres ressources naturelles et, en particulier, sur tous les bénéfices exceptionnels qu'elles en retireront une fois remboursé l'investissement étranger. De la sorte il existe une base pour des accords d'investissements plus stables et plus équitables.

Exploration

Dans ce domaine bien précis, les donateurs peuvent contribuer davantage encore au développement minier africain. Au cours des dernières années, les dépenses d'exploration pour la recherche de nouveaux minéraux se sont concentrées sur un petit nombre de pays en voie de développement ou tout nouvellement industrialisés. Cette concentration correspond à la répartition connue des ressources minières, à la disponibilité de main-d'oeuvre qualifiée et à une infrastructure bon-marché, à l'opinion des compagnies minières sur les risques politiques, à l'instabilité des contrats de concessions, ainsi qu'à la modération de la demande et au faible prix des minéraux. Mais l'exploration, la cartographie de base et

les études géologiques méritent pourtant la plus haute priorité tant de la part des gouvernements africains que de celle des donateurs. En se basant sur des études des Nations Unies et de la Banque mondiale on estime qu'il faudrait un supplément de 75 - 100 millions de dollars par an pour venir en aide au financement de l'exploration minière en Afrique.

L'ENERGIE

Le problème de l'énergie comporte trois éléments: la crise des combustibles végétaux, l'expansion de nouvelles sources d'énergie commerciale, l'amélioration de l'efficacité de l'utilisation de l'énergie.

La crise des combustibles végétaux

Durant les premiers stades du développement, les augmentations d'utilisation d'énergie impliquent la plupart du temps un éloignement des combustibles non-commerciaux (bois, bouses, résidus agricoles) et un appel aux combustibles dits commerciaux, particulièrement les produits pétroliers. L'Afrique en est encore à l'un des premiers stades. Sa consommation d'énergie commerciale par tête d'habitant, n'est à l'heure actuelle que 2 pourcent de celle du monde industrialisé.

En raison de l'accroissement démographique, les besoins de terres agricoles et de combustibles végétaux sont en augmentation. Ce fait a provoqué de graves pénuries de bois, particulièrement dans les régions à forte densité de population. En conséquence, dans les campagnes, les gens passent plus de temps à ramasser des combustibles végétaux qu'à se livrer à des activités productrices. Dans certaines régions de la Tanzanie, par exemple, la collecte des besoins annuels en combustible pour une famille de cinq personnes requiert actuellement de 250 à 300 journées de travail/homme. Les pénuries de combustible végétal au voisinage de grandes villes comme Niamey, la capitale du Niger, ont conduit à l'élimination progressive de toutes les terres boisées de la savanne dans un rayon de 50 kilomètres autour de la capitale. Un phénomène semblable commence à se faire jour autour de Lusaka, en Zambie, et près d'un certain nombre de villes importantes d'Afrique. Indirectement, la mise en coupe réglée des terrains boisés de savanne représente un élément qui contribue à la désertification, comme dans certaines parties du Sahel, car elle entraîne l'érosion de la couche de terre végétale par le vent. On a estimé, par exemple, qu'au rythme actuel du déboisement, une zone de plus de 300.000 hectares de la savanne entourant Niamey aura été détruite à la fin du siècle, une zone qui autrement aurait été capable de faire vivre quelques 3.000 familles de fermiers et leur bétail.

Le manque grandissant de combustible végétal constitue le problème de l'énergie dans la plus grande partie de l'Afrique. Excepté dans quelques pays, ceux qui sont situés dans des régions de forêts humides, comme le Zaïre, il faut s'attendre à des crises potentielles de combustible végétal dans les toutes prochaines décennies. Selon des estimations faites

par la Banque mondiale, la consommation de combustibles végétaux de la région peut atteindre 280 millions de mètres cubes en l'an 2000, soit une augmentation annuelle de 3 pourcent. Tenant compte des possibilités de substitution de différents combustibles commerciaux ou non-commerciaux pour remplacer le bois, la demande résiduelle de combustible végétal en l'an 2000 exigerait 19 million d'hectares de plantations, soit cent fois plus que ce qui existe aujourd'hui dans toute la région (0,2 million d'hectares).

Mais étant donné que le présent Rapport se concentre sur les années 80 et que la fourniture de combustible végétal est un problème à long terme, nous renvoyons au Chapitre VIII les autres considérations sur ce sujet.

Fournitures croissantes d'énergie commerciale

Dans la plus grande partie de l'Afrique, l'énergie commerciale n'est consommée que par une très petite fraction de la population. La consommation d'énergie commerciale par habitant de la région étant ainsi très faible, on a calculé qu'elle représente à peine un quart de celle, également "per capita" du monde industrialisé dans son ensemble. Les importations de pétrole couvrent environ 70 pourcent des besoins énergétiques des pays non producteurs. Seuls le Malawi, le Mozambique, la Zambie et le Zimbabwe ne tirent de cette source que moins de 60 pourcent de leur énergie commerciale. (Voir Tableau SA.6 pour les données sur la dépendance des importations pétrolières). ^{1/} Dans les pays à faible revenu, le pétrole représente 80 à 90 pourcent de la consommation totale d'énergie commerciale; dans les pays à moyen revenu, 44 pourcent.

Les politiques encourageant la production d'énergie sont donc de grande importance pour la croissance économique et la réduction de la dépendance des pays africains vis-à-vis des importations pétrolières. C'est en procédant à des études géologiques que les pays d'Afrique importateurs de pétrole doivent prendre un certain nombre de mesures visant à identifier et à évaluer leurs ressources nationales en pétrole, gaz naturel, charbon et énergie hydraulique. Les sources d'énergie non commerciale et renouvelable, de moindres dimensions, telle l'énergie solaire, doivent également retenir leur attention. Nous allons examiner ci-après les perspectives des différents combustibles.

Pétrole et gaz naturel: Jusqu'à présent on n'a trouvé du pétrole que dans quelques pays d'Afrique. Au début de 1981 les réserves prouvées de la région étaient évaluées à quelques 19 milliards de barils (Voir Tableau 7.1) . Ces réserves ne constituent pas, cependant, un

^{1/} Au Zimbabwe et en Zambie, la part du pétrole en 1978 était, respectivement de 22 et de 40 pourcent. La principale source d'énergie commerciale dans ces pays est l'hydroélectricité, dont la plus grande partie provient de la rivière Zambèze.

veritable indicateur du potentiel pétrolier de la région; potentiel qui reste à déterminer.

Dans la plupart des pays importateurs de pétrole, les perspectives pétrolières sont estimées moyennes ou bonnes par beaucoup de géologues. Cependant le degré d'incertitude de ces estimations apparaît par exemple au niveau de la Côte d'Ivoire, considérée jadis comme plutôt dépourvu et aujourd'hui présentée comme un pays offrant de très prometteuses perspectives pétrolières. De même en ce qui concerne le gaz naturel, pour lequel une étude récente a identifié 16 pays d'Afrique sub-saharienne ayant un potentiel de production de ce gaz. 1/ Huit de ces pays possèdent des réserves prouvées de gaz 2/, 87 pourcent de ces réserves se trouvant au Nigéria et la plupart n'étant pas associées à la présence de pétrole brut.

Des travaux d'exploration ont déjà débuté dans un certain nombre de pays (Gambie, Ghana, Mali, Mauritanie et Soudan notamment). Mais à moins que des activités d'explorations ne puissent bientôt s'étendre à de nombreux autres pays, il y a peu de chance d'assister à des augmentations substantielles, largement fondées, de la production nationale pendant la décennie qui commence, étant donné le temps qu'il faut pour organiser une campagne d'exploration et développer une découverte pour l'amener au stade de la production commerciale. Pour attirer des capitaux à risques de la part de sources privées, certains gouvernements africains ont absolument besoin de réviser les clauses législatives et contractuelles présentes qui découragent la participation étrangère.

1/ Ces pays comprennent: l'Angola, le Bénin, le Cameroun, le Tchad, le Congo, le Gabon, le Ghana, la Côte d'Ivoire, Madagascar, le Niger, le Nigéria, le Rwanda, le Sénégal, le Soudan, la Tanzanie et le Zaïre. Voir: Bureau d'études industrielles et de coopération de l'Institut Français du Pétrole (BEICIP): "Enquête sur l'utilisation du gaz naturel dans les pays en voie de développement", Paris, Mars 1980.

2/ Angola, Cameroun, Congo, Gabon, Ghana, Côte d'Ivoire, Nigéria et Zaïre.

Tableau 7.1: Réserves prouvées de Pétrole et Production Pétrolière

Pays	Réserves prouvées, au 1/1/80 10 ⁶ , barils	Estimation de la production pétrolière ('000 barils par jour)			
		1977	1978	1979	1980
Angola	1.200	171	147	144	150
Cameroun	200	-	12	34	47
Congo (République)	660	34	47	53	56
Gabon	450	223	210	196	145
Ghana	6	-	-	-	2
Côte d'Ivoire	50	-	-	-	3
Nigéria	16.700	2.079	1.905	2.301	2.100
Zaire	130	23	18	21	22
Total	19.396	2.530	2.339	2.749	2.535

Source: "Oil and Gas Journal" et diverses autres sources de l'industrie pétrolière.

Hydro-électricité. L'hydroélectricité compte pour près de 70 pourcent dans la capacité de production d'électricité installée dans la région et pour 30 pourcent de la consommation totale d'énergie principale. On estime très grandes les ressources hydro-électriques de l'Afrique. Leur potentiel actuel est évalué à 223 gigawatts. Or 2 pourcent seulement de ce potentiel est actuellement exploité.

La forte augmentation du prix du pétrole a donné un nouveau caractère d'urgence au développement des ressources hydrauliques du continent africain. Le prix actuel du pétrole justifie un coût de la capacité qui représente approximativement de 1,5 à 3,5 fois celui des centrales hydro-électriques récemment construites dans les pays en voie de développement. De plus, ce fait n'apporte pas seulement une occasion intéressante d'exploiter le potentiel hydro-électrique de l'Afrique sur une base régionale, mais il confirme les potentialités de petites centrales, qui ont été seulement effleurées, et qui pourraient bénéficier des nombreuses analyses techniques et économiques des pays donateurs.

Le Charbon. Bien que les ressources géologiques en charbon soient considérables --près de 135 milliards de tonnes-- celles qui sont économiquement et techniquement récupérables ne représentent qu'une fraction de cette quantité. 94 pourcent environ de ce potentiel géologique se trouvent au Botswana et au Zimbabwe. Un grand nombre d'autres pays

possèdent de petits gisements de charbon, principalement dans la qualité dite "charbon-vapeur". En 1979, la production charbonnière des pays du sub-Sahara a atteint un total d'environ 7 millions de tonnes. Dans cette région, la consommation de charbon est restée très faible: 18 pourcent de la consommation d'énergie commerciale en 1978. Ceci est dû en grande partie aux causes suivantes: l'immense potentiel hydraulique de nombreux pays africains, les bas prix du pétrole dans le passé, une demande intérieure relativement faible, la qualité médiocre du charbon et les prix élevés de l'exploitation charbonnière en raison des conditions minières difficiles, à quoi il faut ajouter les prix élevés des transports et le manque d'installations adéquates pour transporter la houille vers les centres de consommation.

Quoiqu'il en soit, la hausse du prix du pétrole a relancé l'intérêt pour l'exploration et l'exploitation du charbon à des fins intérieures (pour les centrales électriques thermiques et pour l'industrie) ainsi que pour l'exportation. Principalement au Zimbabwe, au Botswana, au Swaziland et en Mozambique. Des sociétés privées telles que l'Anglo-American, Shell Coal, Union Carbide et Rio Tinto, ont négocié des concessions d'exploration dans ces pays. La réussite du développement de l'exploitation charbonnière en vue de l'exportation dépendra du résultat des campagnes de prospection actuellement en cours, ce qui demandera au minimum de deux à trois ans, suivies par quatre à six années de travail de développement, y compris celui d'un vaste réseau de transport à travers la Namibie, l'Afrique du Sud et le Mozambique. Tout dépendra aussi du bon vouloir des consommateurs potentiels -- surtout en Europe -- à accepter de signer des contrats de fourniture à long terme avec les producteurs d'Afrique méridionale.

L'énergie renouvelable. Dans un certain nombre de pays ayant une production excédentaire de mélasses ou de sucres, l'alcool est devenu un produit de remplacement possible pour l'essence, soit pur, soit mélangé à celle-ci. Parmi ces pays on trouve le Kenya, le Malawi, Maurice, le Soudan, le Swaziland, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe. Le remplacement économique de l'essence par l'alcool dépend toutefois d'un certain nombre de facteurs, notamment le prix de l'essence, celui de la nourriture pour le bétail et les utilisations rivales sur les terres agricoles. Dans la plupart des pays africains situés au sud du Sahara et ayant un potentiel de production d'alcool, ces éléments ont besoin d'être étudiés plus avant.

Des technologies faisant directement appel à l'utilisation des éléments: le soleil, le vent, l'eau peuvent permettre l'utilisation d'importantes sources d'énergie perpétuellement renouvelables spécialement dans les régions rurales, mais il faut reconnaître que dans la plupart des cas les technologies applicables à l'utilisation d'envergure et qui seraient valables au plan économique, ne sont pas encore au point.

Ce qui manque, c'est la planification énergétique. Les responsabilités en matière de politique à suivre et d'administration des ressources énergétiques sont fortement fragmentées dans la plupart des pays de la région. Etant donné que les problèmes liés à l'énergie recoupent les lignes administratives conventionnelles, le contrôle des programmes énergétiques provoque fréquemment des dissensions sur le plan administratif. La plupart des pays pourraient cependant tirer avantage de l'existence d'un groupe central de planification en matière d'énergie, ou d'un Département ministériel qui aurait la mission de préparer une politique énergétique générale parfaitement coordonnée.

Accroissement de l'efficacité de l'utilisation de l'énergie

Même si, calculée par tête d'habitant, la consommation d'énergie est faible dans la plupart des pays d'Afrique, des politiques de gestion de la demande peuvent amener la consommation à une meilleure valeur d'utilisation, réduire les coûts de la production et promouvoir le passage à des sources d'alimentation en énergie moins onéreuses qu'actuellement. Des mesures visant à réduire la dépendance vis-à-vis du pétrole exigent qu'on se concentre sur les améliorations de l'efficacité de l'énergie dans les secteurs de l'industrie et des transports et enfin sur des politiques de prix réellement acceptables.

Le processus d'industrialisation entraîne généralement une rapide augmentation de l'utilisation du pétrole. Des industries telles que le raffinage, la sidérurgie, la pâte à papier, la cimenterie, sont toutes grandes consommatrices d'énergie et constituent donc des cibles logiques pour les programmes d'économie d'énergie. Une amélioration de la gestion et de la formation rendra sans doute possible d'ici deux à trois ans de sérieuses économies d'énergie.

Dans de nombreux pays en voie de développement, les transports constituent les plus gros consommateurs de pétrole. Or c'est dans ce secteur que les substituts du pétrole sont les plus difficiles à identifier. Beaucoup de pays ont besoin qu'on se livre à des études sectorielles pour y évaluer tant l'intensité d'énergie nécessaire que les économies possibles de courant et les modalités de procédés de transports de remplacement. On peut améliorer l'efficacité énergétique en modulant les moyens de transport, en transférant le trafic vers des véhicules plus efficaces (comme par exemple les transports en commun), en augmentant les facteurs de charge et en adoptant des plans de contrôle du trafic. Dans tous les domaines, mais particulièrement dans celui des transports, les améliorations en matière de consommation d'énergie exigeront, là aussi, d'importants investissements publics.

Un instrument essentiel pour augmenter l'efficacité en matière d'énergie est une politique des prix assurant autant que possible que le prix de l'énergie dans ses différentes utilisations reflète son coût véritable. Dans bien des cas, la réussite d'une tarification économique des produits énergétiques exige soit l'abrogation de réductions tarifaires inadaptées et imposées par les gouvernements, soit une modification des politiques officielles. Dans beaucoup de pays d'Afrique, les prix relatifs de l'énergie sont faussés. On remarque en particulier que les augmentations récentes ont surtout frappé l'essence, alors que les prix relatifs du kérosène et du gasoil ont, dans de nombreux cas, diminué. 1/

Dans certains pays les prix de l'énergie domestique ont besoin d'être augmentés pour les aligner sur les prix mondiaux, et cependant beaucoup de pays africains importateurs de pétrole ont augmenté sensiblement les prix. De nombreux pays pourraient aussi accroître de façon importante

1/ Mais dans la plupart des pays Ouest africains importateurs de pétrole, virtuellement tous les produits majeurs sont à des prix égaux ou supérieurs au prix international, sortie de raffinerie.

les revenus à tirer des taxes sur les carburants.^{1/} Il ne faut pas sous-estimer la difficulté qu'il y a à augmenter les prix de l'énergie domestique pour les aligner sur les prix internationaux dans les pays où existe entre les deux un écart important. Dans certains pays cela entraînerait un doublement des prix intérieurs, en termes constants, pendant quatre années consécutives ou davantage, pour parvenir à éliminer les subsides implicites inclus dans la structure des prix actuellement pratiquées.

Il existe aussi des mesures d'économie à prendre en ce qui concerne les combustibles végétaux. On peut arriver à réduire la demande de bois en améliorant l'efficacité de son utilisation. Bien des fourneaux conventionnels laissent perdre 90 pourcent de leur chaleur. La consommation d'énergie des foyers à ciel ouvert est près de cinq fois supérieure à celle des fourneaux à kérosène. De petites améliorations dans la conception des cheminées et des fourneaux pourraient doubler l'énergie utile obtenue à partir des combustibles végétaux. Le charbon de bois, aujourd'hui encore produit par abattage d'arbres vivants et carbonisation dans des fosses recouvertes de sable, pourrait être fabriqué de manière beaucoup plus efficace dans des fours spéciaux dont les modèles sont bien connus. A moyen terme, les mesures visant à conserver l'énergie offrent probablement la solution la plus efficace pour réduire la consommation totale d'énergie. Elles impliquent cependant une plus grande attention tant de la part des autorités locales que des bailleurs de fonds étrangers.

Approches régionales

Il y a un certain nombre de domaines où la coopération régionale présente des avantages particuliers, en matière de formation pour les décisions concernant l'énergie, en matière d'exploration et de développement des ressources naturelles. Les donateurs devraient aider les gouvernements africains à exploiter ces avantages qui, non seulement représentent des options valables pour le développement de l'énergie et son indépendance, mais sont dans la droite ligne des objectifs africains à long terme, tels qu'ils ont été précisés dans le Plan d'action de Lagos.

