

Rapport No 8014

Croissance soutenable et équité en Afrique subsaharienne

Etude de prospective à long terme

FILE COPY

15 août 1989

Département technique
Bureau régional Afrique

RESERVE A L'USAGE OFFICIEL



OL

TIRAGE PROVISoire—Débat par les Administrateurs
prévu pour septembre 1989

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.

Les auteurs du présent rapport sont Pierre Landell-Mills, Ramgopal Agarwala et Stanley Please. L'équipe de base comprenait Osman Ahmed, Zafar Ahmed, Robert Barad, Kevin Cleaver, Jocelyn de Jong, Gladson Kayira, Barbara Pitkin, Raj Sharma, William Steel, Kalanidhi Subbarao et Gertrud Windsperger. Elle était assistée de Moussa Kourouma, Waheed Oshikoya et Sangeeta Parimoo. L'annexe statistique a été établie par Ramesh Chander et Sandy Gain, avec le concours de Smangele Mkhwanazi. Parmi les nombreux collaborateurs qui ont contribué à la rédaction du présent rapport, on citera Claude Ake, Jacques Giri, Paul Harrison, Goran Hyden, Sanjaya Lall, Andrew Lemer, Janet McGaffey et Kifle Wodajo. En outre, un grand nombre de spécialistes africains et non africains du développement ont présenté des notes écrites ou ont participé à une vingtaine d'ateliers de travail organisés en Afrique et ailleurs, et dont les résultats ont été pris en compte dans la préparation du présent rapport. Le PNUD, la CEE et les Gouvernements canadien, finlandais, français, néerlandais, norvégien, suédois et du Royaume-Uni ont financé une partie des contributions écrites et des ateliers de travail africains. Le personnel des services généraux, dirigé par Jean Ponchamni, comprenait Barbara Dobrovodsky, Gloria Jackson et Patricia Moran. Clive Crook était rédacteur en chef.

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.

Sigles

APD	Aide publique au développement
BAD	Banque africaine de développement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
CAD	Comité d'aide au développement
CEA	Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies
CEAEO	Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CGIAR	Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale
DSA	Dimensions sociales de l'ajustement
FAA	Fonds d'aide à l'Afrique
FAS	Facilité d'ajustement structurel
FASR	Facilité d'ajustement structurel renforcée
FMI	Fonds monétaire international
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
NPI	Nouveaux pays industriels
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du travail
ONG	Organisation non gouvernementale
PAS	Programme d'assistance spéciale
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUREDA	Programme des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique
SADCC	Conférence pour la coordination du développement de l'Afrique australe
UDEAC	Union douanière et économique de l'Afrique centrale
UMOA	Union monétaire ouest-africaine
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
USAID	Agence des Etats-Unis pour le développement international

Avant-propos

La persistance de la crise économique en Afrique constitue un défi hors du commun pour les milieux du développement, tant du côté des intellectuels que de celui des dirigeants. En réponse à ce défi, la Banque a publié une série de rapports sur l'Afrique subsaharienne au cours des dix dernières années. La place dominante faite dans ces rapports, de même que dans les efforts déployés par la communauté internationale, aux mesures qui doivent être prises d'urgence pour que l'Afrique retrouve le chemin de la croissance, s'élargit constamment. Or, la crise ne cesse de s'approfondir. A l'aube d'une nouvelle décennie, le moment est propice pour prendre du recul par rapport aux problèmes immédiats et se placer dans une perspective à plus long terme. Comment les économies d'Afrique subsaharienne ont-elles évolué durant les 30 années qui ont suivi l'indépendance? Qu'avons-nous appris? Quelles sont les perspectives pour la prochaine génération d'Africains? Autant de questions auxquelles s'efforce de répondre cette étude de prospective.

Ce rapport est le fruit de recherches prolongées, à l'occasion desquelles on a largement fait appel à des chercheurs, hommes d'affaires privés et hauts fonctionnaires africains, ainsi qu'à un vaste éventail de représentants des bailleurs de fonds. En ce sens, la préparation de cette étude a été aussi importante que le document lui-même. Le rapport s'inspire en outre des nombreuses études qui ont été entreprises par des institutions des Nations Unies et d'Afrique (en particulier la BAD, la CEA, l'OUA, la FAO, l'OIT, l'UNICEF et l'ONUDI), ainsi que par d'autres chercheurs.

Il est bien certain qu'on ne saurait faire pleinement justice en un seul rapport à la diversité des économies africaines, à la complexité des problèmes auxquels elles sont confrontées et aux opinions divergentes sur la meilleure manière de s'y attaquer. Nous ne nous flattons pas d'avoir toutes les réponses; notre but était de passer tous les informations au peigne fin, d'écouter tous les points de vue et d'exposer ce qui, à notre sens, constituait la meilleure estimation des orientations et des mesures qui devaient être prises pour que les conditions de vie des Africains s'améliorent de façon durable et soutenable. Ce rapport est la contribution apportée par la Banque au processus permanent de dialogue et d'entente sur les programmes à entreprendre pour répondre aux besoins de développement de l'Afrique. Nous voudrions que les responsables gouvernementaux et la communauté du développement en général, confrontés à la nécessité de formuler des stratégies nationales à long terme, y voient un document de référence où ils pourront puiser utilement.

La majorité des pays africains s'est lancée dans de vastes programmes d'ajustement économique. La nature de ces programmes a beaucoup évolué à mesure que nous tirions les enseignements de l'expérience acquise et des erreurs commises. Nous nous rendons compte désormais qu'une restructuration fondamentale s'impose si l'on veut transformer les économies africaines et les rendre compétitives dans un monde où la concurrence ne cesse de s'intensifier. Il faut poursuivre les efforts d'ajustement et élargir et approfondir les réformes. La route sera longue et difficile, et des mesures devront être prises spécialement pour atténuer la pauvreté et protéger les groupes vulnérables.

Pour assurer la sécurité alimentaire, créer des emplois et obtenir une amélioration modeste des niveaux de vie, les économies subsahariennes doivent atteindre un rythme de croissance d'au moins 4 % par an. Si l'on se réfère aux résultats passés, cet objectif même semble fortement ambitieux, mais nous

croyons qu'il peut être réalisé. Et pour que la croissance puisse être durable, des efforts de grande envergure doivent être déployés pour protéger, et non pas détruire, l'environnement. Pour les dix prochaines années au moins, l'agriculture est considérée comme le principal moteur de la croissance. Il faut que la production alimentaire augmente deux fois plus vite pour que l'Afrique parvienne à nourrir les bouches nouvelles et éliminer peu à peu la malnutrition. Pour assurer la sécurité alimentaire, il est indispensable de découvrir et d'appliquer des technologies nouvelles et de ralentir l'accroissement de la population.