Premièrement, presque tous les pays d'Afrique manquent de personnel spécialisé pour entreprendre une planification énergétique ou mettre en application une vraie politique de l'énergie. Dans ce genre de formation, les économies de dimensions sont importantes. Il serait utile d'étudier ce que coûterait et quelle serait la faisabilité d'un centre régional de formation en matière de planification énergétique et d'analyse des politiques à suivre, ou de voir si l'on ne pourrait développer ce genre de formation dans les organisations régionales déjà existantes.

Deuxièmement, le développement de certaines des ressources énergétiques qui abondent en Afrique: charbon, pétrole, gaz naturel, peut requérir une coopération régionale, par exemple pour l'importation et l'exportation d'électricité aussi bien que pour l'implantation de projets industriels gros consommateurs d'énergie. La Banque mondiale et les autres organismes des pays donateurs pourraient aider à promouvoir cette approche, en finançant initialement les études de faisabilité.

^{1/} Comme exposé au Chapitre V, une partie de l'érosion du revenu provenant des taxes sur les carburants s'explique par le fait que la plupart des pays africains appliquent des taxes spécifiques dont la valeur réelle diminue alors que le niveau général des prix augmente. Les gouvernements devraient changer de méthode et appliquer des taxes ad valorem, à un taux fixe.

Troisièmement, l'approche régionale pourrait réduire les coûts par une meilleure utilisation des capacités de raffinage du pétrole. Dans la région, il existe un grand nombre de petites raffineries qui, pour la plupart, travaillant en dessous de leur capacité. 1/ Plusieurs projets de nouvelles raffineries sont sur le point d'être entrepris. Dans l'ensemble, la région souffre beaucoup d'un raffinage étriqué, inefficace et coûteux du pétrole brut, qui ne répond que mal à la demande, avec un produit imparfait. Une étude régionale globale pourrait conduire à des propositions acceptables en vue d'une approche plus économique du problème.

Soutien des donateurs

Le rôle important que peut jouer l'aide extérieure pour permettre aux pays en voie de développement d'augmenter leur production d'énergie domestique et l'ajuster à des prix plus élevés a été décrit dans d'autres rapports de la Banque mondiale. 2/

- Les compagnies pétrolières étrangères manifestent souvent des réticences à l'idée de commencer dans des régions en voie de développement, notamment en Afrique, dans la crainte de changements dans les lois une fois que des découvertes importantes y ont été faites. Une participation de la Banque mondiale peut diminuer cette crainte.
- Les organisations multilatérales de prêts se trouvent dans une situation exceptionnelle pour accélérer le développement de l'énergie. En effet elles peuvent aider les pays africains à évaluer les risques géologiques, à mettre au point des stratégies d'exploration. Elles peuvent aider les compagnies pétrolières et les pays d'accueil à parvenir à des accords sur une exploration et une exploitation menées en commun et rassurer les deux parties sur une minimisation des risques politiques.

1/ En 1978 la capacité totale était utilisée à 65 pourcent dans la région. Au Zaïre, la raffinerie conçue pour 17.000 barils/jour ne travaillait jusqu'à 24 pourcent de sa capacité. Une petite raffinerie au Mozambique (16.000 b/j) ne travaillait jusqu'à 52 pourcent de sa capacité. D'autres raffineries importantes exploitées en dessous de leur capacité existent aussi dans la région. Au Kenya, par exemple, la raffinerie de 95.000 b/j ne travaillait qu'à 54 pourcent.

2/ Consulter: Energy in Developing Countries (Washington, D.C., Banque mondiale, 1980 et le chapitre 4 du World Development Report, 1981. Le groupe de la Banque mondiale est plus engagé dans l'exploration des hydrocarbures en Afrique que dans tout autre région. Au cours de l'exercice 1980-81, sept projets représentant un investissement global de 69 millions de dollars ont été financés par l'AID. Quatre de ces projets comprenaient une assistance à la planification en matière d'énergie. Pour l'exercice 1982, 12 prêts totalisant 230 millions de dollars sont à l'étude, dont 11 pour l'exploration.

- L'infrastructure financée par des institutions multilatérales peut également encourager des sociétés privées à étendre leurs explorations. Les institutions multilatérales de prêts peuvent jouer un rôle important de levier, leur contribution peut en effet être décuplée par l'attraction de capitaux privés supplémentaires lors de la phase d'exploration. (Voir Encadré B).

(Encadré B: L'aide publique catalyseur d'investissement privé: le pétrole au Mali)

Peu de pays d'Afrique peuvent réaliser les réalisations requises en matière d'investissements dans l'énergie sans que soit touché le reste de leur économie. 1/ Pour que les investissements s'effectuent sans que se produisent des dislocations internes concomitantes, il faudra d'importants apports de capitaux et d'assistance technique, même si se produisent des améliorations de l'épargne nationale. Pendant la décennie 80, il y a quatre domaines prioritaires dans lesquels une aide au développement sera indispensable:

- Exploration pétrolière et de gaz naturel: Le potentiel africain en matière de pétrole et de gaz naturel est pratiquement inconnu malgré les travaux d'exploration commencés dans certains pays. Indubitablement des quantités appréciables de pétrole et de gaz seront découvertes et, si l'expérience des forages off shore effectués au large de l'ouest africain peut constituer une indication, il en sera découvert davantage que ce qu'on espérait au début.
- Evaluation des sources d'énergie renouvelable: Un tel examen peut aider à identifier certaines des options les plus riches de promesses. Il convient notamment de réévaluer les possibilités hydro-électriques à la lumière des modifications intervenues dans les coûts relatifs.
- Amélioration des productions d'énergie rurales: L'aide internationale technique forestière a peu retenu l'attention, même si l'application des méthodes de gestion moderne sur place peut augmenter la contribution des forêts au développement général et aider à dissuader du déboisement. De plus, doubler ou même tripler le niveau actuel des plantations destinées à fournir du combustible végétal est une possibilité offerte au cours des cinq prochaines années à plusieurs pays africains.

1/ Le World Development Report 1981 estime que les besoins en capitaux pour l'énergie exprimés en pourcentage de l'investissement total des pays en voie de développement peuvent croître de 5 pourcent dans les cinq années passées à près de 10 pourcent. Dans le contexte africain, ces besoins en capitaux pour l'énergie absorberont une plus large part des ressources nationales que sur d'autres continents.

- Planification. A l'instar des interventions de la Banque Mondiale au Kenya et à l'Ile Maurice, l'aide internationale doit identifier les procédures fondamentales proposant des réponses à ces problèmes et établir les bases d'une planification en matière d'énergie.

TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS

On a déjà évoqué le problème des transports dans plusieurs contextes différents: le désavantage des longues routes et du faible trafic et le rôle joué par les routes rurales dans le développement agricole. A côté de la croissance générale, les effets d'une facilité d'accès accrue et d'une réduction des coûts du transport, l'amélioration des installations de transports et de communications, revêtent en Afrique une importance toute particulière. En effet, le coût des transports pèse lourdement sur un tiers de pays africains qui sont des pays enclavés. De meilleurs systèmes de transports et de communications contribuent de façon importante au processus d'intégration politique et de consolidation administrative, objectifs d'haute priorité partout dans la région. Le développement d'une infrastructure de transports ruraux offre aussi des opportunités particulières pour une action communautaire et le développement de confiance en soi.

En même temps, de nombreux problèmes empêchent le secteur des transports d'apporter sa pleine contribution. Le premier de ces problèmes est la rareté des ressources. Dans la plupart des plans de développement africains la construction de l'infrastructure des transports a absorbé de 30 à 40 pourcent de l'investissement total au cours des deux dernières décennies. Pendant la décennie 80' il est probable qu'une plus faible proportion des dépenses de développement sera disponible. De plus, l'étendu des réseaux nationaux de transports, la rareté des fonds d'exploitation, les exigences spéciales des routes et de leur entretien dans le contexte géographique africain ont entraîné une détérioration générale des installations existantes.

Un bon système de planification est particulièrement critique dans le secteur du transport en raison de la forte proportion des ressources qu'elle absorbe et des problèmes complexes de complémentarité et de compétitivité inter-modales que l'on doit savoir évaluer--par exemple entre la route et le rail, entre les lignes aériennes et les routes rurales, entre la navigation côtière ou hauturière, enfin entre les télécommunications et la construction des routes. Des choix doivent être faits: par exemple favoriser des opérations représentant une forte consommation de carburant par unité de trafic--comme les lignes aériennes à faible densité--ou le transport routier qui est plus économique en carburant mais peut impliquer des frais de construction beaucoup plus importants et une lourde charge d'entretien. Une budgétisation implicite des devises prend place dans les décisions concernant la partie de la flotte de véhicules à exploiter et la manière de l'exploiter.

Au stade de développement actuel de l'Afrique le rôle critique des transports et des communications a été explicitement reconnu en mars 1977 par les gouvernements africains lorsque le Conseil des Ministres de la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique (ECA) a déclaré que la décennie 1978-1988 serait celle des Transports et des Communications en Afrique. 1/ La proposition a depuis lors reçu le soutien énergique de plusieurs instances internationales, les plus notables étant celui de l'OUA dans le Plan d'Action de Lagos et celui de la Conférence de Coordination du développement de l'Afrique Méridionale, lors de sa réunion de Maputo en novembre 1980. Les paragraphes suivants esquissent les lignes principales d'une stratégie du développement des transports pour la décennie à venir. Le texte s'inspire fortement de la "Stratégie Globale" préparée par la Commission Economique pour l'Afrique et qui est incluse dans le Plan de Lagos.

Priorités et Stratégies d'Investissements

Nombreuses sont les possibilités dans le secteur des transports. Elles dépassent nettement la capacité financière et de main-d'oeuvre de la plupart des gouvernements pour la décennie qui commence, même avec un puissant apport en capitaux et en assistance venant de l'extérieur. Il est essentiel, en conséquence, de se concentrer sur les tâches relevant de la plus haute priorité et d'éviter des activités qui en détourneraient les ressources. De nombreux projets parfaitement valables devront être remis à plus tard, et des améliorations également retardées.

En ce qui concerne tous les modes de transports et de communications, les projets impliquant de grands capitaux et conçus sur une grande échelle doivent être examinés avec infiniment d'attention par les gouvernements et les donateurs, qu'il s'agisse de routes, d'aéroports, de voies ferrées, de ports maritimes ou de systèmes de télécommunications. Les tendances, dans les pays africains de préférer des solutions à forts investissements de capitaux, et dans les pays donateurs à rechercher des projets offrant des débouchés à leurs constructeurs, ont quelquefois fortement réduit la contribution réelle de l'assistance étrangère au développement, et même imposé de graves fardeaux à long terme. A la fois ceux qui reçoivent et ceux qui donnent doivent être également conscients de ces dangers et rechercher des solutions de rechange plus adaptées à l'économie, telles que des mesures destinées à améliorer l'exploitation et l'entretien des installations existantes, la remise en valeur des infrastructures déjà en place, l'amélioration du trafic par une meilleure réglementation et un meilleur contrôle, et le recours à des modes de communications moins dévoreuses de capitaux tels que l'aviation et les télécommunications.

Haute priorité doit être donnée à l'entretien, particulièrement à celui des routes destinées aux poids-lourds, qui sont maintenant le principal point d'appui des systèmes de transports dans la plupart des pays. Cela, "Global Strategy" l'exprime parfaitement: "Etant donné qu'il

1/ Nations-Unies. UN Transport and Communications Decade for Africa 1978-1988. Volume I: Global Strategy and Plan of Action, First Phase (1980-83) Addis Abeba mai 1979. Référence y est faite ici sous le terme "Global Strategy".

n'existe pas de substitut économique à une maintenance fondamentale opportune, et puisque des routes négligées ne peuvent qu'aggraver les problèmes de transports dans la région, aucun effort ne doit être épargné par les autorités routières des pays africains ainsi que par les agences internationales impliquées dans le développement routier pour protéger le réseau existant contre la détérioration et la destruction". 1/

Ceux qui apportent leur aide, en sus de financer des projets orientés vers l'entretien tels que: construction de bureaux et d'ateliers régionaux, fourniture de matériel, entretien périodique et formation de personnel - doivent fournir des composants contribuant au développement de la capacité d'entretien, même dans les projets principalement concernés par des constructions nouvelles. Les Ministres des Travaux Publics et leurs conseillers doivent porter une attention particulière à la conception des projets: particulièrement aux projets de revêtements routiers - de manière à réduire le coût total des réseaux (frais de construction de maintenance et d'exploitation des véhicules) selon les exigences réalistes - plutôt que théoriquement ou officiellement parfaites - de l'entretien et des changes par essieu.

Dans des pays confrontés à de graves contraintes budgétaires - ce qui est le cas de beaucoup de pays de l'Afrique sub-saharienne, les pays apportant leur aide doivent adopter une attitude libérale envers les charges récurrents--qu'ils soient locaux ou étrangers--de l'entretien de routine. Toutes les dépenses de maintenance périodique représentent, bien entendu, des dépenses en capital et le fait est à présent généralement admis par les organismes apportant leurs aide. Ce financement de coûts récurrents est particulièrement important dans les cas où la participation d'entrepreneurs locaux serait autrement découragée par des paiements effectués soit de manière imprévisible soit avec de gros retards.

A présent que les réseaux d'infrastructure de base ont été largement développés, que de la main-d'oeuvre locale formée est de plus en plus disponible et que la politique publique commence à se concentrer sur une capacité locale de plus en plus forte à exploiter les opportunités de transports, les secteurs publics et privés doivent être tous deux pleinement utilisés (voir Encadré C). La "Global Strategy" fait référence à la nécessité d'efforts spéciaux "par les gouvernements et les prêts pour développer les entreprises de travaux public africains locaux". 2/

(Encadré C: Renforcement des Capacités Locales)

1/ Ibid. p. 45

2/ Loc.Cit.

La même remarque s'applique aux entreprises de transports. Elle signifie la nécessité d'essayer plus systématiquement de subdiviser les emplois de manière à ce qu'ils puissent être occupés par les gens de pays. En assurant une formation spécialisée et une surveillance appropriée "sur le tas", en fournissant des crédits pour aider au moyen d'enchères, d'achat ou de location de matériel de construction ou de transport et au moyen d'une assistance technique les petits entrepreneurs locaux, en simplifiant les règlements appliqués aux transporteurs et--avant tout, en entretenant un cadre légal et financier simple et stable dans lequel puisse prospérer l'initiative locale, on atteindra l'objectif désiré.

Plusieurs gouvernements ont commencé à utiliser plus efficacement des agents privés: le Mozambique et la Sierra Leone dans le camionnage, le Soudan et le Zaïre dans le transport fluvial. Le gouvernement du Kenya encourage les services de transports créés dans le secteur privé indigène pour répondre aux besoins locaux. Dans de nombreux pays, les règlements qui s'étaient révélés inadéquats, tels que les contrôles sur les transports, les droits de péage dans des régions à routes en mauvais état, et l'imposition de chargements de retour obligatoires sur camions, sont à présent abandonnés. Dans un certain nombre de pays 1/ une plus grande attention est accordée au développement d'entreprises de travaux publics locales pour la construction et l'entretien des routes, particulièrement en ce qui concerne les routes de campagne. Au Ruanda et au Kenya, des communautés locales ont aidé à subventionner les routes qu'elles utilisent.

Réseaux routiers. En soutien des stratégies de production agricole et pour une plus grande répartition géographique de développement, une haute priorité doit être donnée à l'amélioration de l'accès aux régions enclavées principalement par des routes. Ces routes rurales ont été supposées tenir une place plus importante dans de nombreux plans de développement de certains pays et continueront à le faire. Il a été estimé, par exemple, que le plan d'autonomie alimentaire du Nigéria exige au moins 25.000 kilomètres de nouvelles routes rurales. Or ces routes exigent un entretien particulièrement soigneux si l'on veut qu'elles restent ouvertes toute l'année à la circulation. C'est pourquoi des accords de maintenance et de rénovation sont cruciaux. Dans ce domaine on constate d'intéressantes expériences. Le système en usage au Kenya d'entrepreneurs locaux résidents par exemple est très prometteur pour les régions très peuplées. Chaque entrepreneur a la responsabilité de 0,5 à 2,5 kilomètres de route locale et reçoit un salaire à temps partiel relativement peu élevé à la fin de chaque mois si la route est en état satisfaisant. Le système est actuellement appliqué pour 2.000 kilomètres de routes environ et le coût direct annuel n'est que de 250 dollars par kilomètre. Dans la plupart des pays, il existe de vastes perspectives et de non moins grands besoins pour d'autres expériences utilisant des solutions à la technologie appropriée pour la construction, l'entretien et le trafic sur les routes de campagne,

1/ Bénin, Burundi, Cameroun, Ethiopie, Kenya, Lesotho, Libéria, Malawi et Nigéria.

en adaptant les normes aux véhicules qui seront réellement utilisées et en ayant recours à davantage de main-d'oeuvre, de matériel et de fournitures disponibles localement. 1/

Telecommunications. Le développement de ces services devrait recevoir une plus haute priorité que dans le passé: dans la plupart des pays, la qualité et la quantité sont inadaptés dans une très grande mesure et les coûts fondamentaux des télécommunications sont en train de tomber relativement aux frais des autres formes de communication. Le manque de systèmes rapides et précis de télécommunications entrave la croissance dans tous les domaines, faisant perdre énormément d'efficacité à la gestion et fatiguant inutilement les systèmes de transports. En dépit de la dispersion de leurs populations, qui pourraient davantage compter sur les télécommunications, les pays africains du sud-Sahara figurant dans la même gamme de revenus par tête que les pays pauvres du Sud Asiatique, ont des densités téléphoniques moindres, et le taux de croissance du nombre de téléphones pendant les dernières années a été beaucoup plus faible en Afrique que dans le Sud Asiatique à faible revenu (4 pourcent l'an comparé à 10 pourcent en Asie). La "Global Strategy" met fortement l'accent sur la nécessité de renforcer la gestion, la formation des cadres, la maintenance (particulièrement importante pour les liaisons rurales et les réseaux longue-distance) et sur la construction de réseaux intérieurs. Des améliorations permanentes de la technologie, telles que de meilleurs combinés téléphoniques, des câbles à revêtement plastique, les commutations et transmissions intégrées, la technologie des semi-conducteurs, les batteries solaires pour les liaisons VHF et UHF, abaissent les frais d'investissement dans l'expansion des télécommunications tout en simplifiant l'entretien.