L'un des thèmes centraux du rapport est que les pays devront certes suivre des politiques macroéconomiques saines et se doter d'infrastructures efficaces pour créer un environnement propice à une utilisation productive des ressources, mais que cela ne suffira pas à transformer la structure des économies africaines. Des efforts majeurs doivent simultanément être entrepris pour renforcer les capacités dans les pays africains - pour améliorer l'instruction et la santé publiques et pour étoffer considérablement le cadre institutionnel dans lequel doit s'inscrire le développement. C'est pourquoi le rapport appuie vigoureusement l'appel lancé par la CEA et l'UNICEF en faveur d'une stratégie de développement axée sur l'élément humain.

Les causes profondes de la faiblesse de la performance économique passée sont à rechercher dans la carence des institutions. L'initiative du secteur privé et les mécanismes du marché sont importants, mais ils doivent aller de pair avec une bonne administration - une fonction publique efficace, un système judiciaire fiable et une administration comptable de ses actes. L'équilibre entre l'administration et les administrés doit être amélioré. Le rapport expose donc tout un éventail de propositions visant à donner aux gens ordinaires, et en particulier aux femmes, le pouvoir d'exercer plus d'initiative de manière à améliorer leur existence - mesures qui encouragent la formation d'organisations au niveau des collectivités, qui soutiennent les entreprises du secteur informel au lieu de les contrecarrer, et qui favorisent les organisations non gouvernementales et intermédiaires. On commence à être persuadé que le développement doit s'effectuer à partir de la base et non à partir du sommet, et qu'il est préférable de formuler les programmes dans le désir d'en apprendre plus que d'imposer des solutions toutes faites.

Les difficultés auxquelles est confrontée l'Afrique sont redoutables. La marge de manoeuvre est étroite, c'est le moins qu'on puisse dire. L'échec aurait des conséquences dévastatrices sur le plan humain. C'est pourquoi la concertation entre tous les agents du processus de développement - gouvernements africains et institutions multilatérales, secteur privé et bailleurs de fonds, publics et non gouvernementaux - est plus que jamais nécessaire. Nous sommes tous responsables de l'avenir et les problèmes sont assez vastes pour nous ayons tous un rôle à jouer dans leur solution. La collaboration entre gouvernements africains se traduira, on peut l'espérer, par un renforcement de la coopération et de l'intégration régionales, thème central du Plan d'action de Lagos, qui occupe une place prépondérante dans le Rapport sur le développement en Afrique 1989 publié par la BAD.

Chacun des précédents rapports plaidait pour un accroissement de l'aide. Celui-ci ne fait pas exception à la règle, mais il est évident que les apports financiers extérieurs doivent s'accompagner de réformes économiques. A long terme, le rôle de l'aide et de l'assistance technique doit diminuer. Mais, dans l'immédiat, les besoins vont continuer à croître et il importe de trouver des moyens de mobiliser ces ressources et notamment de prendre des mesures en vue d'alléger le fardeau de la dette africaine.

Les objectifs à atteindre font déjà l'objet d'un consensus relativement large et, avec de la bonne volonté et un dialogue ouvert, on parviendra à combler les divergences quant aux mesures particulières à appliquer. Efforçons-nous donc ensemble de trouver un terrain d'entente - un terrain élevé - qui permettra d'entreprendre une action concertée et d'exécuter un programme stratégique pour les années 90 et au-delà, afin d'assurer à l'Afrique un avenir plus prospère.

Barber B. Conable
Président
Banque mondiale



Table des matières

Introduction et vue générale

Qu'avons-nous appris?

Perspectives de la prochaine génération

Une stratégie de croissance soutenable et équitable

Un ordre du jour stratégique pour les années 1990

1 Trente ans en perspective : du passé à l'avenir

Modèles et tendances passés

L'aggravation de la crise

Les facteurs du déclin

Les perspectives pour la prochaine génération

Le défi

2 Stratégie pour une croissance durable

Pour une stratégie de développement de deuxième génération

Pour une croissance durable et équitable

Renforcer les conditions propices au développement

Développer les capacités locales

Les dimensions politiques et culturelles

Les dimensions internationales

Conclusion

3 Investir dans l'homme

Vers un développement centré sur l'homme

Universalisation des soins de santé de base et réduction du taux de croissance démographique

Sécurité alimentaire et nutrition

Enseignement primaire : Relance et universalisation

Enseignement supérieur, formation professionnelle et préparation à l'emploi

La conception et la gestion de programmes de valorisation des ressources humaines

Soutien financier soutenu apporté à la valorisation des ressources humaines

4 L'agriculture, source essentielle de croissance et de sécurité alimentaire

Le défi de l'agriculture

Mobiliser le secteur privé

Mobiliser la technologie

Protéger l'environnement rural

Mettre en place une infrastructure rurale

Créer des associations de cultivateurs et reconnaître le rôle des femmes

Redéfinir les régimes fonciers

Le défi peut-il être relevé?

5 Industrie, mines et énergie

Industrie : Comment répondre aux marchés

Le défi de l'industrialisation

Situation actuelle du développement industriel

Ouverture de possibilités de ventes

Création d'un environnement propice

Constitution d'une armature industrielle

Comment relever le défi

Perspectives minières

Les minéraux : un bienfait mitigé

Potential et importance

Investissements plus importants dans la prospection

Un environnement propice à l'industrie minière

Perspectives d'avenir

Energie pour la croissance

Perspectives à horizon de 30 ans

Une future stratégie énergétique

6 Promouvoir l'entreprise africaine

L'effet catalytique de l'esprit d'entreprise

Le développement de l'entreprise africaine

Les entrepreneurs du secteur informel

Améliorer le climat des affaires

Améliorer les compétences des entrepreneurs

Répondre au besoin

7 L'intégration et la coopération régionales: des paroles aux actes

La situation actuelle

Une nouvelle stratégie au service de l'intégration et de la coopération régionales

8 Un financement soutenable du développement

Introduction

Dépenses de développement

Mobilisation des ressources intérieures

Ressources extérieures

Assistance au développement dans les années 90

9 Un programme stratégique pour les années 90

La recherche de domaines d'accord

Un programme stratégique pour les années 90

Instaurer un consensus en Afrique

Instaurer un consensus entre les donateurs

Vers une coalition mondiale pour l'Afrique

Appendice statistique : Mesures à prendre pour améliorer les systèmes d'information et les statistiques de base en Afrique subsaharienne