Les gouvernements africains du sub-Sahara ainsi que les pays fournissant de l'aide devraient en conséquence accorder une haute priorité au développement rapide de services de télécommunications et particulièrement à créer de bonnes organisations pour les faire fonctionner, en les aidant en matière de formation et de gestion. Dans ce domaine il est particulièrement rare que des projets émanant de constructeurs, qui n'impliquent qu'une simple fourniture de matériel et d'une formation technique simplement adaptée au matériel en cause, constituent par eux-mêmes une forme valable d'assistance étrangère. Une approche plus large, dirigée avant tout sur le développement des capacités locales, est vraiment essentielle. La plus haute priorité devrait être consacrée à l'expansion des réseaux de télécommunications nationaux tant locaux qu'à longue-distance, qu'il conviendrait de compléter ensuite, aussitôt que possible, par l'amélioration et l'expansion des installations internationales.

1/ Par exemple, les pays africains semblent avoir au plus 10 bicyclettes par 100 foyers (et dans bien des cas, moins encore). Chiffre à comparer avec le double en Inde et dix fois autant en Chine.

Le Transport Urbain. Alors que les villes d'Afrique croissent de 6 pourcent par an, les gens les plus pauvres s'agglutinent dans les zones périphériques mal desservies par les transports. Voitures et piétons étouffent les centres-villes et les réseaux de transports publics s'enfoncent plus profondément dans le déficit. Le nombre de villes ayant plus de 500.000 habitants est passé de trois en 1960 à 28 en 1980, et la population urbaine peut très bien dépasser de 40 pourcent le total actuel en l'an 2000. Les coûteuses solutions aux problèmes des transports urbains adoptées dans la plupart des pays industrialisés, tels que les nombreuses routes à plusieurs voies séparées, les grands systèmes de transports publics subventionnés, ne sont évidemment pas adaptées. Au lieu de cela, les approches à pratiquer doivent consister en plans de réglementation du trafic, tels qu'on a commencé à le faire à Abidjan et à Nairobi, en parkings surveillés et taxés, en dispositifs peu coûteux pour assurer la circulation sans danger des bicyclettes et des cyclo-moteurs, en construction de voies d'accès vers les quartiers pauvres, en voies réservées à la circulation rapide des autobus dans les principales artères, et en encourageant au secteur privé pour développer de services de para-transit surs - (taxis communautaires, minibus, camions convertibles, etc.) adaptés aux besoins et aux ressources particulières des villes.

Chemins de Fer. Les chemins de fer continuent d'avoir une très grande importance dans la moitié environ des pays situés au sud du Sahara et une certaine importance dans les deux tiers de ceux-ci. Les chemins de fer revêtent une importance particulière en Afrique Australe où la production de minéraux dans des pays enclavés est assez forte. Beaucoup de voies ferrées ont perdu une grande part du trafic au profit d'autres modes de transport, part plus grande que ce n'aurait été le cas si l'exploitation avait été efficace. L'efficacité des chemins de fer nationalisés s'est gravement détériorée au cours des vingt dernières années, freinant aussi bien la production que les exportations.

La "Global Strategy" relègue les propositions pour la construction de lignes reliant les différents réseaux de chemins de fer existants à une catégorie dite "d'étude possible dans la seconde moitié de la décennie". Au lieu de cela, elle réclame l'urgence d'une concentration majeure sur le renforcement de la gestion, sur la formation de personnel de toutes catégories et emplois, ainsi que sur la maintenance, y compris le renouvellement des voies ferrées. Les lignes à faible trafic devraient continuer à être fermées lorsque leur rôle économique est éliminé par le développement des services routiers ou l'épuisement des mines. Par contre, certaines extensions de lignes seront demandées, principalement en raison de nouveaux développements miniers, comme par exemple le plan de la ligne Nimba/Mifergui au Libéria et en Guinée et peut-être aussi le complexe sidérurgique d'Ajaokuta au Nigéria. La mise en commun de commandes d'équipement parmi des groupes de chemins de fer, afin d'augmenter le pouvoir attractif du rail en matière de conception, prix, services après-vente réellement appropriés, mérite des recherches ultérieures.

Ports et Navigation. Formation de personnel, amélioration de la gestion, remise en valeur et apport d'équipements complémentaires pour accélérer la manutention, figurent parmi les principaux besoins des ports de l'Afrique sub-saharienne. Ces points sont soulignés comme urgents dans "Global Strategy", qui sous-estime la soi-disant faible efficacité du niveau portuaire. La possibilité d'amélioration a pourtant été démontrée amplement par le port de Douala au Cameroun dont le rendement dans le mouvement général de navigation commerciale a montré des progrès réguliers et substantiels tout au long des années 70.

Quelques pays auront besoin d'extensions de leur capacité en matière de mouillage et même dans un ou deux cas de la création de nouveaux emplacements portuaires. En sus du besoin d'améliorer les installations de manutention des conteneurs en certains endroits, les exigences d'expansion de la plupart des ports africains sont limitées en raison tout d'abord, des investissements qui ont été faits durant les années 70, ensuite des résultats décevants du taux de croissance des échanges internationaux et enfin de la possibilité d'obtenir une meilleure productivité des quais existants. Les services de navigation pour une meilleure distribution et collecte des conteneurs ont besoin d'être améliorés, particulièrement pour les files et le commerce côtier. Tout cela peut constituer des occasions valables de développement d'entreprises locales si les contrôles sont réduits et des crédits rendus disponibles. Par contre, les investissements dans la navigation intercontinentale doivent être abordés avec beaucoup de précaution en raison des risques signalés dans "Global Strategy" qui sont: le prix très élevé de chaque emploi ainsi créé et la très faible économie de devises étrangères ainsi provoquée. Le transport de masse constitue un bon point d'entrée pour les pays cherchant à investir pour l'avenir dans des lignes de navigation. Des conseils maritimes dotés de secrétariats spécialisés d'appui pourraient être créés plus largement pour renforcer la capacité des pays africains de négocier avec les sociétés de transports internationaux qu'elles utilisent. Il y a eu quelques tentatives de coopération régionale en matière de ports et de navigation, mais il conviendrait de les accélérer pour assurer un développement efficace des services de conteneurs et éviter que les prix élevés du fret pouvant résulter du système de consultation et de l'application du "Code de Conduite" proposé par l'UNCTAD.

Transport entre pays. Les mesures qu'il convient de prendre avec le plus d'urgence pour améliorer les transports entre pays se situent dans la vaste gamme des mesures dites de "facilitation" soulignées dans la "Global Strategy": simplification du passage des frontières, adoption d'accords bilatéraux réciproques sur le déplacement des véhicules, contrôle strict des péages non officiels, accord sur les limites de charge par essieu, harmonisation des codes de conduite et des signalisations routières, introduction de dispositions appropriées en matière d'assurance, coordination des services ferroviaires entre les pays, standardisation de la documentation, toutes choses auxquelles peuvent être ajoutées des mesures de

simplification en matière de douanes, monnaies, immigration et règlements phytosanitaires. 1/

La "Global Strategy" exhorte justement à ce qu'une plus haute priorité soit donnée aux routes reliant les pays enclavés à la mer plutôt qu'aux autoroutes dites "trans-africaines" 2/ et que le plan pour ces dernières soit seulement "indicatif" 3/ car le développement économique à intervenir peut exiger qu'on modifie les itinéraires. Des améliorations économiquement garanties apportées aux routes desservant les pays enclavés devraient être considérées comme revendications prioritaires comme appui pour les aides attribuées aux projets régionaux. Autrement, ces améliorations seront négligées étant donné que la plupart des frais incombent aux pays de transit et que beaucoup des avantages échoient au pays enclavé, y compris des avantages importants mais intangibles d'assurance.

Transports aériens. En dépit des coûts relativement élevés des carburants, le petit avion conventionnel présente des avantages: ouverture de régions isolées ainsi que rapidité de transport de dirigeants et de pièces de rechange demandées d'urgence vers des emplacements possédant de longues pistes. Cela es également vrai pour de plus grans pays manquant encore de routes comme le Tchad, le Congo, le Mali, le Soudan, la Tanzanie et le Zaïre. De plus, des expériences sur l'emploi de véhicules plus légers que l'air (dirigeables) commencent actuellement en Amérique Latine; elles justifient qu'on attire l'attention sur leur application possible en Afrique.

L'exploitation et la croissance des transports aériens intérieurs ont gravement soufferts dans denombreux pays d'Afrique de deux problèmes de politique publique: d'une part des omissions des usagers des lignes nationales à payer leurs factures, d'autre part les controles gouvernementaux étroits sur les tarifs des lignes nationales. Des politiques plus fermes à l'égard du problème des factures et un desserrement des contrôles sont indispensables. En ce qui concerne les services internationaux, la "Global Strategy" signale le besoin de formation et le besoin urgent d'une coopération plus complète entre les pays africains, telle que celle développée avec succès par l'AFRAA (Africain Airlines Association) pour la maintenance des appareils Boeing 737. De façon générale il convient d'agir avec précaution lorsqu'on évalue les plans d'expansion dans ce sous-secteur.

1/ c.f. "Transafrican Highway: Study of Legal and Administrative Barriers".
Commission économique pour l'Afrique, septembre 1974

2/ Op. cit. paragraphe 175-176

3/ Op. cit.

Formation et mise en place d'institutions bien gérées

Les évaluations de projets qui vont être entreprises par les bailleurs de fonds dans le domaine des transports et des communications devraient toujours inclure une évaluation soigneuse de la suffisance de formation des cadres. Lorsqu'un projet doit comprendre une importante expansion de la formation, sa préparation devrait débiter bien auparavant.

Les gouvernements africains et la communauté apportant son aide devraient accorder la très haute priorité à la formation multinationale en matière de gestion des transports, et prévoir des formateurs de haut niveau délégués par les organismes officielles et privées. L'Institut de Management d'Afrique de l'Est et du Sud situé à Arusha, en Tanzanie, qui a reçu le soutien de 17 pays dans la région depuis 1977, devrait être encouragé à développer des études s'étendant au delà de la planification de l'infrastructure de transport et de l'évaluation de projets, jusqu'à la gestion des opérations de transport. Deuxièmement, les gouvernements de l'Afrique de l'Ouest, peut-être dans le cadre d'ECOWAS devraient commencer aussitôt que possible des cours de gestion des transports, concernant le secteur public et privé multi-modal de haut niveau, et cela dans un ou plusieurs centres d'enseignement de leur région, comme il a été suggéré ci-dessus pour Arusha. Les installations physiques existantes pourraient être utilisées à cette fin, afin d'éviter le retard et les dépenses de nouvelles constructions. En tout cas, la formation devrait viser principalement les cadres travaillant déjà dans ce secteur afin de compléter leur instruction passée. Initialement, cette formation ne devrait pas tenter de se substituer aux hautes études en matière de transport qu'on peut déjà suivre ailleurs. Dans le cas de chaque institut, de courts séminaires devraient être organisés pour les directeurs exécutifs des agences concernées par le transport et les échanges, de même que des programmes de cours plus longs seraient réservés aux cadres supérieurs. Ces instituts devraient posséder des enseignants pouvant agir comme des équipes volantes apportant leur appui technique en matière de gestion des transports.

Finalement, dans la ligne de l'accent mis sur l'extension de la formation "sur le tas" dans des écoles situées en Afrique et hors d'Afrique, le potentiel de cette formation dans le domaine des transports devrait être évalué par un groupe approprié chez les donateurs, comme par exemple, entre autres, le Département des Transports de la Banque Mondiale.

Infrastructure et planification de la politique à suivre

Les capacités de fixer et de suivre des priorités raisonnables et bien coordonnées parmi les investissements possibles dans l'infrastructure

des transports et des communications, ainsi que pour développer des améliorations dans les politiques suivies doivent continuer à être étudiées. 1/ Les pénuries de ressources rendent les planifications soigneuses et les analyses de politiques plus importantes qu'auparavant: par exemple, dans l'attribution de ressources limitées pour l'entretien d'un réseau, en concentrant des travaux d'amélioration sur des extensions relevant de la plus haute priorité, en effectuant des comparaisons entre les différents modes de transports, et en effectuant des projections sur les besoins financiers globaux pour plusieurs années. Des progrès ont été accomplis, mais la plupart des pays ont besoin d'améliorer leurs systèmes de rassemblement de données utiles telles que décomptes réguliers et précis du trafic et inventaires des routes. La plupart des pays a besoin de renforcer leurs dispositifs officiels pour évaluer et filtrer les projets. Ajouté aux unités de planification au sein des agences modales, il existe un besoin urgent pour la coordination des investissements et des politiques à adopter entre les différentes agences modales.

1/ De meilleurs accords que ceux existants déjà doivent être passés pour une coordination de l'activité parmi les fournisseurs d'aide dans les secteurs des transports et de communication. Particulièrement en raison du grand nombre de petits investissements qui seront nécessaires dans les prochaines années, de l'importance d'une assistance technique et financière logique, et du fait que de nombreux donateurs devront être mobilisés si l'on veut satisfaire les besoins de ces secteurs.

Encadré A: La croissance industrielle au Malawi

Le Malawi donne un bon exemple de la façon dont un petit pays africain ayant apparemment un faible potentiel industriel peut jouir d'un taux élevé de croissance en matière de fabrication tout en suivant pourtant une stratégie de développement orienté vers l'agriculture. Le Malawi est un des pays les plus pauvres du monde. Il est enclavé, n'a pas de ressources minières importantes et ne possède qu'un très petit marché intérieur (5,8 millions d'habitants). Sa principale ressource naturelle est une bonne terre, mais même cette terre fertile est insuffisante par rapport à une population dense et en croissance rapide.

L'approche de l'industrie a été très éloignée de ce qu'on nomme le "laisser-faire": Le gouvernement a accordé sa protection aux industries naissantes et a assuré une promotion active sous la forme d'investissement parastatal, alors que les limites strictes étaient assignées à la promotion industrielle. Il existe une tarification protectrice modérée, allant de 7,5 à 40 pourcent. Les entreprises parastatales, qui représentent plus de la moitié de la production industrielle, se sont révélées bénéficiaires et sont généralement demeurées libres d'ingérences officielles. Plus important que tout, on ne s'est pas servi de restrictions quantitatives pour restreindre les importations ni pour protéger l'industrie, et le taux de change a été maintenu à un niveau qui encourage la croissance des exportations et conserve l'équilibre extérieur.

Ces diverses politiques aident à expliquer pourquoi, au Malawi, la fabrication a grandi plus rapidement même que l'agriculture. Entre 1968 et 1977 la production industrielle s'est accrue en termes réels au rythme annuel moyen de 6,5 pourcent tandis que la croissance de l'agriculture était de 4,5 pourcent. Egalement important, en raison de la sorte d'industrie qui a été développée ^{1/} et en raison d'une politique des salaires qui a maintenu assez bas les salaires urbains, cependant l'emploi dans le domaine de la fabrication a également augmenté de 6,5 pourcent par an entre 1968 et 1977. Peu de pays africains ont connu un taux plus élevé de croissance de l'emploi dans l'industrie. Etant donné les obstacles que connaît le Malawi en matière de croissance industrielle on peut douter que la production industrielle aurait connu une croissance plus rapide si on l'avait assurée d'une protection plus forte, tandis que la production agricole, l'emploi dans les usines et le PIB global auraient sans aucun doute connu une croissance plus lente.

^{1/} Industrie alimentaire, textiles, chaussures, traitements du tabac et du thé, comptent pour deux tiers environ de la production manufacturée. La plupart des autres industries (métaux, plastiques, peintures et produits chimiques) sont également à relativement forte intensité de main-d'oeuvre.

Encadré B: L'aide publique catalyseur d'investissements privés:
le pétrole au Mali

Les expériences récentes au Mali illustrent comment une petite quantité d'assistance publique au développement peut stimuler les influx de capitaux privés pour l'exploration pétrolière.

En 1979, l'Association internationale de Développement (IDA) de la Banque mondiale a accordé au Mali une avance de 1.000.000 dollars dans le cadre du mécanisme de financement de la préparation des projets pour préparer un projet de promotion de la prospection pétrolière. La préparation s'est concentrée sur (a) un programme d'assistance technique au gouvernement pour moderniser la législation pétrolière existante et renforcer les capacités techniques et administratives de l'Etat dans ce secteur; et (b) des forages de prospection géologique et d'exploration dans le Bassin de Taoudeni, qui avait fait l'objet de quelques études, ainsi que d'une exploration limitée par la société française Société Générale Elf-Aquitaine. L'avance a financé la réévaluation et la mise à jour des enquêtes géologiques existantes à la lumière des informations plus récentes et de techniques améliorées. Ces travaux ont complété ceux d'Elf Aquitaine et avec eux, ont fourni une meilleure estimation du potentiel de ressources de la zone. L'avance a permis la définition d'une stratégie pour attirer les sociétés étrangères sur la base de données convenables, améliorant la position de négociation du Mali et rendant en même temps le pays plus attrayant pour les sociétés pétrolières étrangères.

Pour le composant d'assistance technique de la préparation, le gouvernement a engagé une firme française d'ingénieurs conseils, le Bureau d'Etudes Industrielles et de Coopération de l'Institut du Pétrole (BEICIP); qui a soumis en juin 1980 ses recommandations pour l'exploitation des hydrocarbures. Des objectifs spécifiques d'exploration ont été identifiés dans le Sud Est et le Nord Est du pays. Afin d'obtenir des compagnies pétrolières l'engagement d'un programme de travail rapide et intensif, le BEICIP a recommandé des incitations telles qu'un amortissement accéléré et un financement favorable des oléoducs.

Le gouvernement malien a adopté la méthode proposée par le BEICIP et a entrepris une campagne de promotion visant à attirer les compagnies pour explorer le Bassin de Taoudeni. Le rapport technique préparé par le BEICIP a été diffusé dans la profession en l'espace de quelques mois. En décembre 1980, le gouvernement, avec l'assistance du BEICIP a ouvert des négociations avec Esso en vue d'un accord d'exploration de la partie Nord du Bassin. Un contrat a été signé en janvier 1981, prévoyant une enquête sismique et le forage d'un puits pour un coût total de 20 millions de dollars. En même temps, Elf-Aquitaine a décidé de forer un puits. La conclusion du contrat avec Esso a fourni l'occasion d'une participation entre les deux compagnies. Un accord a été réalisé en février 1981, entre les deux compagnies. Un accord a été réalisé en février 1981, prévoyant qu'Elf-Aquitaine et Esso financeraient en commun 100 pourcent des frais d'un puits à Yarba, qui s'élèveront à quelque 20 millions de dollars.