Encadré

- Encadré 1.1 L'impact des carences de l'infrastructure : l'expérience du Nigéria
- Encadré 1.2 La signification des biotechnologies pour l'Afrique
- Encadré 1.3 L'île Maurice : du pessimisme malthusien au développement durable
- Encadré 2.1 Le plan malgache de protection de l'environnement
- Encadré 2.2 Nigéria : les leçons de l'ajustement
- Encadré 2.3 Les télécommunications à l'ère de l'information
- Encadré 2.4 Entretien routier par la technique à forte intensité de main-d'oeuvre
- Encadré 2.5 Participation privée à la création de l'infrastructure
- Encadré 2.6 Restructuration des chemins de fer africains
- Encadré 2.7 Réforme de la fonction publique
- Encadré 2.8 Renforcement de la capacité d'analyse des politiques économiques en Tanzanie
- Encadré 2.9 Entraide communautaire au Kenya
- Encadré 3.1 Le SIDA : Retentissement démographique et économique
- Encadré 3.2 Acceptation du principe d'un paiement pour l'amélioration de l'alimentation en eau
- Encadré 3.3 Planning amilial : Botswana et Zimbabwe
- Encadré 3.4 Interventions de nutrition efficaces par rapport au coût : Production d'un aliment de sevrage bon marché au Zaïre
- Encadré 3.5 Intégration des services de santé et de nutrition pour les enfants de moins de trois ans
- Encadré 3.6 Interventions de nutrition efficaces par rapport aux coûts : Fourniture de suppléments de vitamine A au Burkina Faso
- Encadré 3.7 Programme de sécurité alimentaire du Botswana
- Encadré 3.8 Ethiopie : Perfectionnement des enseignants en cours d'exercice
- Encadré 3.9 Préparation à l'emploi
- Encadré 3.10 Malawi : une formule réussie de participation de la communauté à l'alimentation en eau
- Encadré 4.1 L'horticulture réussit bien au Kenya
- Encadré 4.2 Coopératives d'épargne et de crédit au Cameroun
- Encadré 4.3 Insectes contre insectes
- Encadré 4.4 Conservation du sol et de l'eau au Burkina Faso
- Encadré 4.5 Le rôle des moyens de transport intermédiaires
- Encadré 4.6 Le Rwanda : Exemple d'adaptation réussie
- Encadré 4.7 Croissance de la production de maïs dans les petites exploitations au Zimbabwe
- Encadré 5.1 Réussite de l'industrialisation animée par les exportations à Maurice
- Encadré 5.2 Coentreprise germano-zambienne
- Encadré 5.3 Madagascar exporte des vêtements d'enfants en Europe
- Encadré 5.4 Répercussions des programmes d'ajustement sur le secteur industriel de certains pays
- Encadré 5.5 Le Suame magazine du Ghana : Renforcement des moyens indigènes en ingénierie
- Encadré 5.6 Production de l'or au Ghana
- Encadré 5.7 Poêles à bon rendement énergétique au Niger
- Encadré 6.1 L'apparition d'entrepreneurs dans l'agriculture
- Encadré 6.2 Les petites entreprises au Kenya
- Encadré 6.3 La diversité des institutions financières informelles
- Encadré 7.1 La lutte contre l'onchocercose

- Encadré 7.2 Rationaliser les institutions régionales
- Encadré 7.3 Ethiopian airlines
- Encadré 7.4 Un exemple de coopération régionale: la recherche en entomologie
- Encadré 7.5 Mise en place de réseaux régionaux pour élever le niveau de qualification professionnelle
- Encadré 7.6 L'institut de gestion pour l'Afrique de l'Est de l'Afrique australe (ESAMI)
- Encadré 8.1 Botswana- gestion économique des fortes fluctuations des produits de base
- Encadré 8.2 Burkina Faso: Economies réalisées dans l'achat de produits pétroliers
- Encadré 8.3 Togo: une collaboration prometteuse avec les ONG
- Encadré 8.4 Rwanda: banques populaires
- Encadré 9.1 L'exemple nordique de développement
- Encadré 9.2 Le projet relatif aux dimensions sociales de l'ajustement

Tableaux

- Tableau 1.1 Comparaison des coûts typiques en Afrique subsaharienne et en Asie
- Tableau 2.1 Projections relatives à l'emploi
- Tableau 2.2 Projections des contributions des divers secteurs à la croissance du PIB, 1990-2020
- Tableau 3.1 Comparaison des taux de fécondité : Afrique et Asie
- Tableau 3.2 Afrique subsaharienne : Population et sécurité alimentaire
- Tableau 3.3 Besoins financiers d'une valorisation des ressources humaines reposant sur une large base en Afrique subsaharienne
- Tableau 5.1 Contribution des mines à certains pays en 1987
- Tableau 5.2 Projections concernant l'offre totale d'énergie primaire
- Tableau 8.1 Afrique subsaharienne: épargne intérieure brute
- Tableau 8.2 Dépenses militaires
- Tableau 8.3 Afrique subsaharienne: cadre macroéconomique illustratif
- Tableau 8.4 Besoins d'APD en Afrique subsaharienne pour la période 1981-2000

Figures

- Figure 1.1 Niveaux de revenu en Afrique subsaharienne et dans les autres pays en développement
- Figure 1.2 L'Afrique subsaharienne : diversité des performances économiques
- Figure 1.3 L'Afrique subsaharienne : structure du PNB
- Figure 1.4 L'Afrique subsaharienne : exportations de marchandises
- Figure 1.5 Les exportations agricoles de l'Afrique subsaharienne en volume et en valeur
- Figure 1.6 La part de l'Afrique subsaharienne dans les exportations, en valeur
- Figure 1.7 La dette extérieure de l'Afrique subsaharienne et des pays très endettés
- Figure 1.8 Evolution des dépenses sociales par habitant émergeant au budget de l'Etat
- Figure 1.9 Evolution du revenu par habitant
- Figure 1.10 Afrique subsaharienne et Asie du Sud: revenu, population, et investissement
- Figure 1.11 Index des taux de change effectifs réels
- Figure 1.12 Index des prix agricoles réels au producteur
- Figure 1.13 Indices des prix à l'exportation pour cinq grands produits primaires d'exportation d'Afrique subsaharienne
- Figure 1.14 Population et urbanisation de l'Afrique subsaharienne
- Figure 1.15 L'Afrique subsaharienne : tendances économiques
- Figure 3.1 Dépenses du gouvernement central consacrées à la santé et à l'éducation
- Figure 3.2 Taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans dans certains pays de l'Afrique subsaharienne
- Figure 3.3 Projections du déficit alimentaire : Divers scénarios
- Figure 3.4 Taux d'inscription dans l'enseignement primaire, par sexe, dans certains pays d'Afrique subsaharienne, 1985
- Figure 3.5 Enseignement primaire universel : Scénarios des coûts dans les pays à faible taux d'inscription
- Figure 5.1 Valeur des exportations de minéraux
- Figure 5.2 Production minérale de l'Afrique subsaharienne, de l'Asie et de l'Amérique latine et des Caraïbes

Les perspectives à long terme de l'Afrique subsaharienne

Une stratégie de relance et de croissance

Introduction et vue générale

1. L'indépendance a ouvert de grands espoirs à l'Afrique¹. On croyait, en général, qu'on allait rapidement faire augmenter les revenus et améliorer la protection sociale. Et, effectivement, au début, beaucoup de pays africains sont parvenus à élargir de façon sensible leur infrastructure de base et leurs services sociaux. Des efforts considérables ont aussi été déployés pour consolider des nouveaux Etats fragiles.