Encadré C: Développement des capacités locales

Dans les premiers temps, les Agences d'aide se concentraient presque exclusivement sur le produit final de leur financement d'un projet et sur ses avantages économiques. Mais à présent une attention croissante est en train d'être accordée au processus grâce auquel le produit final est réalisé, et particulièrement à la participation des entreprises nationales.

Le Ghana en fournit un exemple. En dépit de conditions macro-économiques extrêmement défavorables, le gouvernement du Ghana, avec l'aide extérieure, a augmenté la participation d'entrepreneurs nationaux privés chargés de travaux routiers, partant d'un pourcentage infime pour atteindre 50 pourcent des dépenses totales consacrées aux grandes routes sur une période d'environ cinq années. Une politique officielle délibérée, l'attribution d'une aide financière extérieure et une assistance technique ont permis de développer une industrie routière nationale qui comprend aujourd'hui plus de 100 entrepreneurs en activité.

Dans ce domaine, un projet majeur d'aide a souligné la participation active des entrepreneurs nationaux. Il contient un mécanisme de planification garantissant une demande permanente pour des travaux de gravillonnage et d'obturation. Il comporte un certain nombre d'autres caractéristiques: des exigences fortement mises en application en matière de qualité du travail, une étroite coopération entre la GHA (Autorité routière du Ghana) et la BHC (Banque pour l'Habitat et la Construction) pour la préqualification des entrepreneurs de travaux routiers; fonds pour la fourniture du matériel et des pièces de rechange (par l'intermédiaire de la Banque pour l'Habitat en ce qui concerne les entrepreneurs privés), fonds de roulement, matériel en location provenant d'un pool de location d'équipement (filiale de la Banque pour l'Habitat); conseils et formation de gestionnaires par un expert payé par l'UNDP et attaché à la Banque pour l'Habitat; formation du personnel des entrepreneurs dans les diverses disciplines techniques par l'Autorité Routière du Ghana conjointement avec le propre personnel de celle-ci, enfin amélioration de la fourniture des matériaux, en particulier en ce qui concerne l'exploitation des carrières.

En vertu de ce projet, 29 entrepreneurs ont bénéficié de prêts de la BHC (Banque de l'Habitat et de la Construction). En 1980, ils ont mené à bien 70 pourcent des travaux qui leur avaient été confiés, alors que, normalement, le Ministère des Travaux Publics n'en n'accomplit que 20 pourcent. Encouragés par le rendement du secteur privé - une force d'initiative et de capacité d'absorption allant au delà de l'attente - les donateurs extérieurs ont décidé d'accorder d'avance d'assistance.

Les programmes au Kenya ont prouvé que les instances officielles pouvaient également innover. Des méthodes de construction faisant appel a beaucoup de main-d'oeuvre ont été utilisées efficacement et économiquement dans la réalisation du programme de Routes d'Accès Rural (RARP) dans ce pays.

L'assistance extérieure a commencé en 1976. Beaucoup d'agences y participaient. A l'origine, le RARP comprenait la construction et l'entretien subséquent de 15 000 kilomètres de routes de campagne par 72 unités de construction, sur une période de huit ans, dans des districts couvrant près de 80 pourcent de la population du Kenya. Des unités de construction comprenant de 200 à 300 ouvriers furent créées, la main-d'oeuvre y étant employée dans toute la mesure possible. En raison de différences importantes dans le prix de la main-d'oeuvre entre le Gouvernement (ou les communautés locales) et les entrepreneurs et les exigences d'organisation, y compris les indispensables consultations avec les communautés locales, le programme des travaux pouvait être accompli uniquement par le Département des Travaux Publics du Gouvernement durant cette période initiale. Après les retards habituels liés au démarrage d'un programme si énorme, son ampleur fut ramenée en 1977 à 44 unités de construction et les délais étendus jusqu'à 1986. A l'heure actuelle 42 unités sont opérationnelles et emploient environ 10 000 ouvriers. En décembre 1980, 3 500 kilomètres environ de routes rurales avaient été construites. Les frais de construction réels s'élèvent à environ 6 000 dollars par kilomètre, ce qui est raisonnablement bas. Les progrès sont à présent largement dépendants de la possibilité d'embaucher de la main d'oeuvre et des salaires que le Gouvernement est disposé à payer. La qualité du travail est satisfaisante, et une expérience considérable est sur le point d'être réussie par l'entretien de 2 100 kilomètres de routes rurales grâce à des méthodes de travail intensif.

Une leçon peut être tirée: C'est que les pays africains possèdent un important potentiel inutilisé de fourniture de ressources au secteur de la construction. Une autre est que ces innovations en matière d'organisation sont possibles aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé.

CHAPITRE VIII. PROBLEMES A LONG TERME

Dans les précédents chapitres, nous avons examiné les mesures en vue d'accélérer la croissance économique à court terme. Mais l'urgence de ces problèmes immédiats n'en diminue pas pour autant l'importance de certains aspects de développement à long terme: les doubles problèmes d'une croissance rapide de la population et de l'expansion de l'urbanisation; les programmes et politiques en vue de préserver les sols d'Afrique et d'accroître les forêts et les approvisionnements en bois de chauffage; les moyens d'encourager l'intégration économique régionale.

POPULATION

Introduction

Les leaders africains reconnaissent de plus en plus les très graves conséquences d'une croissance démographique rapide. En 1973, neuf pays au Sud du Sahara avaient adopté les programmes encourageant le planning familial pour des raisons de santé et en tant que droit de l'homme. En 1978, ils étaient vingt. En outre, cinq de ces pays avaient élaboré une politique précise de réduction de la croissance de la population. Néanmoins, au sein des pays africains il coexiste des vues fort différentes sur la croissance démographique. Certains même sont d'avis que l'Afrique serait plus prospère avec une croissance démographique plus rapide. C'est un point de vue différent qui sera présenté ici.

Les conséquences d'une croissance démographique rapide sur le développement économique et le bien-être sont néfastes. Les chiffres le prouvent d'une façon dramatique. Sans un déclin de la fécondité (qui est actuellement de 6,6 naissances vivantes par femme), la population s'accroîtra selon les projections du tableau 8.1. Dans quarante ans, le Nigéria aura une population de 341 millions d'habitants, le Zaïre de 95 millions et le Kenya de 81 millions. Ces projections supposent une fécondité constante et le déclin de la mortalité. Alors que la fécondité va quelque peu tomber, les chiffres illustrent l'extraordinaire vitesse d'accroissement de la fécondité.

Tableau 8.1. Prévisions de population dans huit pays africains et dans l'Afrique au Sud du Sahara (en millions)

	<u>1980</u>	<u>2000</u>	<u>2010</u>	<u>2020</u>
Zimbabwe	7	15	23	31
Cameroun	8	14	20	25
Côte d'Ivoire	9	16	23	31
Ghana	12	23	34	45
Kénya	16	37	58	81
Tanzanie	19	37	54	72
Zaïre	28	52	73	95
Nigéria	85	172	255	341
Total des 8 pays	184	344	540	721
Afrique au Sud du Sahara	353 (100)	679 (192)	980 (278)	1411 (400)

Source: Données de la Banque mondiale. Cette projection suppose une fécondité constante.

Les deux prochaines décennies

Au cours des deux prochaines décennies, la population de l'Afrique continuera de croître rapidement, de 3% par an (selon les estimations de la Banque mondiale). Elle a augmenté en moyenne de 2,7% par an en 1970-1979 (le taux de croissance le plus élevé du monde) et, vraisemblablement, elle augmentera encore plus vite car l'amélioration de l'hygiène et de la nutrition diminuent la mortalité infantile (actuellement estimée à environ 150 pour mille), et le taux de mortalité chez l'enfant plus âgé. Il se peut aussi que la fécondité s'accroisse en raison d'une meilleure hygiène maternelle. C'est déjà ce qui se passe au Kenya, au Zimbabwe et en Zambie où le taux de croissance démographique dépasse 3% par an (voir le tableau A.S. 34).

Quelles en seront les conséquences? La majeure partie de cette population nouvelle commencera à vivre dans des zones rurales puisque la population urbaine est relativement peu importante (21% en 1980). Même si les villes s'agrandissaient à un rythme sans précédent, elles ne pourraient absorber qu'une partie de l'accroissement de la population rurale. Si simplement 60% de l'accroissement demeure rural pour décroître à 50% en 2000, la population rurale sera encore de 50% plus forte dans deux décennies. Ainsi, il faut s'attendre à un accroissement très rapide de la population rurale, plutôt qu'à sa diminution.

La population des villes africaines a augmenté de 6% par an au cours de la dernière décennie (voir le tableau A.S. 36), en réponse aux opportunités qu'offre la ville, et à la réduction du revenu dans l'agriculture traditionnelle -- l'expansion de la population rurale pousse les gens hors de l'agriculture, vers les villes, surtout dans les nombreuses parties de la région où, déjà, l'on abandonne petit à petit la culture traditionnelle (voir le chapitre II). Les pressions urbaines continueront à se généraliser dans les années 80 et 90 alors que les populations des villes continueront à se développer à des taux voisins des taux actuels. Beaucoup de villes verront leur population doubler chaque décennie et il est presque certain que la majorité des habitants manqueront des commodités élémentaires: eau courante, installations sanitaires, électricité. D'autres services seront déficients: santé, enlèvement des ordures, entretien des rues, communications. L'économie non agricole devra créer des emplois à un rythme sans précédent.

Le problème de l'auto-suffisance alimentaire se fera plus pressant. Par exemple, si la population s'accroît de 3% et que le revenu per capita augmente de 1 à 2%, l'accroissement de la demande alimentaire sera environ de 4% par an. Or, au cours de la dernière décennie, l'augmentation de la production agricole n'a pas atteint la moitié de ce taux (1,8% par an). Ainsi, à moins d'une augmentation radicale de la production agricole, il faudra, dans la prochaine décennie, importer davantage plutôt que moins de produits alimentaires.

Il y a aussi le problème des services de base. Une croissance rapide de la population ralentit les progrès de l'éducation et de l'hygiène pour tous. Pour simplement maintenir le taux d'expansion existant dans l'enseignement

primaire, il faudra, dans les deux prochaines décennies, augmenter le nombre de places disponibles de près de 4% par an. Une augmentation de 3% - un résultat louable d'habitude - signifiera qu'une plus petite proportion d'enfants africains pourra fréquenter l'école primaire.

Implications pour la politique démographique

Le scénario ci-dessus concernant la fin de ce siècle envisage une pression sur la terre, une urbanisation extrêmement rapide assortie d'un déclin de la qualité de la vie et une progression minime de la proportion de la population jouissant des services de base. Il est vrai que, en général, le taux de croissance démographique s'abaisse avec l'urbanisation, les progrès de l'éducation et d'autres aspects de la modernisation. Les parents ont tendance à désirer des petites familles dans un environnement urbain où n'existe plus la famille étendue qui procure une sécurité aux enfants. Ces derniers ne sont plus producteurs dans l'agriculture, mais, au contraire, "consommateurs" à l'école, les mères sont plus instruites et ont l'occasion de se procurer un revenu hors du foyer. Bref, la modernisation entraîne un déclin de la fécondité: la "transition démographique". Mais, à l'exception de Maurice, aucun pays du Sud-Sahara n'est encore entré dans cette phase.

Au contraire, le taux de croissance démographique s'est élevé récemment dans plusieurs pays parce que la mortalité due aux maladies infectieuses a diminué; les facteurs énoncés ci-dessus, qui entraînent une diminution de la taille de la famille, n'ont, jusqu'à présent, que très peu joué.

Aussi, est-il crucial de prendre des mesures pour réduire la fécondité. On reconnaît en général que les efforts de planning familial peuvent être efficaces, même avant toute modernisation. L'usage de nouvelles techniques de contraception s'est accentué dans plusieurs pays asiatiques, en partie à cause de campagnes d'information et d'éducation. En Indonésie, par exemple, on s'est efforcé de gagner l'appui des communautés locales: des chefs de villages ont souscrit aux programmes et ce sont des villageois qui forment le personnel des centres de distribution de contraceptifs. Mais il a fallu deux décennies d'expérimentation pour obtenir ces résultats.

D'un autre côté, dans la plus grande partie de l'Afrique, aussi bien dans les zones urbaines que rurales, peu d'efforts de ce genre ont été effectués. Avant 1972, il n'y avait aucune "expérience de planning familial" c'est-à-dire des tentatives pour procurer des services de planning familial à de grands groupes. L'expérience asiatique peut, certes, être un modèle utile, mais elle doit être adaptée aux conditions spécifiques de l'Afrique. A l'heure actuelle, cette région ne fait que commencer à édifier un ensemble de connaissances sur la meilleure manière de procéder.

La pratique traditionnelle très répandue de l'espacement des naissances en Afrique est basée sur la prolongation de l'allaitement au sein et sur l'abstinence. Elle offre un moyen de promouvoir l'acceptation des techniques modernes de contraception. D'ailleurs, il existe déjà un usage limité mais notable des méthodes contraceptives en Afrique de l'Ouest pour ces raisons même. Afin d'accroître l'usage des techniques modernes, les programmes proposés doivent impliquer des méthodes facilement réversibles qui n'interfèrent pas avec la lactation.

Les attitudes traditionnelles très répandues en vue de l'espacement des naissances constituent une base rationnelle pour l'incorporation du planning familial au sein des programmes de santé maternelle et infantile. Une fois que les gens utilisent les nouvelles techniques pour atteindre des buts traditionnels, ils peuvent adapter la technologie à d'autres buts, comme la réduction de la dimension de la famille à mesure que changent les conditions extérieures. Dans ce contexte, il est révélateur que l'Etude de la fécondité dans le monde montre que, bien que beaucoup de familles africaines aient atteint la dimension de la famille désirée, la plupart n'ont recours à aucun type de contrôle moderne des naissances.

En conclusion, il apparaît que l'accent mis sur les contraceptifs modernes pourra grandement accélérer la transition démographique de l'Afrique. Nous en déduisons que la politique de la population en Afrique devrait s'intéresser largement au ralentissement de la croissance démographique par les actions suivantes:

- Chaque couple devrait se voir reconnaître le droit aux conseils de planning familial. Ce devrait être un but fondamental pour chaque gouvernement que de procurer de tels conseils à tous ceux qui le désirent;
- Les gouvernements devraient encourager une large expansion des services de planning familial, y compris la fourniture de contraceptifs à très bas prix, peut-être même gratuits;
- Il faut encourager, pour de nombreuses raisons, l'éducation des femmes, parce que c'est un moyen entre autres de diminuer la mortalité infantile et de diminuer éventuellement la fécondité;
- Le planning familial devrait être une des composantes du système de santé;
- Il faudrait encourager les activités appuyant la politique de planning familial, notamment la dissémination de l'information; et
- Il faudrait que les gouvernements créent des unités (peut-être dans des ministères du plan) pour entreprendre des études sur cette politique. Ces unités mettraient aussi en évidence les effets de la future croissance démographique sur leurs objectifs fondamentaux: l'emploi, l'alphabétisation, la nourriture et la sécurité, entre autres.

L'objectif fondamental est clair. Le problème de la population n'est pas seulement un problème de dimension; c'est un problème d'urgence. Puisque cette croissance de la population est rapide le temps devient une condition essentielle. Si, par exemple, l'on pouvait accroître l'espace de temps entre la naissance de deux enfants, de manière à ce que le nombre moyen de naissances par femme passe de l'actuelle moyenne de 6,6 à 4,8 dans l'an 2000, la population totale de l'Afrique au Sud du Sahara serait de 640 millions au lieu de 679 millions. Et en 2010, avec une nouvelle diminution de la fécondité à 3,7 enfants, le total serait de 821 millions au lieu de 930 millions.

CROISSANCE URBAINE

Bien que la plupart des Africains vivent actuellement dans des zones rurales - et l'on reconnaît que le développement rural est la clé de la croissance économique - les zones urbaines s'étendent rapidement. Ce qui, non seulement, crée des problèmes immédiats mais aussi des préoccupations à long terme qu'il est urgent de résoudre.

Comme de plus en plus de gens s'entassent dans les villes pour y trouver un emploi, les populations urbaines se sont accrues dans l'ensemble de 6% par an et de 8,5% dans 35 grandes capitales - un taux auquel ils doubleront de taille tous les neuf ans. Il y a maintenant, 28 villes africaines de plus de 500,000 habitants alors qu'il n'y en avait que trois il y a 20 ans. En fait, l'on s'attend à ce que la population ait quadruplé au cours du dernier quart de ce siècle.

La plupart de ces populations urbaines sont privées de services de base. Une grande partie vit dans des taudis ou en squatters. Très peu de logements ont l'eau courante à l'intérieur et beaucoup n'ont accès à nulle eau courante. Les installations sanitaires sont rudimentaires. A Freetown, par exemple, 95% de la population utilise des trous communs comme latrines tandis qu'à Abidjan 65% utilise des fosses ouvertes ou des conduites d'eau sans revêtement. 20% seulement des résidents d'Abidjan ont le tout à l'égoût - et c'est une proportion beaucoup plus grande que dans le reste de la région.

Jusqu'à maintenant, peu de gouvernements disposent des ressources nécessaires pour adopter une stratégie systématique afin de résoudre les problèmes urbains et les autorités municipales sont débordées par des exigences au jour le jour. A moins que cette nouvelle population urbaine grouillante ne soit intégrée dans l'économie et que l'on ne s'attaque à ses problèmes, la situation risque de devenir explosive et d'arrêter les progrès économiques. De plus, les villes qui, maintenant, apportent environ la moitié de la production nationale, deviendront moins efficaces à mesure que la productivité des travailleurs et la croissance économique baisseront.

Une stratégie urbaine devrait concentrer ses efforts dans les trois domaines suivants: structure de planification et d'administration pour faire face au problème financier et de l'organisation des villes; mécanismes pour procurer des emplois, des services et des logements décents et abordables; incitation à créer des centres secondaires de taille petite et moyenne.

Bon nombre des institutions municipales existantes sont des vestiges de l'époque coloniale. Elles ont été conçues pour servir seulement la petite proportion de la population qui vivait dans le centre des villes et sous leur forme actuelle, elles ne sont pas équipées pour traiter les problèmes d'aujourd'hui. Les nouveaux gouvernements ont cherché à procurer un haut niveau de services pour des raisons compréhensibles. Mais étant donné l'actuelle rareté des ressources et l'énormité des besoins non satisfaits, à moins que les normes ne soient fixées à des niveaux modestes, à la portée des municipalités et des consommateurs, les masses urbaines seront pauvrement servies. Dans le domaine de l'eau courante et du sanitaire, par exemple, là où le revenu par tête d'habitant est de 350 dollars par an, il faudrait que les normes procurent un niveau minimum de service qui pourra être amélioré plus tard. On pourrait prendre des mesures intérimaires comme des tuyaux montants et des latrines à eau au lieu de systèmes sanitaires et d'adduction complets.

Il faut aussi que la politique du logement se propose de toucher le grand nombre possible de citoyens. Dans les années soixante, la politique mettait l'accent sur la construction d'une qualité relativement haute, souvent financée par des sources extérieures au moyen d'établissements parapublics. Dans les anciennes colonies britanniques, la "Colonial Development Corporation" a financé des sociétés nationales de logement et de construction qui construisaient sur le modèle métropolitain. Dans les pays francophones, ont été créées de nombreuses sociétés immobilières avec les mêmes objectifs. La Société ivoirienne pour la construction et la gestion immobilière (SICOGI) a peut-être été la plus active, en construisant 3.000 à 4.000 unités d'appartements par an dans les années 60. Son homologue sénégalaise, la Société immobilière de Cap Vert (SICAP) a beaucoup construit dans les quartiers riches de Dakar. La construction de logements sous ce type de politique n'a jamais touché la masse des pauvres citoyens, ni même les classes moyennes. Plus de 90% de la population urbaine de toutes les villes africaines a dû chercher d'autres solutions.

Au cours de la dernière décennie, on s'est orienté vers une approche du logement de type "sites et services" qui a évolué en une véritable "promotion". Selon ces plans, on procure une infrastructure rudimentaire mais on laisse la construction du logement ou des unités de logements aux individus. Entre 1972 et 1981, il a été dépensé un total de 533 millions de dollars sur de tels projets dans 15 pays différents, la contribution de la Banque mondiale seulement s'élevant à environ 270 millions de dollars (voir Encadré A).

[Encadré A: Deux approches au problème du logement urbain]

En ce qui concerne l'emploi, il convient de faire des efforts pour encourager le secteur informel et les activités à travail intensif. Ce qui pourrait comporter la promotion de l'industrie de la construction et le travail à domicile sur une petite échelle, là où le coût de la création d'emploi est bas. La pierre angulaire d'une telle stratégie est l'encouragement

aux petits entrepreneurs. Comme nous l'avons noté dans le chapitre VII, non seulement l'entreprise locale privée a été ignorée dans beaucoup de pays, mais elle a été découragée indirectement par des règlements sans nécessité. Pour encourager son développement, on pourrait lui accorder des crédits par des agences semi-gouvernementales en même temps qu'on lui procurerait des services comme l'électricité et l'eau. Dans ce domaine, les institutions donatrices peuvent jouer un rôle utile en aidant à obtenir le capital pour l'industrie de faible dimension et aussi par la voie de discussion de la politique, une politique locale d'environnement plus conforme.

Il faudrait, partout où cela est possible, associer les services à des plans de remboursement puisque les études ont montré que même dans les zones les plus pauvres une grande partie de la population peut se permettre des charges minimales et est prête à payer pour les services de base. Cependant, à moins que ces services ne soient fixés à des normes minimum, les gouvernements ne peuvent se permettre de les fournir, de même que des groupes à faibles revenus ne peuvent les payer. Il est indispensable que les utilisateurs paient des frais de manière à ce que les gouvernements puissent trouver les fonds nécessaires aux services supplémentaires pour une population en constant accroissement. En outre, quand les gens savent qu'ils paieront pour l'eau, l'électricité et les installations sanitaires, ils réduisent souvent leurs exigences quant au niveau procuré. Et comme l'on comprend bien que le remboursement n'est pas une tâche aisée, si l'on adopte des normes raisonnables, cela sera plus réalisable.

Toutes ces réflexions s'appliquent surtout aux grandes villes, mais il importe de noter le rôle vital dans le développement que jouent les centres secondaires. Les petites villes servent de lien entre le développement urbain et le développement rural. Ce sont des centres naturels de distribution des marchandises agricoles produites dans les zones rurales et des produits manufacturés des villes. Lorsque l'agriculture est prospère, ces villes deviennent de grands marchés de l'emploi non agricole pour les ruraux.

PLANIFICATION DES RESSOURCES

Trois problèmes dans le domaine des richesses naturelles sont particulièrement importants: la conservation des sols, le reboisement et l'approvisionnement en bois de chauffage. Le fait est que les peuples d'Afrique sont avant tout dépendants de ce que la terre procure: pâturages et récoltes, abri, bois de chauffage. Si nous voulons que cette richesse fragile continue à produire au siècle prochain, il faut dès maintenant prendre des mesures pour la préserver.

Conservation des sols

Les cultures seches seront nécessairement la principale source de l'augmentation de la production dans la grande majorité des pays africains pendant quelque temps encore. Mais le potentiel à long terme de l'agriculture est en diminution (de façon grave dans quelques pays) à cause de la culture intensive et des pâtures plus intensives. Aussi la préservation des ressources existantes est-elle la tâche primordiale à long terme en agriculture.

Il y a longtemps que la nécessité d'une stratégie pour arrêter la dégradation accélérée des sols et de la végétation s'impose. Toutefois, la conception et la mise en oeuvre d'une telle stratégie sont gênées par les contraintes politiques, le manque de données et la capacité rudimentaire des institutions occupées de l'aménagement de territoire.

La connaissance des régimes fonciers et la distinction entre terre privée et publique sont souvent des plus vagues. Des intérêts locaux politiques et traditionnels sont, naturellement, impliqués dans la propriété de la terre et son utilisation, compliquant le développement d'une politique nationale cohérente eu égard à la délimitation et l'utilisation des terres publiques. On manque aussi de politiques nationales et de législation concernant la distribution et l'utilisation de l'eau souterraine et de surface. Il en résulte que des conflits aigus entre différentes catégories d'utilisateurs s'élèvent de plus en plus fréquemment.

Les données les plus pertinentes sur les ressources, en ce qui concerne la conservation des sols et des eaux sont: les propriétés physiques des sols; la capacité de retenue de l'eau par les sols et la végétation; la qualité et la quantité de la couverture végétale; les systèmes de drainage; la densité de la population humaine et animale; l'actuelle utilisation de la terre (méthodes de culture et de pâture, utilisation des forêts et des arbres). On dispose rarement de ce genre d'information qui est parcellaire dans le temps et l'espace et rarement synthétisée sous une forme utilisable.

Les institutions publiques responsable pour l'aménagement de territoire sont d'ordinaire pas équipées pour l'emploi de méthodes modernes de classification des terres telles que les images prises par satellites ou la photographie à l'infra-rouge. Il faut orienter l'application de ces techniques beaucoup plus vers le développement et s'en servir pour la satisfaction des besoins des utilisateurs dans l'agriculture de pluie, l'irrigation sur petite échelle, la forêt et l'élevage.

En ce qui concerne le contrôle de l'érosion et la gestion ou le partage des eaux, il convient de distinguer les micro-solutions, qui s'appliquent au niveau de la ferme ou du village, des macro-solutions à long terme pour les terres publiques, lesquelles visent à contrôler l'érosion et l'écoulement causés par l'abattage sans distinction des arbres, la sur-pâture et la culture sur brûlis. Les méthodes que l'on doit répandre et favoriser au niveau de la ferme ou du village devraient se concentrer sur les techniques de conservation du sol et de l'eau; mais ces techniques doivent être à la portée des paysans tant du point de vue de leur application que du coût et comporter des profits et incitations suffisants à court terme.

Il faut que des efforts-pilotes deviennent partie intégrale des projets de développement des régions agricoles et que l'on reconnaisse le rôle que les autorités locales traditionnelles ou les organisations de village peuvent jouer en mobilisant la main-d'oeuvre locale pour la mise en oeuvre et l'entretien. Des expériences de ce type en Haute Volta ont donné des résultats encourageants.

L'aide extérieure peut jouer un rôle important en compilant des données sur les ressources et en organisant des unités de planification de l'utilisation de la terre, en faisant connaître les expériences d'autres régions du monde tropical et en élaborant sur une grande échelle, des méthodes de conservation des sols qui restent encore à trouver.

Reboisement

Certes, le reboisement est un élément important de la gestion des eaux et du contrôle de l'érosion, mais il se justifie aussi dans beaucoup de pays par le maintien ou l'accroissement de l'approvisionnement en bois de chauffage gravement menacé d'épuisement.

Le reboisement et la conservation des sols sont des programmes qui ont un point commun: ils ne peuvent être ajustés aux besoins définis que dans la mesure où les pays font des progrès dans l'organisation de ces travaux d'une manière rentable. Dans la plupart des cas, ce ne peut être réalisé que par la mobilisation de la population rurale. Sans une coopération active et volontaire, les programmes ne peuvent être maintenus. Mais participer à des travaux dont le bénéfice est à long terme semble souvent coûter cher aux paysans; aussi la tâche-clé consiste-t-elle à susciter suffisamment d'intérêt avant que la situation écologique ne devienne désespérée et la nécessité d'agir évidente. A cette dernière phase, la détérioration écologique peut devenir soit irréversible, soit beaucoup plus coûteuse à redresser.

C'est un rôle majeur pour l'aide étrangère que d'aider les institutions africaines à mettre d'avantage l'accent, dans les programmes de formation, sur l'environnement rural et forestier et à organiser des cours de formation pour les forestiers africains. La création de nouveaux programmes pour la formation de ceux qui travaillent à l'extension des forêts par la sylviculture et l'appui à la recherche forestière constitueront ensuite d'autres priorités. Une nouvelle organisation de recherche, l'International Council for Research in Agro-Forestry (ICRAF), basée à Nairobi, vient de commencer.

Bois de chauffage

Les efforts actuels de reboisement sont bien en-dessous de ce qu'il faudrait pour résoudre le problème à long terme du bois de chauffage en Afrique. Le rythme actuel de plantation d'arbres à bois de chauffage en Afrique est de l'ordre de 70.000 hectares par an. Mais pour que les pays africains atteignent l'auto-suffisance en énergie provenant du bois vers l'an 2000, ce rythme devrait être au moins quinze fois plus grand pour atteindre le niveau d'un million d'hectares par an. En outre, les programmes massifs de production de bois de chauffage sont sous la dépendance des contraintes de la disponibilité limitée de terre, de l'indigence des services forestiers et des programmes de recherche, du temps d'avance requis pour parvenir à une capacité institutionnelle de conduire le programme et des contraintes budgétaires au niveau national. Puisque les facteurs du reboisement sont surtout la terre, la main-d'oeuvre et le temps, la population elle-même peut créer des sources de combustible à bas prix.

Cependant, les parcelles boisées doivent être soigneusement sélectionnées car la forêt retire de la terre aux cultures et aux pâturages. De plus, comme planter des arbres ne satisfait pas les besoins immédiats en bois, il est souvent difficile de s'assurer la coopération des paysans et des ouvriers agricoles sans terre, surtout s'ils ne sont pas sûrs d'avoir des droits sur les arbres arrivés à maturité.

Néanmoins dans certains pays, on devrait atteindre le doublement ou même le triplement des niveaux actuels (1980) de plantation. Il faudrait donner la priorité à la sylviculture fermière, y compris à la plantation d'arbres autour des maisons et à la limite des fermes. Obtenir le doublement de l'actuel taux de reboisement dans les cinq prochaines années dans l'Afrique prise dans son ensemble coûterait cher. Il faudrait des investissements extérieurs de 350 à 500 millions de dollars. De tels projets doivent être principalement centrés sur la création d'un cadre institutionnel et d'infrastructures indispensables pour pouvoir à l'avenir entreprendre de grands programmes de plantation. La justification de taux plus élevés de plantation dépend, dans chaque pays, de l'expérience acquise par les programmes de reboisement passés et en cours, dont la plupart en sont à l'étape pilote.

LE REGIONALISME

Dans le Plan d'Action de Lagos, les chefs d'Etat africains ont approuvé l'objectif d'un continent économiquement unifié et plus autonome en l'an 2000. La communauté des donateurs doit aider les gouvernements à atteindre cet objectif, car la coopération économique et, en fin de compte, l'intégration économique sont essentielles pour l'élimination des obstacles d'un développement à long terme, à bien des égards.

D'abord, en gros, les petits Etats ont des limites. Et la plupart des pays africains sont petits - en termes de population et de marché. Six seulement ont plus de 15 millions d'habitants (Ethiopie, Kenya, Nigéria, Soudan, Tanzanie et Zaïre). Vingt-quatre en ont moins de cinq millions chacun et douze à peine plus d'un million.

Il est vrai que beaucoup reste à faire à court et moyen terme. Quelque soit la taille du pays, ces recommandations restent valables: établissement d'une machine administrative efficace, développement d'une agriculture monétaire plus productive, création d'infrastructures physiques et sociales, extension d'une éducation convenable et autres tâches similaires. Mais, après que les fondements institutionnels eurent été posés et que le potentiel agricole et minéral des petits pays africains eut été plus complètement exploité, un nouveau développement, notamment de l'industrie, exigera de plus grands marchés. Ce qui entraînera presque sûrement de plus grandes unités économiques. Ainsi, il faut réaliser l'intégration économique pour élargir l'éventail des options de l'avenir.

Ensuite, les solutions à long terme des problèmes spéciaux des Etats enclavés, en général extrêmement pauvres, nécessitent des approches régionales. C'est vrai, entre autres, pour les pays du Sahel, le Swaziland, le Lesotho, le Rwanda et le Burundi. Le problème de la viabilité économique est hautement

ment pertinent pour ces Etats et pour ceux qui songent à leurs choix de développement. La plupart de ces Etats ne peuvent atteindre des niveaux raisonnables de bien-être économique et de croissance qu'en s'associant avec des pays mieux lotis de leurs régions. Les forces du marché reflètent déjà cette réalité, notamment par les flux migratoires. C'est un fait que certains pays enclavés se développeront mieux dans le cadre d'une coopération ou une intégration régionale économique.

Les résultats des efforts de coopération et d'intégration économique n'ont guère été satisfaisants jusqu'à présent, pour trois raisons principales. Premièrement, les coûts et les bénéfices des plans de coopération souvent ne sont pas favorables à court terme. Quelle que soit l'activité - effort régional de recherche, faculté commune ou campagne d'hygiène en collaboration - cela implique des dépenses administratives élevées. Invariablement, il faut plus longtemps pour mettre en oeuvre de tels efforts car ils soulèvent des questions de droit et d'institutions. Le profit, en outre, peut être incertain ou impalpable: des économies de taille peuvent fort bien ne pas s'obtenir rapidement. De plus, le financement de ce genre d'efforts régionaux est souvent recherché auprès de sources extérieures, mais, d'ordinaire, les donateurs trouvent l'exécution des projets nationaux assez hardie et hésitent à courir des risques, à subir des retards et à s'engager dans des dépenses plus élevées qu'impliquent les programmes régionaux. Deuxièmement, au cours des deux dernières décennies, la consolidation politique interne a été le premier but de la plupart des Etats. La sécurité, la continuité politique et la confiance requise pour faire avancer les plans de coopération économique ont été inadéquates. Troisièmement, à cause des problèmes bien connus que comporte une distribution équitable des profits, les gagnants potentiels aussi bien que les perdants potentiels ont hésité davantage à s'engager à fond avec les Etats voisins tant que les gains potentiels mutuels n'étaient pas à la fois évidents et sûrs.

C'est pourquoi la coopération économique régionale, bien qu'essentielle pour éliminer les obstacles au développement à long terme que rencontrent beaucoup d'Etats africains, ne sera pas facilement obtenue. Il faudra de grands changements, parmi lesquels le renforcement des moyens de transport, la mise à l'écart de politiques monétaires et commerciales qui entravent et déforment le commerce inter-régional, la promotion de projets conjoints dans l'industrie, l'éducation et la recherche et des institutions régionales avec un personnel et un budget adéquat susceptibles de devenir des instruments majeurs de coopération et d'intégration.

Le rôle des donateurs

Certains moyens de faciliter l'intégration économique et la coopération fonctionnelle en Afrique par l'aide extérieure ont été exposés dans les chapitres précédents: le financement des moyens de transport reliant les pays; des installations hydro-électriques communes; des usines desservant les marchés intégrés; des instituts multinationaux de recherche et d'enseignement ainsi que la fourniture de services hydrologiques, météorologiques et d'autres techniques, pour n'en nommer que quelques-uns. Les donateurs d'aide étrangère pourraient aussi procurer un appui aux institutions régionales que soutiennent nettement et de façon continue les gouvernements africains. Les donateurs

pourraient jouer un rôle de catalyseur en finançant les études de faisabilité et de pré-investissement des projets d'intégration. C'est un domaine dans lequel les gouvernements africains dans une situation financière difficile sont souvent incapables d'engager leurs rares fonds. Enfin, les donateurs peuvent, en général, élever le niveau de priorité qu'ils assignent à l'intégration et la coopération.

Encadré A: Deux approches au problème du logement urbain

Les squatters de Lusaka

A Lusaka, la ville la plus grande et qui grandit le plus vite en Zambie, les problèmes de logement sont aigus. C'est pourquoi on a mis en oeuvre un projet "sites et services" (pour lequel la Banque mondiale a versé 3 millions de dollars) pour remettre en état et desservir 17.000 habitations dans les quatre principales zones de squatters; pour préparer 12.000 lotissements résidentiels et procurer des prêts pour les aménagements et la construction. L'entreprise est aussi conçue comme un projet-pilote afin de démontrer la faisabilité de logements à bas prix et de programmes d'infrastructure.

Alors que le projet était en cours d'exécution, le gouvernement zambien a été frappé par une crise financière aigüe qui a entraîné des retards des dépassements de coût et, finalement, des coupes claires dans le plan original. Néanmoins, on a beaucoup fait: 31.000 lotissements - pour loger approximativement 30% de la population de Lusaka - ont été pourvus d'une infrastructure de base; la moitié des unités des sites et services étaient destinées à des ménages à bas revenu - les 40% les plus pauvres de la population. La remise en état a touché plus de 90% des maisons de la zone visée; les lots de terrain et les prêts ont été attribués selon un système de points qui favorisait les résidents les plus pauvres; et les maisons construites dans le cadre de ce projet coûtent environ le dixième de ce qu'elles coûteraient dans le cadre d'un plan conventionnel.