2. Après une première période de croissance, la plupart des Etats africains se sont mis à vaciller, puis à péricliter. Il y a eu quelques exceptions, mais, dans son ensemble, l'Afrique subsaharienne connaît maintenant, depuis près d'une dizaine d'années, une diminution des revenus par personne, une intensification de la famine et une accélération de la dégradation écologique. Le terrain qui avait été gagné sur le plan social est désormais en train d'être perdu. En dernière analyse, les Africains sont aujourd'hui presque aussi pauvres qu'ils l'étaient il y a 30 ans. Cet état de choses a conduit de nombreux gouvernements à entreprendre de profondes réformes. Plus de la moitié ont opté pour des programmes d'ajustement structurel. Les pays qui ont poursuivi leurs réformes, depuis le milieu des années 80, commencent à voir apparaître des signes d'amélioration. Ces améliorations conduisent à espérer que la relance a démarré.

3. L'expérience de la première génération d'Africains après l'indépendance pose des questions qui vont au fond des choses. Est-ce que l'Afrique pose des problèmes structurels spéciaux qui n'ont pas été bien compris? A-t-on négligé les dimensions institutionnelles? Est-ce que les récents programmes de réformes n'ont pas été assez vastes ou assez profonds? Peut-on améliorer les modalités de formulation et d'exécution des réformes? A-t-on correctement évalué l'impact des facteurs externes? Est-ce que l'assistance externe et les mesures d'allègement de la dette sont appropriées et suffisantes? Au-delà de l'ajustement, existe-t-il une vision à long terme qui est à la fois crédible et dynamisante?

4. Ce sont ces questions - et notamment la dernière - qu'on retrouve en filigrane dans le présent rapport. En partant de l'expérience du passé, il examine comment il faut modifier les programmes et les politiques pour obtenir une croissance dans l'équité qui perdure pendant le prochain siècle. Le rapport conclut que les gouvernements africains ne doivent pas se borner à consolider les progrès réalisés dans le cadre des programmes d'ajustement. Ils doivent aller au-delà des questions de finances publiques, de politique monétaire, de prix et de marchés pour s'attaquer aux problèmes fondamentaux qui concernent les capacités humaines, les institutions, l'art de gouverner, l'environnement, la croissance et la répartition de la population, et la technologie. Pour obtenir des améliorations, il faudra modifier les

¹ Dans tout le présent rapport, "Afrique" s'entend de l'Afrique subsaharienne. Les données concernant l'Afrique subsaharienne excluent systématiquement l'Afrique du Sud et la Namibie.

perceptions et les priorités, tout autant que les incitations. Par dessus tout, si l'on veut mettre à profit les énergies de l'ensemble de la population, il faudra que l'homme du commun participe, sur une plus large base, à la conception et à l'exécution des programmes de développement. Il faudra du temps pour faire changer un grand nombre de ces éléments. Bien que le rapport se place à un horizon à long terme, il faut prendre des mesures dès maintenant pour faire évoluer la situation plus tard.

5. Ce qui distingue le présent rapport - et cela est important - est qu'il accorde autant de place à la façon dont on obtient des résultats qu'aux résultats eux-mêmes. Ce rapport est le fruit d'une intense collaboration entre Africains et bailleurs de fonds. Il s'efforce de traduire l'évolution de la pensée africaine depuis le Plan d'action de Lagos, en 1980, jusqu'au programme d'action présenté à l'ONU en 1986, à la Déclaration d'Abuja de 1987, à la Déclaration de Khartoum de 1988 et au rapport intitulé "Cadre africain de référence pour les programmes d'ajustement structurel", publié en 1989 par la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique. Les questions de ressources humaines, de technologie, de coopération régionale, d'autonomie et de respect des valeurs africaines qui informent ces exposés d'orientations africaines fournissent les principaux éléments de la stratégie que propose le rapport.

6. Des ateliers ont été organisés à diverses étapes, pour obtenir leurs vues, dans des pays africains et en collaboration avec des bailleurs de fonds. Beaucoup d'éminents africains ont aidé à définir la teneur et les lignes de force du rapport. Celui-ci ne prétend être qu'une contribution à l'élaboration par chaque pays africain d'une stratégie de développement futur. Si l'on veut qu'elle ait du sens, la formulation de politiques et programmes concernant tel ou tel pays ne peut être élaborée qu'au niveau de ce pays.

7. Une étude de l'expérience acquise peut fournir rapidement quelques réponses. Mais d'autres questions, comme le retard apparent de la transition démographique en Afrique ou les questions extrêmement complexes qui concernent l'environnement, exigeront qu'on poursuive les recherches. Tout rapport consacré à l'Afrique subsaharienne doit affronter l'énorme diversité du continent et les faiblesses profondes des statistiques disponibles. Nous n'avons tous que trop conscience de la façon insuffisante dont nous comprenons un grand nombre de ces questions. Cependant, le rapport ne saurait se borner à dresser un ordre du jour des recherches. Il essaie, sur la base des informations, pour incomplètes qu'elles soient, que nous possédons aujourd'hui, d'en dériver les éléments d'une stratégie de futur développement. L'amélioration des données africaines appelle de longs efforts. Entre-temps, les chiffres disponibles fournissent, malgré toutes leurs carences, suffisamment de preuves pour qu'on se rende compte de l'énormité des problèmes. Le rapport s'en servira au mieux pour formuler des recommandations concernant les grandes orientations.

8. Bien qu'on mette inévitablement en exergue ses échecs, l'Afrique a connu des réussites, dont il y a beaucoup à apprendre. Ces réussites montrent, avec beaucoup plus de vigueur que n'importe quelle théorie, ce qu'il est possible de faire.

9. La responsabilité de la crise économique de l'Afrique doit être partagée. Les organismes bailleurs de fonds et les conseillers étrangers ont participé, tout autant que les gouvernements, aux efforts de développement antérieurs. S'ils veulent redonner espoir à l'Afrique, ils doivent tous être prêts à apporter des changements fondamentaux à leur façon de voir les choses. Cependant, l'avenir du continent ne peut être décidé que par les Africains eux-mêmes. Les organismes externes ne peuvent intervenir, à la limite, qu'à titre d'appoint.

Qu'avons-nous appris

10. En Afrique subsaharienne, la croissance économique générale s'est établie, depuis 1960, à une moyenne de 3,4 %, soit un chiffre à peine supérieur à celui de la croissance démographique. En 1987, la région comptait 450 millions d'habitants - soit plus du double qu'au moment de l'indépendance - et avait un PIB dont le total atteignait environ 150 milliards de dollars, soit un chiffre qui ne dépasse guère celui de la Belgique, pays qui n'a que 10 millions d'habitants. La croissance s'est répartie de façon inégale dans le temps et parmi les pays. On distingue trois grandes périodes : 1960-72, marquée par un relèvement des revenus par personne; 1973-80, période de stagnation; et 1981-87, que caractérise un déclin. Pour certains pays (par exemple, le Libéria, le Nigéria et le Niger), le recul des revenus par personne depuis 1980 est désastreux - il dépasse largement la barre des 25 %. Et, comme toujours, il y a eu des exceptions - tout particulièrement le Botswana, dont le revenu par personne a augmenté à raison de 9 % par an depuis 25 ans, le Cameroun (11 %) et Maurice (3 %).

11. La crise économique de l'Afrique, qui va s'aggravant, se caractérise par une faible croissance de l'agriculture, par l'effondrement de la production industrielle, par des exportations médiocres, par l'accumulation des dettes et par la dégradation des indicateurs sociaux, des institutions et de l'environnement. La production agricole a progressé annuellement, en moyenne, de moins de 1,5 % depuis 1970 tandis que la production alimentaire ne parvenait pas à rattraper le rythme de la croissance démographique. Bien que l'industrie ait avancé à peu près trois fois plus vite que l'agriculture pendant les dix premières années d'indépendance, on voit depuis quelques années un renversement alarmant de la situation : de nombreux pays africains semblent en effet commencer à se désindustrialiser. Comme le volume des exportations augmente très peu depuis 1970, l'Afrique a vu sa part des marchés mondiaux diminuer de près de la moitié.

12. Durant les années 70, les gouvernements ont contracté de gros emprunts à l'étranger afin de maintenir les revenus et les investissements. La dette à long terme de l'Afrique s'est multipliée par 19 depuis 1970 et égale actuellement le PNB, ce qui fait de la région celle qui est le plus fortement endettée (la dette de l'Amérique latine n'atteint que 60 % de son PNB). Les obligations au titre du service de la dette - qui représentaient 47 % des recettes d'exportation en 1988 - n'ont été honorées qu'à moins de la moitié. On a négocié plus de 100 rééchelonnements de dette et, malgré cela, les impayés continuent de s'accumuler.

13. La crise a aussi un profond retentissement humain. Dans de nombreux pays, les sommes consacrées aux services sociaux se sont brutalement contractées, la scolarisation est en baisse, la situation nutritionnelle empire et la mortalité infantile reste élevée. Le chômage déclaré est lui aussi en augmentation dans les villes, notamment parmi les jeunes diplômés. Et, faisant peser sa menace sur la capacité de production à long terme de l'Afrique, la pression démographique qui s'exerce sur les terres accélère la désertification et le déboisement. (Le bois de feu se fait de plus en plus rare et le ruissellement fait perdre sa fertilité au sol, même si l'on n'a jamais mesuré précisément aucune de ces tendances.) Enfin, la faillite des institutions est symbolisée par la situation atroce d'universités qui pouvaient jadis aspirer à une renommée mondiale, par la désintégration des routes pavées, et par l'effondrement des systèmes judiciaire et bancaire. Des bureaucraties pléthoriques et médiocrement administrées sont des poids morts qui accablent les secteurs de production. Beaucoup de gouvernements sont en pleine crise, minés par la corruption, et de moins en moins capables d'attirer la confiance de l'ensemble de la population. Dans de nombreux pays, des troubles d'origine ethnique déciment des populations sans défense.

14. On parle beaucoup des facteurs qui sont à la source de ce déclin économique de l'Afrique. Certains y voient surtout des causes externes, d'autres des causes internes. Les changements du revenu par personne ont trois grandes causes : variations des termes de l'échange, croissance démographique et augmentation de la production (PIB).

- o Pour l'ensemble de l'Afrique, l'analyse du Chapitre I montre que les pertes de revenus imputables à des modifications des termes de l'échange depuis 1960 sont moindres que les gains. D'autres régions ont subi de plus grandes pertes, mais se sont mieux tirées d'affaire. C'est la baisse du volume des exportations, plutôt que la baisse des prix, qui explique mieux la médiocrité des recettes d'exportation de l'Afrique. Les pays africains à faible revenu ont été le plus durement touchés (leurs revenus ont perdu beaucoup de terrain durant les années 70 et 80).
- o La croissance démographique ne cesse de s'intensifier depuis une trentaine d'années. Elle dépasse largement aujourd'hui la barre de 3 % et l'emporte sur les progrès du PIB. Par contre, la population est en diminution dans la plupart des autres pays en développement
- o La croissance du PIB de la région, qui est décevante, est en partie fonction du niveau et de l'efficacité des investissements. Les investissements bruts ont d'abord augmenté (de 15 à 20 % au début des années 1970), puis retomber ensuite à 15 %. La production additionnelle obtenue grâce à ces investissements a chuté d'une façon spectaculaire, tombant de 31 % en 1960 à 2,5 % durant les années 1980.

15. La conclusion paraît claire. Bien que, à des dates différentes, de nombreux pays africains aient vu leurs efforts de développement interrompus par des chutes brutales des cours mondiaux de produits fondamentaux, il faut bien dire que, à long terme, l'affaiblissement des revenus par personne qu'on observe dans l'ensemble de l'Afrique depuis la fin

des années 70 s'explique en grande partie par la baisse du niveau et de l'efficacité des investissements, aggravée par l'accélération de la croissance démographique - et non pas essentiellement par des facteurs externes. Mais c'est la faible rentabilité des investissements qui est le principal facteur du déclin récent de l'Afrique. Les frais d'équipement et de fonctionnement de l'Afrique dépassent d'ordinaire de 50 à 100 % ceux de l'Asie du Sud - qui est la région la mieux comparable. La gestion médiocre du secteur public s'est soldée par des entreprises publiques déficitaires, par de médiocres choix d'investissements, par une infrastructure coûteuse et peu fiable, par des distorsions de prix (notamment des taux de change surévalués, des prix administrés et un crédit subventionné) et, partant, par un manque d'efficacité dans l'affectation des ressources. Les salaires sont élevés par rapport à la productivité (notamment dans la zone du franc CFA), même si les salaires réels ont reculé d'un quart environ en Afrique depuis 1980. Les technologies intermédiaires (comme les charrettes à pédale et la traction animale) sont trop peu employées. Ce qui est encore plus fondamental, c'est la dégradation de la qualité du gouvernement, dont témoignent les obstacles bureaucratiques, la recherche constante de rentes, la faiblesse des systèmes judiciaires, et l'arbitraire des décisions; ce sont là des éléments qui pèsent lourd dans le budget des entreprises et découragent les investisseurs. La plupart du temps, l'Afrique n'est tout simplement pas compétitive dans un monde de plus en plus marqué par la concurrence.

16. Après l'indépendance, les efforts de développement se sont soldés par un échec parce que la stratégie avait été mal conçue. Les gouvernements se sont précipités dans le "modernisation", en copiant, sans les adapter, des modèles occidentaux. Il en est résulté des investissements publics, décidés sans préparation suffisante, dans des entreprises industrielles, en n'accordant que trop peu d'attention à l'agriculture paysanne, en comptant trop sur l'Etat pour faire fonctionner des entreprises commerciales alors qu'il n'en avait compétence ni sur le plan de la gestion, ni sur le plan technique ni sur le plan des affaires, et en faisant trop peu d'efforts pour encourager un développement local, à partir de la base. Une formule qui allait du sommet à la base a enlevé toute motivation au bas peuple, dont on a absolument besoin des énergies pour réaliser le développement.