Plusieurs raisons expliquent le succès du projet. D'abord, le conseil municipal de Lusaka a reçu une assistance technique ainsi que l'Unité de Projet de logement (Housing Project Unit, HPU), bureau spécial créé pour la seule réalisation de ce projet. Le budget était suffisamment important pour attirer un personnel hautement qualifié et l'on s'est appliqué à obtenir la coopération de la communauté. Le American Friends Service Committee et l'UNICEF, qui s'étaient assurés une coopération similaire de la communauté ailleurs en Zambie, ont travaillé au projet, lui apportant leur expérience. Plus important encore, la communauté a été associée à l'étude des plans et n'a pas eu le sentiment que le projet lui était imposé d'en haut.

Quand le projet a été achevé, le HPU a été dissous. Mais on a créé un nouveau bureau, l'Unité de zones péri-urbaines (Peri-Urban Areas Unit), qui reprendra le programme dans d'autres zones de squatters aux abords de la ville.

Le paiement des charges a été un problème continu. Ainsi, en mars 1980, 80% des ménages avaient au moins trois mois de retard pour le paiement des charges et 93% pour le remboursement des prêts. Ce n'est pas que les résidents ne puissent payer, mais ils n'ont pas l'habitude de payer pour ces services (et cela dans toutes les catégories de revenus en Zambie) et les institutions et les mécanismes nécessaires pour la collecte de ces fonds sont presque sans pouvoir. Aussi renforce-t-on la procédure et a-t-on commencé à prendre des mesures d'expulsion.

Le projet urbain de Francistown

Le projet urbain de Francistown, approuvé en 1974, a été la première tentative du Botswana pour mettre en oeuvre une stratégie pour une croissance urbaine méthodique. Il se proposait de définir, pour les infrastructures urbaines, des normes peu coûteuses et techniquement adéquates qui profiteraient aux pauvres et amélioreraient immédiatement les conditions de vie et la santé publique chez les squatters.

Ce plan demandait le réaménagement des zones occupées par les squatters qui contenaient environ 1.000 familles en procurant 1000 lotissements pour des logements traditionnels avec un minimum de services et en offrant 800 parcelles de sites et services pour lesquelles on accorderait des prêts (pour les matériaux de construction) et des actes de donation. Il comportait aussi la construction d'un petit nombre de centres communautaires, la création de zones de services pour les lots industriels et commerciaux et pour 25 lots destinés à un quartier résidentiel d'un coût élevé, l'amélioration de la distribution d'électricité, la construction de routes et l'installation de pompes et de canalisations.

Ces objectifs ont été atteints. Près de 95% de la population a accès à l'eau potable, aux routes, à l'éclairage des rues et à la jouissance légale des terrains occupés par les squatters. Un total de 800 lotissements sites et services a été attribué et lots aménagés ont été pourvus d'infrastructure. 80% des ménages de ces bénéficiaires avaient de faibles revenus et ne jouissaient d'aucun service de base auparavant. De plus, de nouveaux emplois ont été créés.

La réussite du projet tient premièrement au fait qu'il était de petite dimension dans une petite ville. Et aussi au fait que les tâches ont été décentralisées. Tandis que l'administration centrale (nationale) avait la responsabilité d'accorder les permis de construire, l'administration municipale s'occupait des aspects relations humaines, comme l'attribution des lots, les prêts pour les matériaux de construction, offrant une assistance technique dans l'application des méthodes de construction "aide-toi toi-même" et recueillant les remboursements des prêts ainsi que les charges des utilisateurs.

Mais le recouvrement des dépenses demeure encore un problème et l'agence du logement "fais-le toi-même", qui a joué un rôle vital pour le développement de la communauté, a encore besoin d'assistance technique et de relations plus clairement définies avec le gouvernement central.

CHAPITRE IX. L'AIDE EXTERIEURE DANS LES ANNEES 1980

Seul l'effort conjugué des nations africaines et de la communauté internationale rendra possible la résolution des problèmes auxquels l'Afrique est aujourd'hui confrontée. Un engagement bilatéral sera nécessaire pour passer de la stagnation à la croissance et de la perspective d'une pauvreté sans fin à l'espoir d'une vie meilleure. Les gouvernements africains doivent montrer le chemin car les enjeux de politique intérieure sont déterminants dans la crise, et aucun changement réel n'est concevable si on ne tient pas compte de ces facteurs. La communauté internationale doit elle aussi faire des engagements importants. Pour augmenter l'aide, fournir une assistance plus appropriée que dans le passé, aux besoins de l'Afrique, et soutenir les programmes de réforme définis par les gouvernements africains. Des réformes soutenues par une augmentation importante des aides promettent une amélioration substantielle des perspectives de croissance de l'Afrique dans les années 80.

LE BESOIN D'UNE AIDE ACCRUE

L'assistance extérieure à l'Afrique est déjà à un niveau relativement élevé, comparée à celle des autres régions en voie de développement (l'A.P.D. net par tête en 1980 était de \$ 13,70 pour l'Afrique mais de \$ 9,60 pour tous les pays en voie de développement) et elle a rapidement augmenté dans les dix dernières années. Les chiffres relatifs aux montants des aides n'indiquent pas à eux seuls, la contribution au développement de l'Afrique par les institutions donatrices bilatérales et multilatérales. L'importance de l'intervention de techniciens étrangers dans les projets, les conseils sur les politiques, et la formulation de stratégies de développement a été plus importante en Afrique que n'importe où ailleurs dans le monde en voie de développement. Donc, dans la mesure où les problèmes de l'Afrique sont le résultat de projets de conception inadéquate ou la poursuite de politiques inappropriées, la Communauté donatrice en partage la responsabilité. Les états africains et les donateurs ont été liés dans des efforts de développement à un niveau exceptionnel et doivent le rester si on compte résoudre la crise actuelle.

L'aide à l'Afrique doit être augmentée dans les années 80 car, premièrement; ce continent compte une population nombreuse, parmi la plus pauvre et la plus vulnérable du monde. Vingt des trente pays les plus défavorisés se trouvent en Afrique et les autres pays africains ne sont pas mieux lotis. L'ensemble des pays importateurs de pétrole dans l'Afrique au Sud du Sahara n'a qu'un revenu par tête de \$ 316. Selon presque tous les paramètres: espérance de vie, mortalité infantile, alphabétisation, accès à l'eau potable, production de cadres, l'Afrique est extrêmement pauvre. Deuxièmement, les perspectives de croissance à moyen terme de l'Afrique sont les moins prometteuses. Les projections du Rapport sur le développement dans le monde, 1981 indiquent une augmentation du revenu par tête de 0,1 pourcent par an seulement pour la période 1980-90, sur la base de suppositions optimistes (voir Tableau 9.1). Troisièmement, l'Afrique est moins bien située que les autres pays en voie de

développement et à faible revenu, pour profiter de la croissance et du commerce international. La part de produits non-pétroliers dans les exportations est plus élevée en Afrique, et la région est spécialisée dans un ensemble de productions de base aux perspectives de croissance plus lentes. Quatrièmement, l'Afrique reste très dépendante des capitaux à taux préférentiels (aide) du fait de ses garanties limitées. Enfin, une aide accrue combinée à une politique de réformes promettent un investissement fructueux qui rendra possible une accélération de la croissance pendant les années 80.

Tableau 9.1. Croissance du PNB par personne, 1960-90

	PNB/Personne (réf. dollars 1980)	Croissance annuelle du PNB			
		1960-70	1970-80	Minimum 1980-90	Maximum 1980-90
<u>Afrique au Sud du Sahara</u>					
Importateurs de pétrole à faible revenu	260	1,7	-0,4	-1,0	0,1
Importateurs de pétrole à revenu intermédiaire	520	1,7	0,4	0,0	0,3
Exportateurs de pétrole	730	0,4	2,6	2,0	2,3
<u>Ensemble des pays en voie de développement</u>					
Faible revenu	250	1,8	1,6	1,5	2,6
Revenu intermédiaire	1.580	3,9	2,8	2,2	3,4

Source: Banque mondiale, Développement dans le monde, 1981 (New York: Oxford University Press, 1981) Tableau 1.1

L'EFFET D'UNE PLUS GRANDE AIDE ET LA REFORME POLITIQUE DES PERSPECTIVES ECONOMIQUES

Comme nous l'avons soulevé plus haut, le Rapport sur le développement dans le monde, 1981 prévoit un sombre avenir pour l'Afrique importatrice de pétrole dans les années 1980. Effectivement, pas d'augmentation du revenu par tête pour la décennie, même dans une hypothèse optimiste quant à la conjoncture extérieure. Bien que ces projections ne soient pas une simple extrapolation de tendances, elles ne supposent aucun changement fondamental de politique intérieure. Elles prévoient une faible augmentation des exportations, correspondant au maintien de parts constantes des principales productions de base de l'Afrique dans le commerce international et elles supposent une stabilisation des exportations dans les pays qui ont connu un déclin imputable à la guerre. Nous avons utilisé

le modèle global de la Banque mondiale pour formuler les tendances au développement dans l'Afrique importatrice de pétrole, en supposant une réforme importante de la politique intérieure et des différents niveaux d'aide.^{1/}

Le Tableau 9.2 résume les résultats de ces simulations. Si l'on continue de suivre le type de politiques actuelles combiné avec un niveau d'aide un peu plus élevé (voir Tableau 9.3), une projection à travers les années 80 prévoit une baisse du PIB par tête. Sans une amélioration de la politique, il n'y a pas suffisamment d'ajustements structurels pour ramener l'économie sur la voie d'une croissance plus rapide. Les exigences des importations demeurent élevées à cause des besoins élevés en importation de l'industrie, la part croissante des importations d'énergie et les importations continues de céréales. La croissance des exportations traîne. L'épargne nationale stagne. Tout ce qu'une aide plus importante peut faire, c'est soutenir le niveau des importations et de l'investissement.

Tableau 9.2. Projections des Performances des Pays Africains Importateurs de pétrole, 1980-90

Source	Croissance annuelle moyenne 1980-90 (en pourcentage)			
	Avec politiques actuelles		Avec réforme des politiques	
	augmentation légère d'aide	augmentation importante d'aide	augmentation légère d'aide	augmentation importante d'aide
Produit intérieur brut	2,4	3,1	4,2	5,0
PIB par tête	-0,5	0,2	1,3	2,1
Agriculture	2,3	2,8	3,5	3,8
Exportations	2,6	3,3	4,1	5,2
Importations	0,7	2,3	2,3	3,9

Source: Projections de la Banque mondiale.

Avec des réformes économiques appropriées, les perspectives s'éclairent. Les réformes sont celles recommandées plus haut -- des changements dans les politiques agricoles, les améliorations dans l'utilisation efficace des ressources dans le secteur public et des politiques de taux de change et de commerce plus ouverts. Ces changements d'orientation sont exprimés comme suit, dans le modèle:

- L'augmentation des incitations à la production agricole permettent une expansion de la production avec un investissement minimum et un coût modéré des devises;

^{1/} La seule hypothèse de "l'aide faible" est que l'APD annuelle aux pays africains importateurs de pétrole (l'assistance technique exclue) passe en termes réels de 4,7 milliards de dollars en 1980 à 5,8 milliards de dollars en 1990. Avec l'hypothèse "d'une aide plus importante", l'APD passe à 9 milliards de dollars (prix de 1980) en 1990 (voir Tableau 9.3).

- La nouvelle répartition des dépenses budgétaires favorisant les dépenses de réhabilitation et de fonctionnement permettent une utilisation plus efficace des moyens existants et augmentent la croissance avec des investissements réduits;
- Une augmentation plus lente des dépenses administratives et une épargne privée plus importante (organismes parapublics inclus), résultent d'une plus grande épargne nationale et d'un ratio d'investissement sur PIB plus élevé; et
- Un accroissement des incitations aux exportations permet à la fois une augmentation des exportations et une accélération des importations pour une aide d'un montant donné.

Une réforme sans une aide accrue, cependant, ne constitue pas une solution satisfaisante. L'investissement est nécessaire pour tirer parti de meilleures incitations à l'exportation et à la production agricole nécessaire aussi à la production et à la conservation de l'énergie. Les réformes peuvent amplifier la croissance mais sans une aide accrue, les devises et les fonds d'investissement disponibles, seront insuffisants pour permettre une restructuration complète. Une aide plus substantielle apportée aux gouvernements africains permet à la fois l'augmentation des dépenses récurrentes et de fonctionnement pour la période 1980-85 et le soutien des niveaux d'investissement arrivant à échéance dans la dernière partie de la décennie. De plus, cela permettra une croissance plus importante pendant cette période, et jettera les bases d'une croissance plus soutenue durant la dernière décennie du siècle. De plus, bon nombre de pays africains ne pourraient entreprendre de réforme sans une assistance supplémentaire. Les nouvelles politiques et les nouvelles approches impliquent souvent des instruments non éprouvés dont la praticabilité et l'efficacité doivent être testées. Il y a toujours une résistance au changement, due à l'inertie des bureaucraties ou aux droits acquis. En bref, l'aide extérieure est nécessaire pour faciliter le processus de changement et de réajustement politique, pour financer les redémarrages et pour aider les gouvernements africains à atténuer les effets du changement sur des groupes qui, comme les consommateurs urbains, craignent des pertes de revenu.

Le Tableau 9.3 montre l'ampleur d'ensemble des décaissements de l'APD pour l'Afrique, et le Tableau 9.4 indique le niveau de décaissements de l'APD qui sera attendu des donateurs multilatéraux ou bilatéraux durant la décennie à venir. Le montant élevé de l'aide figurant au Tableau 9.3 qui aide à provoquer la croissance plus rapide montrée au Tableau 9.2 (Colonne 4) représente pratiquement quatre fois les versements nets faits à l'Afrique par l'APD entre 1980 et 1990 - de \$ 4,9 milliards à \$17,8 milliards (un doublement à peu près en termes réels). Cet accroissement d'aide combinée aux réformes des politiques économiques pourrait faire augmenter d'à peu près un quart le revenu par tête des pays africains importateurs de pétrole au cours des dix années à venir. Sans cela, c'est une stagnation virtuelle.

Tableau 9.3. Versements nets faits à l'Afrique par l'ADP 1980 - 1999 ^{a/}
(en millions de dollars)

Versements nets	1980	Aide élevée		Aide faible		Taux de croissance annuel		
		1985	1990	1985	1990	1970-80	1980-90	
						Aide élevée	Aide faible	
<u>A prix courant</u>								
Afrique:	4.883	10.219	17.839	7.740	11.889	18,7	13,8	9,3
Importateurs de pétrole	4.706	10.101	17.627	7.482	11.482	19,9	14,2	9,3
Exportateurs de pétrole	177	118	212	258	407	4,1	1,8	8,7
<u>A prix de base 1980</u>								
Afrique:	4.883	6.956	9.069	5.269	6.044	5,0	6,4	2,2
Importateurs de pétrole	4.706	6.876	8.961	5.093	5.837	6,1	6,7	2,2
Exportateurs de pétrole	177	80	108	176	207	-8,0	-4,8	1,6
Part de l'Afrique en pourcentage de l'ADP par rapport aux autres pays en voie de développement	22,5	25,0	27,1	21,9	22,2			

a/ Assistance technique non comprise.

Source: Projections de la Banque mondiale.

Tableau 9.4. Décaissements nets de l'APD à l'Afrique 1979 (réalisé), 1985 et 1990 (en millions de dollars à prix courants) ^{a/}

Source	Réel 1979 versements nets	Part en pourcentage de l'APD 1979	Projections des décaissements nets ^{b/} de l'APD	
			1985	1990
CAD bilatéral	3.570	60	8.840	15.480
OPEP bilatéral	270	5	680	1.190
Total multilatéral duquel:	1.830	31	4.540	7.940
Institutions de financement arabes	(370)	(6)	(910)	(1.590)
Autres sources				
Grand total	5.940 ^{c/}	100	14.730	25.770

- a. Les projections sont calculées en utilisant le taux de croissance annuel de l'hypothèse haute des projections des versements d'APD (voir Tableau 9.3). L'assistance technique est incluse ici; elle n'est pas incluse dans les chiffres de l'APD du Tableau 9.3.
- b. Les versements totaux de l'APD en 1979 ont été engagés à 68,5 pourcent. En assumant que cette relation demeure constante, un engagement de 21,5 milliards de dollars peut être attendu en 1985 et 37,6 milliards de dollars en 1990.
- c. L'assistance technique est estimée à être entre 20 et 25 pourcent de l'APD.

Source: OCDE, Distribution géographique des flux financiers aux pays en voie de développement; numéros divers.

Bien que ces aides représentent un effort plus important de la part des donateurs, le taux de croissance indiqué est plus faible que celui de la dernière décennie. On pourrait atteindre ces augmentations, à condition d'agir rapidement pour augmenter les engagements financiers. Dans l'allocation des fonds de l'IDA, la Banque mondiale continue de donner la priorité à l'Afrique. A peu près 30 pourcent des fonds de l'IDA sont prévus pour l'Afrique dans l'exercice 82-86. Cependant, le volume des ressources qui représentera cette part de l'IDA dépendra de l'implémentation effective de l'IDA-VI ainsi que du niveau de réapprovisionnement à déterminer pour l'IDA-VII. L'Afrique continuera de bénéficier de l'attention prioritaire dans les prêts de la Banque, mais les volumes seront limités en fonction des capacités d'emprunt. On compte sur l'augmentation du soutien de l'IFC au secteur privé de développement en Afrique.

LES POLITIQUES DES DONATEURS

Assistance pour l'élaboration et le soutien de programmes d'action

Une réforme de politique économique doit être basée sur une analyse détaillée macro-économique et sectorielle. Le niveau et la structure des prix agricoles, la structure de protection, la politique des rémunérations et des salaires, les programmes de commercialisation et d'approvisionnement, ainsi que les autres aspects de politiques de développement doivent être examinés dans le contexte particulier de chaque pays si l'on doit élaborer des mesures politiques précises et agir efficacement. De plus, on doit élaborer avec attention des programmes d'investissements du secteur public réalistes, reflétant les limites en ressources, les priorités par secteurs et les critères de sélection appropriés au projet.

La capacité d'entreprendre ces analyses pour l'élaboration d'une politique devrait être un objectif prioritaire des gouvernements. Les donateurs peuvent contribuer à l'édification de cette capacité et par là même aider les gouvernements, directement et indirectement, à élaborer des programmes d'action sectoriels et macro-économique. La Banque mondiale est prête à répondre à toute demande de cette nature. Cette assistance nécessitera probablement une expansion du personnel de terrain des institutions donatrices. Pour sa part, la Banque mondiale a, au cours des dix dernières années, considérablement augmenté le nombre de ses agents représentants résidant en Afrique et elle envisage favorablement une augmentation dans le futur.