Perspectives de la prochaine génération

17. Certaines lignes de force fondamentales mouleront le contexte du futur développement de l'Afrique. Le monde est au seuil d'une nouvelle ère technologique qu'animent principalement les progrès rapides des systèmes d'information, des sciences biologiques et des recherches concernant les matériaux. Le traitement ultra rapide et peu coûteux des informations, ainsi que les nouvelles méthodes de communications, sont en train de transformer la façon dont le monde conduit ses affaires. Une bonne connaissance du marché, des structures de production souples et des moyens de réponse rapide aux nouvelles possibilités offertes donneront à certaines entreprises commerciales et agricoles un avantage sur leurs concurrents. La biotechnologie et la science des matériaux offriront une étonnante gamme de produits nouveaux qui pourront rendre rapidement dépassés les méthodes classiques qu'utilise l'Afrique. Dans un pareil contexte, il ne faut guère s'attendre à une amélioration des cours des matières premières.

18. Le génie génétique, les cultures de tissus et d'autres innovations offrent à l'Afrique des possibilités nouvelles, mais constituent aussi pour elle une menace considérable. Si l'Afrique ne veut pas se marginaliser davantage, mais profiter de ces évolutions, deux initiatives prennent alors une importance fondamentale : l'Afrique doit :

- o améliorer la formation scientifique et technologique et chercher à la mettre au plus haut niveau possible, tout au moins pour se doter d'un noyau de spécialistes; et
- o forger de nouvelles associations avec des entreprises et instituts de recherche compétents de pays développés.

19. Il existe en Afrique deux grandes tendances : l'explosion de la croissance démographique et l'accélération de la dégradation de l'environnement. En 1983, la Commission économique de l'ONU a brossé un "scénario de cauchemar" qui décrit les conséquences de la persistance d'une croissance démographique excessive dans un contexte de revenus stationnaires ou en recul. Sur la base des tendances actuelles, la simple multiplication des chiffres est vertigineuse : un continent qui avait moins de 100 millions d'habitants au début du siècle en aura un milliard en 2010. En l'absence d'un fléchissement de la fécondité, la population doublera en 21 ans, imposant ainsi une charge impossible aux services sociaux et, dans plusieurs régions de l'Afrique (par exemple, dans le Sahel, dans le Rwanda, le Burundi, le sud du Malawi et le Kenya), exerçant sur les terres des pressions que seule pourra atténuer une migration massive. Il en résultera une accumulation de tensions sociales et politiques. Ce phénomène sous-entend aussi la poursuite d'une urbanisation rapide. En 2020, il y aura une trentaine de villes de plus de 1 million d'habitants. Selon la tenue du système économique, ce pourrait être soit un élément de croissance et de modernisation, soit un misérable élément de déstabilisation, alimentant la rébellion contre la misère des bidonvilles tentaculaires.

20. La dégradation de l'environnement africain a des dimensions à la fois nationales et internationales. Si on ne l'arrête pas, elle menace la base de production de l'Afrique. Mais le déboisement inquiète aussi le reste du monde car il menace la riche diversité biologique de l'Afrique, banque irremplaçable de gènes dont pourrait bénéficier l'humanité tout entière. Elle contribue aussi à l'échauffement de la planète.

21. Il s'agit maintenant pour l'Afrique d'inverser son mouvement actuel de déclin. Elle a la possibilité de le faire, avec ses vastes terres vierges et ses immenses ressources hydrauliques inexploitées; ses gisements prometteurs de minéraux, de pétrole et de gaz; sa population sous-utilisée; ses traditions de solidarité et de coopération; et le niveau élevé de soutien international sur lequel elle peut compter. Le moment est venu de relever ce défi et de mettre en place une nouvelle stratégie de développement pour la prochaine génération.

Une stratégie de croissance soutenable et équitable

22. Si l'Afrique veut éviter la famine, fournir à sa population de plus en plus nombreuse des emplois valables et permettre aux revenus de progresser, elle doit avoir une croissance économique d'au moins 4 % par an.

Ce chiffre doit constituer l'objectif minimum. Cette croissance serait essentiellement fondée sur la production agricole, qui doit augmenter de 4 % par an. Les pays africains pourraient alors non seulement se nourrir eux-mêmes, mais obtenir les devises dont leur développement a besoin. Le chiffre avancé comme objectif de la croissance industrielle - 5 % au début, passant ensuite à 7 ou 8 % - est supérieur à celui de l'agriculture, ce qui concorde avec l'expérience acquise ailleurs. Si tous les autres secteurs ont une croissance d'environ 4 à 5 %, il devrait être possible de fournir des emplois à une population active qui augmentera d'environ 380 millions de travailleurs entre 1990 et 2020.

23. Pour atteindre ces objectifs, l'Afrique doit non seulement relever radicalement ses niveaux d'épargne et d'investissement, mais doit aussi améliorer considérablement sa productivité - de 1 à 2 % par an pour la main-d'oeuvre et d'environ 3 % par an pour les terres. Pour cela, il faut un environnement propice de services d'infrastructure et d'incitations pour stimuler une production efficace et l'initiative privée. Il faut aussi des capacités humaines et institutionnelles renforcées, depuis le village jusqu'aux échelons supérieurs du gouvernement et de l'industrie. Ces deux thèmes se retrouvent dans tout le rapport.

24. Pour que ces objectifs soient atteints à long terme, la stratégie de croissance doit être à la fois soutenable et équitable - soutenable, parce que ce sont de bonnes politiques en matière d'environnement qui protègent la capacité de production des ressources naturelles de l'Afrique, et équitable parce qu'elle est le préalable d'une stabilité politique à long terme. Equitable signifie, en particulier, qu'on prend des mesures pour réduire la pauvreté, notamment en donnant aux pauvres un meilleur accès aux avoirs productifs.

25. La stratégie à long terme que propose le présent rapport envisage une réorientation qui s'écarte des pratiques du passé. Elle vise à libérer les énergies des gens du commun en les rendant davantage responsables de leur propre existence. Les bénéficiaires seront considérés comme la preuve d'une entreprise efficace. Les agriculteurs tiendront la barre des services de vulgarisation agricole, et non pas l'inverse. Les investisseurs seront accueillis comme des associés, et non pas comme des ennemis. L'Etat cessera d'être un entrepreneur pour devenir le promoteur de la production privée. Et le secteur marginal devra porter en soi les germes de l'esprit d'entreprise, et cesser d'être un foyer de gangsters.

26. Un environnement propice. Les agriculteurs et les entrepreneurs ne seront efficaces que si les incitations qui leur sont offertes encouragent l'efficacité. "L'environnement propice" qui encourage la production et l'efficacité compte deux volets : des incitations et une infrastructure physique. Les deux volets sont absolument fondamentaux.

27. L'expérience acquise dans le monde entier prouve de façon convaincante que les pays dont les taux de croissance sont les plus élevés ont maintenu leur taux de change à des niveaux compétitifs, ont évité de protéger de façon excessive et discriminatoire leur industrie de fabrication et de minorer le prix de leurs produits agricoles, ont conservé des taux d'intérêt positifs et des salaires conformes à la productivité, ont appliqué les principes du recouvrement des coûts à l'établissement du prix des

services publics, et ont évité l'accélération d'une forte inflation par des politiques disciplinées en matière de finances publiques et de monnaie. Ces thèmes ont été repris quand on a formulé les programmes d'ajustement structurel, mais ils n'ont été jusqu'ici que partiellement suivis d'effet. Ils sont absolument essentiels à la relance de l'Afrique.

28. La politique qui suscite peut-être le plus de controverses est celle du taux de change. Des taux de change surévalués encouragent la consommation de produits importés et opèrent une discrimination contre les producteurs du pays. Pour activer la production et l'emploi, un taux de change compétitif est essentiel. L'élément critique consiste à conserver des prix agricoles rémunérateurs et des salaires industriels compétitifs sur le plan international. Mais, pour que les ajustements du taux de change donnent les résultats escomptés, il faut qu'existe une discipline financière rigide et que les gouvernements s'abstiennent de prendre la moindre mesure qui fasse artificiellement monter le niveau des salaires.

29. Une infrastructure négligée - des routes mal entretenues, des ports peu efficaces, des services publics peu fiables, etc. - font considérablement augmenter les frais de fonctionnement des entreprises. La plupart des pays africains se heurtent à ce problème. Dans certains cas, il s'agit d'un état de choses chronique. Pour s'attaquer à ce problème, les gouvernements doivent donner la priorité à la remise en état de l'infrastructure, avant de procéder à des investissements dans de nouvelles installations. On peut réduire les coûts en recourant à de petits entrepreneurs locaux et augmenter les recettes en relevant les tarifs, notamment ceux des services publics. Des réformes délibérées des organismes parapublics peuvent aussi conduire rapidement à des améliorations considérables.

30. Rattraper le temps perdu dans le domaine de l'entretien et de la rénovation demandera un travail qui absorbera une grande partie de la prochaine décennie. Pour y parvenir, et pour assurer aussi l'expansion et l'entretien indispensables, il faudra engager des dépenses à hauteur de 5 à 7 % du PIB; en même temps, il faudra prendre des mesures visant à relever la tarification des usagers, à encourager les industries nationales de construction, et à réformer la passation des marchés publics, l'administration des contrats et la planification des transports. Un public nombreux, mais diffus, subit les conséquences d'une planification médiocre et paie le prix de la négligence, du manque d'efficacité et de l'obsolescence. Une consultation systématique des groupements organisés d'intéressés (par exemple, chambres de commerce et d'industrie) peut renforcer la responsabilisation et conduire à de meilleures réactions. De nombreux faits prouvent que le monde des affaires assume sans problème le coût intégral de services fiables; si ces services n'existent pas, les entreprises font faillite.

31. L'Afrique a besoin de villes efficaces susceptibles d'accueillir des entreprises compétitives. Les services peuvent, dans une large mesure, se financer eux-mêmes. Il peut aussi en être de même de l'aménagement de meilleurs logements, qui est en même temps un grand créateur d'emplois. On peut éviter la pollution par l'évacuation des déchets en trouvant sur place des solutions peu coûteuses.

32. Renforcement des institutions. Ce dont l'Afrique a besoin, ce n'est pas tellement d'une diminution de la présence de l'Etat, mais d'une amélioration de celui-ci; elle a besoin d'un gouvernement qui cherche moins à intervenir directement et donne à d'autres plus de possibilités de faire oeuvre productive. A tous les niveaux du gouvernement, il faut prendre des mesures pour améliorer les administrations publiques et les entreprises parapubliques. Le renforcement des institutions est une entreprise de longue haleine qui exige une vision claire et un ordre du jour précis. Au niveau du gouvernement central, plusieurs pays ont déjà entrepris de profondes réformes, par exemple, le Ghana, la Guinée et la RCA; il s'agit de créer une fonction publique moins pléthorique, mieux disciplinée, mieux qualifiée, mieux motivée, dont les membres parfaitement compétents reçoivent des traitements compétitifs. Il faut en particulier s'efforcer de donner aux gouvernements les moyens de mieux organiser l'économie et de mieux analyser les grandes orientations. Les entreprises publiques doivent avoir un mandat précis, jouir de l'autonomie de gestion et offrir des indicateurs de performance qu'on puisse surveiller. Les administrations locales pourraient aussi jouer un plus grand rôle si on leur octroyait plus d'autonomie et si elles disposaient de sources de revenus régulières et indépendantes, notamment pour gérer les réseaux urbains en expansion qui relient les villes à l'arrière-pays. Dans les zones rurales, les services locaux, comme ceux d'alimentation en eau, pourraient être mieux organisés au niveau communal; pour cela, il faut ici encore pouvoir véritablement déléguer les responsabilités.

33. Le renforcement de la capacité du secteur privé ne doit pas s'arrêter à l'aide apportée aux associations communautaires. On peut amener des associations non gouvernementales locales à participer à l'effort de développement en s'en servant d'intermédiaires pour encourager des activités à la base. Les mutuelles de crédit et les associations non structurées d'épargne et de crédit (par exemple, les tontines) pourraient consentir de petits crédits aux agriculteurs et aux micro-entreprises. On pourrait aussi mobiliser sur place des consultants et des associations professionnelles. Tout cela exige un effort délibéré et soigneusement orchestré de la part des dirigeants du pays, afin de renforcer les capacités locales.

34. En dernière analyse, un meilleur art de gouverner exige un renouvellement politique. On entend par là une attaque tout à fait délibérée contre la corruption, où qu'elle se présente, du niveau le plus élevé aux niveaux les plus bas, en donnant l'exemple, en renforçant les systèmes de responsabilisation, en encourageant un débat public et en soutenant une presse libre. Cela signifie aussi qu'on donne pleins pouvoirs aux pauvres et aux femmes, en encourageant des organisations de base et des organisations non gouvernementales - associations d'agriculteurs, coopératives, clubs féminins, et ainsi de suite.

Investir dans l'homme

35. Même si elles sont bien développées, les institutions ne sont efficaces que dans la mesure où leurs employés le sont aussi. L'éducation et la santé étaient les priorités des stratégies mises en place après l'indépendance; elles doivent le rester à l'avenir. Mais il est essentiel d'apporter des améliorations aux programmes. On a déjà essayé de fixer des objectifs permettant d'obtenir une couverture universelle de la population

en matière de soins de santé de base, d'éducation et de sécurité alimentaire. Ces objectifs n'ont pas été atteints; la raison en est en partie parce que les efforts ont été dépassés par la rapidité de la croissance démographique, en partie parce que les deniers de l'Etat ont été consacrés à d'autres priorités. Or, il est impensable qu'on vive une autre génération sans faire un effort délibéré pour atteindre cet objectif. On peut y parvenir en modulant les priorités, en réduisant les dépenses et en recouvrant les coûts. Et on peut le faire sans abandonner l'objectif qu'on s'était déjà donné de relever la qualité. Il est urgent d'améliorer l'enseignement des sciences et de la technologie. On peut aussi réduire les coûts et augmenter l'efficacité en encourageant les bénéficiaires à participer à la conception, à la prestation et à la gestion des services.