De plus, les donateurs peuvent fournir une assistance pour examiner les problèmes d'une politique spécifique, à la demande des gouvernements. Pour sa part, la Banque mondiale entretient un dialogue continu sur les problèmes de politique économique et sectorielle fondé sur son travail économique courant. Ce travail d'analyse macro-économique et sectorielle constitue la documentation de base pour les sessions consultatives de groupes en ce qui concerne ces pays pour lesquels un tel groupe existe. S'il est important de créer un cadre des politiques plus orienté vers les problèmes de croissance et de développement, cela implique qu'il faut entreprendre un travail économique plus centré sur la politique à suivre. La Banque mondiale développe sa capacité d'entreprendre ce travail économique en Afrique et elle est prête à former des groupes de consultation pour les pays qui le demandent, dans la mesure où une participation effective des donateurs est probable.

Soutien des donateurs aux programmes de réforme

Le montant ainsi que la nature de l'aide des donateurs à un pays doivent être déterminés dans le cadre des programmes d'action élaborés par chaque gouvernement, ces programmes adressant les problèmes de politique de développement soulignés dans ce Rapport. En ce sens, l'aide financière des donateurs soutiendra effectivement la réalisation des objectifs de développement et évitera le financement des projets qui ne reflèteront pas les priorités d'un gouvernement voire même qui iront à l'encontre de ces priorités.

L'aide des donateurs peut revêtir plusieurs formes -- prêts liés à un projet et prêts non liés à un projet (prêts sectoriels, prêts de programme, prêts pour un ajustement structurel); financement du coût hors frontières, financement de dépenses locales; et financement de dépenses récurrentes. Toutes ces modalités ont un rôle à jouer dans des pays différents et dans des circonstances différentes. Les donateurs devraient avoir la flexibilité d'utiliser la méthode d'aide ayant la plus de chance d'augmenter leur contribution au développement.

Prêts liés à un projet

La forme du prêt conventionnel, c'est-à-dire prêt lié à un projet - sera un moyen important du transfert de ressources du monde industrialisé aux pays africains. C'est non seulement pour beaucoup de donateurs la modalité de prêt fréquemment préférée; mais c'est aussi la mieux adaptée aux besoins du développement de l'Afrique, du fait de ses limitations de capacité en planification et d'identification des projets. C'est dans le cas de l'agriculture, qui doit être la pièce maîtresse des programmes de développement en Afrique, que l'on voit le plus clairement le besoin d'augmenter les niveaux de prêts liés à des projets. Le Plan régional pour l'Afrique d'Aide à la Nutrition de la FAO, par exemple a fait un appel d'investissements pour un montant de \$ 125 milliards en prix 1981 pour la période 1975-1990. De cette somme, 45 pourcent était pour les cultures vivrières, 30 pourcent pour le bétail, et 25 pourcent pour les services agricoles annexes (emmagasinage et transport). On doit ajouter à cela les investissements pour l'infrastructure (commercialisation, transformation et moyens d'accès), d'autres services annexes (recherche, extension, et préparation) et les intrants. On peut noter l'importance de l'agriculture dans les prêts de la Banque mondiale car la part dévolue à l'agriculture dans l'ensemble des prêts à l'Afrique est passée de 20 pourcent en 1969-74 à 33 pourcent en 1974-78. On s'attend à ce qu'elle reste à ce niveau dans le futur.

Dans d'autres secteurs aussi, l'identification, la préparation et la réalisation de projets continueront à être prioritaires, en tant que moyen d'amplification des capacités: institutionnelles, humaines, techniques et physiques qui sont au coeur du processus de développement. Avec une assistance appropriée, on pourra, sur la base des priorités attachées à l'infrastructure (transport, télécommunications et énergie) au développement urbain à l'approvisionnement en eau potable et à l'exploitation minière, développer une série de projets qui attireront sûrement un montant croissant de financement d'origines diverses.

La formulation de projets solides, soit pour la réalisation sur ressources domestiques, soit pour le financement des donateurs, devrait de plus en plus se situer dans le cadre d'une politique appropriée qui assure que le

projet augmente le taux de croissance élevé de l'économie. Ce cadre politique doit englober les questions ci-dessus et tenir compte, dans le cas d'un programme d'investissement public, des ressources disponibles. Les donateurs, comme les gouvernements africains, doivent avoir de clairs critères de sélection de projet afin de s'assurer que les projets soutiennent les priorités nationales et afin d'éviter les investissements à faible taux de rendement.

C'est parce que le financement de projets est le véhicule privilégié de l'aide qu'il doit être suffisamment souple pour permettre des projets élaborés en fonction des réalités africaines. Il y a trois aspects particulièrement importants.

Complexité Administrative. Le besoin des programmes et politiques qui allégeront le fardeau administratif est un des thèmes majeures des chapitres précédents. L'assistance financière des donateurs devrait être structurée pour soutenir le développement d'unités opérationnelles plus petites, et d'organisation plus maniable dans le secteur public et privé. Les donateurs devraient aider en particulier les gouvernements à imaginer des solutions grâce auxquelles l'aide extérieure pourrait être canalisée vers des petites entreprises industrielles, agricoles et de services tels que les transports. Ce type d'aide peut être partiellement affecté à un projet par l'entremise d'intermédiaires financières. Sociétés financières de développement, organisations de crédit agricole et banques commerciales. Ces dernières ont souvent un réseau d'agences avec un personnel qualifié et une gestion saine; elles constituent une potentialité institutionnelle pouvant être plus largement utilisée à des fins de financement du développement. Les donateurs devraient participer à ce processus. Outre les investissements financiers, beaucoup de petites entreprises et de fermes ont besoin d'acheter des pièces détachées importées, des outils et de l'engrais. La plus grande utilisation de ces intrants dépend de la disponibilité de devises dans une forme qui ne limite pas son utilisation à un projet donné.

La conception des projets doit beaucoup plus tenir compte du fait que les administrations africaines sont déjà submergées de tâches. A chaque fois que c'est possible, on devrait utiliser les organisations en place et le renforcement de leur potentialité administrative et de gestion doit être regardé comme partie intégrante du projet.

Des études pilotes sont aussi nécessaires. Ce n'est qu'après l'élargissement de la recherche centrée sur des projets qu'il y aura plus de bons projets prêts au financement. En agriculture, ceci peut vouloir dire des études plus complètes des données agronomiques existantes, la recherche sur le système d'exploitation agricole, d'études comparatives et pilotes, un engagement plus intense de l'emprunteur et du prêteur dans le processus de préparation et l'utilisation de consultants de haut niveau pour des tâches à court terme. On a souligné plus haut l'importance d'expérimentations accrues, à l'aide des nouvelles techniques et des nouvelles formes d'organisation sociale. Le nombre de projets pilotes financés par des instances extérieures s'est accru ces dernières années, mais plus d'expérimentations sont toujours nécessaires.

Le volume de financement de dépenses locales pour des projets, a augmenté ces dernières années; une étude des membres du DAC montre que le financement des dépenses locales était en moyenne de plus de 13 pourcent des versements bruts en 1977.^{1/} Puisque les projets typiques en Afrique comportent un montant élevé de devises étrangères, cela implique qu'entre un quart et un tiers des dépenses locales sont financées par l'aide. Du fait des ressources limitées des gouvernements africains, les donateurs admettent qu'il est souhaitable de financer une proportion croissante de coûts totaux des projets et ils font de moins en moins d'objections au financement de dépenses locales. Pour les mêmes raisons, la façon d'aborder la contribution des contreparties locales est en train de changer. Alors que l'on exige encore souvent une contribution locale -- de 10 à 15 pourcent dans le cas de la Banque mondiale, les donateurs acceptent de plus en plus des contributions en nature. Dans les circonstances actuelles, avec les lourdes pressions sur les budgets et les grosses dépenses d'investissement à venir, ces politiques plus souples sont particulièrement appropriées.

Concernant les dépenses récurrentes de financement en Afrique, on reconnaît maintenant presque unanimement que la pénurie des ressources budgétaires limite les fonds de fonctionnement disponibles pour utiliser les investissements déjà faits. Cette pénurie contribue aussi au maintien inadéquat d'investissements passés. Les véhicules et l'équipement sont fréquemment inutilisés à cause du manque de pièces détachées, de réparations, de pétrole ou d'autres éléments indispensables. Les écoles manquent de ressource pour les salaires et le matériel pédagogique; et les centres de recherche agricole maintiennent difficilement les expériences de terrain. Les routes, les édifices publics, et les industries de transformation souffrent du manque d'entretien.

Il en va de même pour les conclusions sur les dépenses locales, les donateurs reconnaissent maintenant qu'un financement extérieur approprié des dépenses périodiques peut être nécessaire pour assurer le succès de l'achèvement de l'entretien et du fonctionnement des projets de développement. Les dépenses de cet ordre ont souvent un rapport plus élevé que les grands projets traditionnels. Les donateurs sont largement conscients du besoin de financement des charges récurrentes pendant la phase de construction d'un grand projet. Il y a des problèmes dans le cas des projets où des secteurs n'étant pas directement productifs, on n'entrevoit pas clairement la fin du besoin d'aide aux dépenses récurrentes. C'est quelquefois le cas des projets de développement rural mais cela concerne surtout des secteurs tels que la santé ou l'éducation. Les donateurs doivent alors être ouverts au financement des dépenses récurrentes sur des périodes relativement longues en prenant conscience du potentiel de rendement à long terme de ces dépenses. On doit être prudent quant à la création de nouveaux postes et à la mise en place d'activités nouvelles devant être prises en charge par un budget gouvernemental, et, dans la mesure du possible, on doit donner la priorité à une utilisation plus intensive des équipes et des installations gouvernementales déjà en place. Les retombées budgétaires devraient être clairement cernées puisqu'en dernier recours, la charge du financement des opérations courantes doit être transférée sur le budget normal.

^{1/} O.C.D.E., Coopération au Développement: Efforts et Politique des membres du Comité de l'assistance au développement. Examen 1979 (Paris, 1979), p. 102.

Financement non lié à un projet

Alors que le financement lié à un projet reste le véhicule privilégié de l'aide financière des donateurs à l'Afrique, un élargissement des prêts non liés à un projet serait souhaitable. Cela pourrait revêtir plusieurs formes, allant des prêts sous-sectoriels (équivalent dans certains cas, au prêt lié à un projet) des prêts sectoriels, des prêts pour une large gamme de produits importés.

L'importance croissante des prêts non liés à un projet est en relation directe avec l'importance des changements décisifs de politique des gouvernements africains. Les prêts non liés à un projet sont généralement mieux adaptés pour faciliter un programme d'action visé à la réforme des politiques. La formulation de tels programmes peut devenir le seul pôle des négociations et les fonds des donateurs peuvent alors être rapidement décaissés en soutien à la politique d'action convenue. Les arrangements formels pris par les donateurs et les gouvernements varieront bien sûr et quelques donateurs peuvent être enclins à rendre leur assistance non liée à un projet pour soutenir un accord pris par un autre donateur.

Le second rôle important de l'assistance non liée à un projet est qu'il rend disponible des devises pour les importations qui sont prioritaires pour le développement mais qui ne peuvent être facilement financés par les prêts liés à un projet. On a déjà évoqué ce problème quand on soulignait la nécessité pour les donateurs de soutenir les petites unités de production de l'économie-- fermiers, artisans, petites entreprises, constructeurs de routes et coopératives. Beaucoup de ces petits producteurs n'ont pas accès aux intermédiaires financiers ou n'en éprouvent pas le besoin. Beaucoup d'entre eux seraient certainement exclus du principe même des projets conventionnels des donateurs. Ils doivent être en mesure d'acheter les éléments indispensables à leurs opérations par le réseau de distribution normal, de magasins et de commerçants. Dans la situation très contraignante de la balance de paiements à laquelle sont confrontés les pays africains, les devises étrangères pour ces opérations sont absorbées par la combinaison, d'une part des exigences prioritaires en matière d'endettement, d'alimentation et de pétrole et d'autre part, des devises étrangères liées à un projet. L'assistance non liée à un projet, combinée avec les changements politiques conçus pour stimuler les petits producteurs, peut aider ces derniers à réaliser leurs besoins.

Il y a un besoin comparable de l'assistance non liée à un projet pour faire coïncider les exigences du fonctionnement et l'entretien des projets en cours; ces exigences peuvent être partiellement comblées par l'entremise des prêts normaux liés à un projet. Les prêts simples liés à un projet peuvent par exemple soutenir les programmes d'entretien des routes principales. Quoi qu'il en soit, il restera toute une gamme de besoins en devises étrangères pour combler les exigences de fonctionnement et d'entretien trop variées et trop fragmentées pour avoir été prises en compte dans le projet. Celles-ci peuvent être mieux financées par les prêts des donateurs qui sont liés à cette gamme étendue de besoins sectoriels ou économiques.

La Banque mondiale a récemment introduit des formes d'assistance non liée à un projet conçu pour ces besoins. Les PAS (Prêts d'Ajustement Structurel) fut crée en 1980 pour aider les pays qui avaient formulé des programmes compréhensifs de réajuster leurs économies à la détérioration de leur balance des paiements prévue pour les années 80. Les traits distinctifs des PAS sont les suivants: a) fournir des devises étrangères pour financer des importations, n'étant pas liées à l'avance à des programmes d'investissement

spécifiques; b) financer sur un certain nombre d'années un soutien direct aux réformes politiques spécifiques. Des programmes compréhensifs de restructuration sont requis non seulement pour permettre aux pays de revenir à la voie de croissance qu'ils suivaient avant que n'ait eu lieu la détérioration de la conjoncture économique extérieure, mais aussi d'améliorer le taux et le schéma de croissance précédents, insatisfaisants. Les programmes de restructuration comprennent ces changements de politique dans un certain nombre de secteurs (agriculture, industrie et énergie en particulier) indispensables pour créer les changements souhaités dans la structure de rendement et de croissance, à moyen terme; les changements de politique doivent mener à un taux de croissance des exportations plus élevé et à un taux de croissance des importations plus bas qu'il ne serait sinon le Kenya, le Malawi, l'Ile Maurice et le Sénégal ont reçu l'année dernière, de telles avances de fonds. Dans le cas où un programme compréhensif de réajustement n'a pas été formulé et adopté par un gouvernement, la Banque a fourni une aide au soutien des programmes de changement politique plus limités. Ces opérations centrées sur les secteurs et les sous-secteurs ont occasionné des dépenses de financement dont il est probable qu'ils rapporteront rapidement et auront des effets rapides sur la production. Dans le cas du Soudan, les prêts ont soutenu l'assainissement du secteur agricole. Cette aide cherche à mener à bien un meilleur maintien de l'équipement, des routes, etc. par des allocations appropriées à l'entretien, à l'assainissement et à la rationalisation des projets existants, afin de renforcer la planification, et de renforcer aussi la capacité gouvernementale à mettre en place des politiques, au niveau national et sectoriel. Il s'agit aussi d'appréhender les problèmes de cadre politique et d'environnement institutionnel qui déterminent si souvent le succès ou l'échec des projets. En Tanzanie, une opération analogue se donna comme but, l'assainissement du secteur des exportations: l'accent étant mis sur les changements souhaités au niveau des incitations sur l'allocation de fonds budgétaires à l'agriculture.

Une forme intermédiaire de financement aussi peut être largement utilisée dans des programmes à plus long terme, que cela soit pour l'éducation, l'irrigation ou l'entretien de l'infrastructure. Il est possible aux donateurs de revenir sur le programme à long terme, et si cela est accepté par les deux parties, de financer sa réalisation pendant un nombre arrêté d'années seulement. Ainsi, les donateurs pourraient financer trois ans d'un programme de six ans pour l'entretien d'une grande route, comme cela se fait parfois. Les avantages en sont qu'une plus petite somme soit engagée au départ et que le soutien peut être accordé sur l'ensemble du programme plutôt que sur la sélection de composants spécifiques pour le financement du projet, en réduisant ainsi la souplesse des institutions opérantes dans l'utilisation des fonds. Cela implique le risque que l'engagement financier ne couvre pas l'ensemble de la période nécessaire à la réalisation et donc il est possible qu'une partie du programme soit sans soutien financier adéquat dans les années suivantes. Quoiqu'il en soit, si le programme est solide et que les donateurs ont un engagement financier à long terme avec le pays concerné, ce risque est réduit au minimum.

Bien sur, l'aide au développement ne constitue pas la seule source de financement non lié a un projet. Le FMI a joué et jouera un rôle important dans l'effort de l'aide à la balance des paiements au moyen de ses opérations normales. D'après la convention de Lomé, l'aide non liée à un projet, sous la forme d'un financement compensatoire est disponible.

Le marché des capitaux privés représente une autre source importante de change librement disponible. Bien que relativement peu de pays africains aient des capacités d'emprunt appropriées, un des objectifs doit être l'amélioration de la gestion des dettes afin d'utiliser ce marché au maximum. Initialement, l'emprunt dans le cadre de ce marché de capital privé, peut être limité aux financements liés à un projet, mais comme les capacités d'emprunt s'améliorent, il peut aussi être utilisé au soutien de l'ensemble des programmes sectoriels, et en dernier lieu au financement global de la balance des paiements.

Finalement, l'expérience de la Banque mondiale et de l'IFC prouve qu'il y a de plus en plus de possibilités d'investissements privés en Afrique. Le manque d'information, et l'incertitude des investisseurs réduisent l'apport de ce type de capital ainsi que les talents de gestion et le savoir-faire technologique qui y sont associés. L'engagement grandissant de l'IFC en Afrique indique qu'avec une aide appropriée, les possibilités d'investissements privés peuvent être développées dans ces régions et que les gouvernements donateurs peuvent beaucoup aider en diffusant les informations aux milieux d'affaires et en assurant que des garanties appropriées et des facilités de crédits sont possibles. Le travail de la Banque mondiale, dans le domaine du pétrole, du gaz et des autres minéraux en l'occurrence, suggère que l'ensemble des informations géologiques, l'analyse et la restructuration des lois sur l'impôt, ainsi que d'autres stimulants, et une participation financière relativement modérée pour réduire les risques politiques, peuvent attirer des investisseurs privés étrangers. A tour de rôle il prendront non seulement leur part à l'équité, mais pourront aussi obtenir de la Banque, des capitaux qui, autrement, n'auraient pas été disponibles. Le champ d'action dans ce domaine est encore très vaste, et les donateurs peuvent y participer en rendant de tels services aux investisseurs potentiels.

Gestion de la dette

Le Rapport sur le développement dans le monde, 1981 indique que les coefficients de service de la dette vont probablement augmenter modérément d'une façon générale pour l'Afrique importatrice de pétrole pendant les années 1980 (voir Tableau 9.5). Si l'on estime que les coefficients des pays à faible revenu resteront inchangés à environ 19 pourcent, ceux des pays à revenu intermédiaire devraient passer de 13,6 pourcent en 1980 à environ 19 pourcent en 1990. Pour les pays exportateurs de pétrole, le coefficient de service de la dette est projeté comme devant monter jusqu'en 1985, puis baisser.

Tableau 9.5. Coefficients de service de la dette (%) réels et projetés en Afrique au Sud du Sahara

Catégorie	1977	1978	1980	1985	1990
<u>Importateurs de pétrole</u>	8,4	10,6	15,8	17,6	19,8
A faible revenu	8,4	10,4	19,2	9,5	19,9
A revenu intermédiaire	8,1	10,1	13,6	16,2	19,3
<u>Exportateurs de pétrole</u>	1,8	3,3	3,5	4,6	4,1

Source: Projections de la Banque mondiale.

Les projections de coefficients de service de la dette dépendent beaucoup des hypothèses sur les perspectives commerciales, les besoins d'importation et les flux de capital. En outre, les projections globales masquent des variations importantes selon les pays. Certains pays qui ont connu de graves difficultés de service de la dette pendant les années 1970 (Libéria, Sierra Leone, Soudan, Zaïre et Zambie) vont probablement continuer dans les années 80, en partie à cause de l'impact du ré-échelonnement antérieur de la dette et des besoins d'amortissement pour les obligations en cours. D'autres gros emprunteurs des années 1970 (tels que le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Sénégal et la Tanzanie) risquent de connaître des difficultés de service de la dette si leurs exportations faiblissent.

Les obligations de service de la dette risquent de devenir un élément plus important dans la balance des paiements de beaucoup de pays africains^{1/} et pourraient contraindre un plus grand nombre d'entre eux à utiliser le Club de Paris^{2/} et d'autres arrangements pour le soulagement des dettes. Cela exigera également que les gouvernements africains renforcent leur capacité de compte rendu et de gestion en matière de dette, de façon à pouvoir identifier des mesures correctives qui seraient prises en temps voulu pour empêcher que ne surgissent des problèmes de dette.

Des actions préventives qui empêchent les problèmes de dette doivent être préférés à des actions curatives qui doivent être prises une fois que la situation de la dette et de la balance des paiements devient impraticable. Les actions de ce genre que les gouvernements africains peuvent prendre eux-mêmes comprennent notamment:

- le renforcement de leur système de comptes-rendus pour fournir des renseignements exacts sur l'étendue, la composition et les tendances des emprunts extérieurs pour servir de guide pour l'élaboration des politiques;
- le passage ou le renforcement d'une législation pour simplifier et centraliser l'autorité pour contracter la dette;
- l'examen attentif de toutes les implications sur le service de la dette des plans de financement public, des programmes de développement à moyen terme et le coût des emprunts pour des buts (tels que le soutien de la balance de paiements ou du budget courant) qui ne contribuent pas à des gains de devises future.

Les donateurs, et particulièrement la Banque mondiale, qui a à sa disposition d'importantes données sur la dette et l'expérience des ré-échelonnements, devraient étendre notablement leurs efforts d'assistance technique et de formation dans ces domaines liés à la dette.

1/ Les pays africains suivants ont eu recours à des renégociations de l'aide multilatérale pendant la période 1975-1980: Zaïre (1976, 1977, 1979); Sierra Leone (1977, 1980); Gabon (1978); Togo (1979); Soudan (1979); Libéria (1980).

2/ Le Club de Paris désigne les réunions ad hoc de représentants des gouvernements des pays créanciers occidentaux.

Une collaboration bien plus étroite que celle qui a existé jusqu'ici serait désirable entre les fournisseurs d'APD et les autres organismes des gouvernements membre du CAD et de l'OPEP qui sont chargées de gérer les crédits à l'exportation et les crédits fournisseurs. Etant donné les perspectives économiques dans la plupart des pays et le fait que même avec des changements substantiels de politique, la croissance ne s'accélèrera de façon significative que dans la seconde moitié de la décennie, les problèmes de dette doivent être considérés dans le cadre plus large du développement en général et il convient de chercher des solutions à plus long terme pour les crises en matière de dettes. La pratique actuelle de séparer les décisions en matière d'aide et de dettes a peut-être des effets contraires au but recherché. Il est dans l'intérêt des créanciers et des donateurs que la santé économique et financière soit rétablie dans les économies des pays emprunteurs et que le traitement séparé de l'aide et de la dette ne compromette pas une tentative prometteuse de la part d'un gouvernement débiteur de faire passer un ensemble viable de réforme des politiques.

Harmonisation des procédures d'aide

Les influx d'aide ont augmenté rapidement dans la dernière décennie -- près de 20 pourcent par an en prix courants -- et les nouveaux donateurs, tels que les pays de l'OPEP et les institutions sont devenus des contributeurs importants. La rapide progression des volumes d'aide et la diversification des sources d'aide qui l'a accompagnée ont créé des problèmes significatifs.

Premièrement, cette activité plus importante, insérée dans une situation de pénurie de cadres et de structures administratives faibles a aggravé les problèmes administratifs et contribué à des distorsions dans l'exécution des projets. Pour contourner les problèmes administratifs locaux, les donateurs tendent à créer des autorités autonomes de projet, sous une forme ou une autre. Ils entrent aussi en concurrence pour les cadres locaux qualifiés peu nombreux en relevant les salaires et les avantages annexes. De chaque autorité de projet vient un appel pour des salaires plus élevés, qui n'est pas toujours tempéré par la conscience du fait que des salaires plus élevés dans un seul secteur ne peuvent résoudre le problème d'une pénurie généralisée de qualifications. Ces tentatives pour contourner les structures existantes ne réduisent pas les problèmes des disparités de salaires et des incitations; ils les exacerbent souvent. Un résultat général de la concurrence entre les donateurs pour les gens et pour les projets est d'élever le coût économique ou coût d'opportunité des nouveaux projets, à mesure que des facteurs rares sont rendus plus coûteux, que la coordination devient un plus lourd fardeau et que l'accumulation des engagements lie les ressources budgétaires sans considérer les coûts en termes de sacrifice du financement d'activités existantes.

Deuxièmement, la multiplicité des donateurs, chacun opérant indépendamment, impose un fardeau particulièrement lourd aux petits pays disposant de capacités administratives limitées. Ces fardeaux sont bien connus: (1) la concurrence entre les donateurs pour les projets s'opère souvent les procédures d'élaboration des décisions et accroît la difficulté de respecter les priorités sectorielles et nationales; (2) les différentes exigences et procédures des donateurs concernant l'identification des projets, leur évaluation, les politiques d'achats, etc., compliquent énormément les tâches des administrations nationales; (3) en vertu d'accords de co-financement qui sont de plus en plus répandus, les donateurs individuels laissent souvent à l'organisme d'accueil la lourde tâche de prévoir le financement total du projet.

Il est plus facile d'identifier ces problèmes que de leur trouver des solutions pratiques. Cela touche aux styles nationaux et aux procédures profondément enracinées des administrations nationales. Il s'agit aussi d'un bouillis d'obligations juridiques imposées par les gouvernements donateurs aux transactions d'aide. Il y a néanmoins certaines façons de simplifier les choses et l'adoption de procédures émondées aiderait toutes les parties en cause.^{1/} Certainement, une contribution majeure que les donateurs peuvent apporter à l'Afrique serait de subordonner, dans la mesure juridiquement et politiquement praticable, les différences de style, de documentation, de critères et d'analyses à la nécessité de la simplicité administrative.

La coordination des critères de sélection des projets et des allocations d'aide est un problème plus important. Il y a des hésitations des deux côtés quant à une plus grande coordination entre donateurs. Chaque institution donatrice voit les choses différemment et chacune a des contraintes et des objectifs différents. Beaucoup trouvent discutable l'idée d'une orchestration. Certains gouvernements africains manquent aussi d'enthousiasme. Ils craignent les "concertations", ainsi que le manque de "liberté de manoeuvre", les ministères techniques individuels verraient certainement la portée de leur action réduite par une coordination efficace entre donateurs.

Néanmoins, il se produit quelque coordination et il serait souhaitable qu'il y en ait davantage. Les institutions arabes et celles de l'OPEP ont eu un succès particulier dans l'harmonisation de leurs activités grâce au concept de donateur principal pour chaque projet. Les arrangements locaux de coordination qui permettent un échange plus complet d'information et l'imbrication des activités devraient être encouragés.

Formation et assistance technique

Une croissance accélérée en Afrique dépend surtout de la formation des personnes et du renforcement des institutions. Bien que l'assistance technique puisse aider à surmonter des pénuries particulières à court terme, son but majeur est, et doit être, cette formation et construction d'institutions.

La formation et l'assistance technique représentent déjà des activités majeures des donateurs. Vers la fin des années 1970, 25 pourcent environ de l'APD était sous la forme de dons d'assistance technique. La formation identifiable liée aux projets dans les seuls projets de la Banque mondiale, représentait à elle seule 55 millions de dollars en 1979 soit environ 8 pourcent des prêts totaux de la Banque et de l'IDA en Afrique au Sud du Sahara cette année là.^{2/} Les régions d'Afrique de la Banque dépense trois ou quatre fois plus que les autres régions pour la formation liée à des projets.

^{1/} Voir Chapitre VII de OCDE, Coopération pour le développement: Efforts et politiques des membres du comité d'assistance au développement, Enquête 1979 (Paris, 1979) pour une discussion plus complète des progrès faits dans la simplification des procédures des donateurs.

^{2/} Bien que tous les secteurs aient été intéressés, plus de la moitié des dépenses de formation (29 millions de dollars) ont été dans le secteur agricole et la plus grande partie du reste (20 millions de dollars) dans les transports.

La contribution de l'assistance technique et des programmes de formation financés par les donateurs a été substantielle. Beaucoup, probablement la plupart, du cadre actuel de techniciens et de dirigeants africains ont bénéficié directement de ces arrangements de formation et d'assistance technique. Comme les gens formés restent rares sur tout le continent, il reste des tâches importantes pour l'assistance technique et des besoins massifs de formation. Une stratégie orientée vers la production exigera un plus grand recours à l'assistance technique dans la décennie à venir. Des augmentations substantielles des prêts pour des projets exigeront des augmentations de l'assistance technique dans la plus grande partie de l'Afrique, comme l'exigeront la formulation de programmes sectoriels d'investissement et d'adaptation du cadre de politiques.

Certaines modifications de l'approche d'ensemble paraissent, cependant appropriées: renforcement de la formation liée aux projets; insistance sur la formation "sur le tas", y compris la formation hors d'Afrique; et orientation plus décisive de l'assistance technique en direction de la formation. Un accent spécial est mis au Chapitre VI sur la formation de dirigeants d'entreprise et d'économistes (ou analystes des politiques), car il y a des besoins particulièrement critiques dans ces domaines.

Les problèmes qui se posent en matière de formation liée aux projets sont bien compris: dans bien des cas, le facteur formation a une faible priorité dans le projet -- souvent la dernière. La formation débute habituellement tard dans le cycle du projet. Il y a peu de formation sur le tas; la plus grande partie consiste à envoyer des stagiaires locaux à l'étranger. La plupart des donateurs et des gouvernements africains sont conscients du problème et essaient d'apporter des améliorations. Une partie de ce qui doit être fait est assez clair: les besoins de formation doivent être identifiés très tôt dans le cycle du projet et les stagiaires choisis rapidement; le facteur formation doit recevoir nettement plus d'attention dans les projets; et la supervision et l'évaluation des projets doivent accorder plus de poids aux résultats de la formation plutôt que de se concentrer massivement sur le progrès matériel des projets. Les donateurs et les gouvernements locaux doivent, soit par secteur, soit au centre, développer une capacité locale de formation, y compris la formation de formateurs africains, employer des spécialistes pour préparer les facteurs de formation et employer des responsables de la formation dans les projets importants. Les donateurs, y compris la Banque, doivent renforcer leur propre capacité de fournir des services convenables et adaptés dans ce domaine.

Assistance technique à la mise en oeuvre des projets. Comme on l'a noté précédemment, l'expansion de l'aide sous forme de projets à l'Afrique exige l'augmentation du flux déjà substantiel de l'assistance technique liée aux projets. La plus grande partie devrait aller au renforcement de la gestion des projets. L'insistance sur la nécessité d'une aide à la gestion est spécialement forte parmi les techniciens des donateurs qui tendent à voir dans la présence ou l'absence d'une bonne gestion le principal facteur déterminant du succès d'un projet.^{1/}

^{1/} Dans beaucoup d'évaluation de projet de la Banque mondiale a posteriori, la "bonne gestion" est la source de succès des projets la plus souvent citée.

Il faut noter que cette insistance sur le facteur gestion est peut-être exagérée. Il y a à un moment donné dans tout système un stock donné de talents de gestion. Aucun projet ou autre activité ne devrait s'attendre à obtenir plus que le niveau "moyen" de capacité de gestion présent dans l'offre disponible. Si le succès du projet dépend de trouver un dirigeant possédant des capacités supérieures de loin à la moyenne, le projet lui-même est peut-être mal conçu. Dans tous les cas, il y a toujours des raretés de dirigeants "supérieurs" dans toute société, car ils ont des talents particuliers. En outre, il peut y avoir beaucoup de capacité de gestion présente dans un pays donné, mais l'environnement (social, politique et économique) réduit l'efficacité de ces capacités. Il arrive souvent qu'un dirigeant expatrié fasse mieux fonctionner un projet ou une entreprise non pas tellement parce qu'il est meilleur gestionnaire que son homologue local, mais parce qu'il est à l'abri de beaucoup des contraintes du système environnant.

Les implications de ces considérations sont, premièrement, que la conception des projets ne doit pas se faire comme s'il n'y avait pas de limitations locales dans le domaine de la gestion, sur l'hypothèse implicite que les dirigeants seraient importés. Les concepteurs de projets devraient généralement adopter précisément l'hypothèse inverse: que le projet sera à direction locale. Son échelle et sa complexité doivent alors être modelées en conséquence. Il peut y avoir des considérations techniques et économiques qui excluent cela, particulièrement pour les projets à fort coefficient d'utilisation de capital ou pour ceux qui comportent nécessairement des technologies modernes (projets hydroélectriques, grands projets d'irrigation, exploitation d'aéroports, industries modernes), mais elles doivent être explicitement affirmées. Deuxièmement, les donateurs devraient éviter de créer des unités autonomes de gestion de projets, à personnel expatrié et fonctionnant plus ou moins indépendamment de l'environnement organique et politique local. Même s'il se peut qu'il y ait quelque prix à payer en termes de baisse de la production matérielle du projet particulier, le processus à long terme d'amélioration de la gestion et de création d'institutions n'est favorisé que par l'intégration de ses projets dans les systèmes administratifs existants.

Les besoins d'assistance technique continueront à être substantiels pendant les années 1980 et au delà. Si l'on veut que cette assistance soit efficace, certains problèmes doivent être reconnus. Les principales difficultés sont le maintien de l'offre de personnel de haute qualité désireux d'accepter des missions d'assistance technique; le besoin particulier de gens qui peuvent développer le rapport d'"homologue", soulignant par là la responsabilité de formation et évitant de devenir un cadre dirigeant; et le coût élevé de l'assistance technique qui dans certaines parties de l'Afrique, peut atteindre 150.000 dollars par an pour une personne engagée par l'intermédiaire d'une firme de conseils et qui peut être une source de tension (les différences de salaires entre les expatriés et les hauts fonctionnaires locaux peuvent aller jusqu'à 10 contre un ou même davantage).

Tous ces facteurs, combinés avec un sentiment croissant de confinement parmi les techniciens locaux, abaissent le seuil d'acceptabilité de l'assistance technique expatriée et ils suggèrent qu'il convient d'effectuer quelque changement dans l'orientation des politiques. Premièrement, il convient de recourir davantage à l'assistance technique à court terme pour compléter un recours plus grand au personnel, aux systèmes et aux institutions locaux. Les problèmes de recrutement et de logistique sont bien

réduits de cette façon et l'apport de conseil et d'aide extérieure peut, dans certains cas, être plus efficace. Deuxièmement, les gens du pays devraient être employés plus souvent comme consultants et comme personnel de projet pour les activités à financement externe. Dans le cas de la Banque mondiale, les règlements existants permettent l'utilisation de consultants locaux. Ceci a été essayé dans certains projet et devrait être encouragé. Troisièmement, étant donné les difficultés de combiner les fonctions de gestion ou d'expert technique et de formateur, les gens de l'assistance technique sur place ainsi que ceux qui sont en mission à court terme devraient être spécifiquement nommés "formateurs", sauf quand ils ont une autre tâche dont la priorité est explicitement plus haute; en général, la formation devrait être leur tâche primordiale et, dans certains cas, exclusive. Le composant formation des programmes devrait être réexaminé pour voir comment l'aspect de formation pourrait être renforcé. Comme on l'a noté plus haut, les futurs composants de formation liés aux projets devraient avoir plus de poids et des changements devraient être opérés dans la composition du personnel de ces projets.

CONCLUSION

En dépit de leurs énormes progrès depuis l'indépendance, particulièrement en institutions de développement, ressources humaines, et même nations, les pays africains au Sud du Sahara sont dans une crise qui ne peut être surmontée que par les efforts conjoints des gouvernements africains et de la communauté des donateurs. L'aide et l'assistance technique accrues recommandées dans ce Rapport ne peuvent être mobilisées que si elles peuvent être justifiées par le soutien de programmes délibérés et bien formulés pour renverser la tendance à la baisse du développement en Afrique. Le programme de réforme des politiques nécessaires en Afrique sera techniquement difficile et politiquement épineux. Les gouvernements africains et la communauté des donateurs devront travailler à établir des rapports tenant compte de ces réalités si le programme d'action recommandé dans ce Rapport doit réussir. Mais les récompenses pour s'être donné ce mal seront considérables. L'action en matière de politique et l'aide étrangère qui se renforcent mutuellement travailleront certainement ensemble pour construire un continent qui enregistrera dans le proche avenir des gains réels aussi bien de développement que de revenus.