36. Ralentissement de la croissance démographique. Relever le taux de croissance du PIB pour le porter de 2 à 4 % durant les prochaines années serait une réalisation importante. Mais les revenus ne vont guère s'améliorer si la croissance démographique continue de s'accélérer. De plus en plus, les gouvernements africains en viennent à accepter qu'une politique démographique doit être un élément obligatoire d'une bonne stratégie de valorisation des ressources humaines.

37. L'Afrique se trouve dans une situation singulière. L'humanité n'a jamais connu de croissance démographique aussi rapide. D'après les tendances actuelles, le continent aura près de 500 millions d'habitants en 1990 et plus d'un milliard en 2010. Dans ces conditions, l'Afrique se trouve de moins en moins en mesure de se nourrir, d'éduquer ses enfants ou de trouver des emplois aux nouvelles recrues de la population active. Ce ne sont pas les chiffres absolus qui sont inquiétants - il reste encore de vastes régions sous-peuplées - mais plutôt le taux élevé de croissance, ce qui signifie que la croissance économique et l'expansion des services sociaux doivent faire une course de vitesse pour que le niveau de vie parvienne à faire du sur place.

38. Le planning familial est la pierre angulaire de l'amélioration des soins de santé. L'Afrique a certains taux de mortalité maternelle et infantile qui comptent parmi les plus élevés du monde. Dans les pays les plus pauvres - Mali, Ethiopie, Burkina Faso - le quart environ de tous les enfants meurent avant d'avoir atteint l'âge de cinq ans. Le Zimbabwe et le Botswana offrent des preuves convaincantes que, si l'on met en place des services de planning familial largement accessibles, l'emploi de la contraception devient élevé, notamment s'il est étayé par des campagnes dans les médias et par des programmes d'éducation à base communautaire. En Afrique plus qu'ailleurs, on continue de préférer un grand nombre d'enfants, même quand la mortalité est en baisse. On n'a pas encore persuadé les familles qu'un meilleur espacement et un meilleur calendrier des naissances, ainsi qu'une réduction de leur nombre, peuvent réduire la mortalité et la morbidité infantiles, enfantines et maternelles. Désormais, la plupart des gouvernements africains soutiennent officiellement le planning familial, mais il est urgent d'accompagner les engagements verbaux d'un soutien technique, financier et administratif. Pour faire tomber le taux de croissance démographique de son niveau actuel élevé de 3,3 % par an à une moyenne de 2,75 % par an en 1990-2020, il faudra que l'indice synthétique de fécondité baisse de 6,7 enfants par femme à 3,4 en 2020. Un budget annuel des programmes de planning familial atteignant à peine 0,8 % du PNB suffirait à

mettre en place, dans la plupart des pays, des programmes efficaces de planning familial.

39. Les soins fondamentaux de santé ont la priorité. Des progrès considérables en direction d'une amélioration des soins de santé sont possibles, même avec les sévères contraintes budgétaires auxquelles font face les pays africains, à condition que les crédits soient affectés aux interventions préventives et à de simples systèmes à base communautaire, au lieu de l'être à une médecine curative coûteuse se pratiquant dans des hôpitaux modernes. Les campagnes de vaccination de masse sont un moyen efficace et peu coûteux de contrer plusieurs grandes maladies meurtrières de l'enfance. Et même les très pauvres sont disposés à payer pour des soins de santé, si on leur montre qu'ils reçoivent quelque chose pour leur argent. Un tel système signifie avant tout qu'il faut assurer un approvisionnement fiable en médicaments peu coûteux en améliorant leurs méthodes d'achat et en organisant des livraisons régulières aux dispensaires et aux postes de santé.

40. On estime que deux Africains sur trois ne disposent toujours pas d'eau potable. Un accès universel à une eau salubre, préalable indispensable d'une amélioration de la santé, devrait être un élément obligatoire de la stratégie à long terme. Ce sont les hommes eux-mêmes qui détiennent la clé leur permettant d'atteindre cet objectif. Quand les collectivités participent à la conception, à la construction et à l'installation d'ouvrages d'alimentation en eau, et sont chargées de leur entretien, les projets d'eau ont tendance à être plus efficaces, plus efficaces par rapport aux coûts et, partant, plus faciles à entretenir. Ici encore, on pourrait recouvrer une grande partie des coûts en instituant des redevances d'utilisation.

41. Attaque contre la faim. Il y a de plus en plus d'Africains qui ont faim. Tandis que les graves pénuries alimentaires étaient l'exception en 1960, elles sont désormais devenues monnaie courante. On estime que le quart de la population de l'Afrique subsaharienne - plus de 100 millions d'habitants - se trouve en présence d'une insécurité alimentaire chronique. Par dessus tout, se pose en Afrique un problème d'approvisionnement. L'expansion de la production alimentaire est la solution - il s'agit d'obtenir une croissance de 4 % par an - mais seulement si on libéralise aussi le commerce alimentaire au sein de l'Afrique. Cette croissance permettrait de nourrir la population (qui augmenterait à raison de 2,75 % par an), d'améliorer la nutrition (1 % par an) et d'éliminer graduellement les importations alimentaires (0,25 % par an) durant la période 1990-2020. Mais il ne suffit pas de gonfler l'offre; il faut aussi que, en dehors du secteur agricole, les familles aient un pouvoir d'achat suffisant. Grâce à l'élévation du niveau de l'emploi que propose le scénario prévu, le nombre de ménages à faible revenu qui n'ont pas les moyens d'obtenir un régime alimentaire suffisant diminuerait progressivement. Mais les sécheresses périodiques continueront à plonger dans la famine un noyau résiduel composé des plus pauvres parmi les pauvres. Pour ce groupe vulnérable, il faudra alors mettre en place des subventions alimentaires, ou des programmes "vivres contre travail", assortis de programmes qui alimentent directement les femmes et les enfants mal nourris.

42. Une population mieux instruite. La scolarisation a énormément augmenté au cours des trente dernières années, mais trop souvent aux dépens de la qualité. L'amélioration de la qualité a désormais la priorité. Il est

indispensable d'augmenter les crédits réservés à l'achat de manuels et d'autre matériel didactique. Relever les dépenses annuelles pour l'achat de manuels de l'enseignement primaire de 60 cents à environ 5 dollars par élève absorberait moins de 5 % des sommes que les donateurs consacrent chaque année à l'assistance technique en Afrique subsaharienne. Les pays doivent aussi se donner la capacité leur permettant d'élaborer à bon marché un matériel pédagogique adapté aux conditions et besoins locaux. A long terme, l'objectif reste un accroissement de la scolarisation, notamment celle des filles, à cause de l'influence profonde que leur éducation exerce sur le bien-être familial.

43. Tout cela exigera qu'on dépense de l'argent pour l'enseignement de base. Cependant, la première chose à faire consiste à utiliser plus efficacement les moyens disponibles. On pourrait le faire, par exemple, en adoptant la formule des classes alternées, en augmentant le nombre d'heures de cours, et en renforçant la gestion du système scolaire. Il est possible d'accroître le budget de l'éducation en percevant des droits d'inscription, notamment à l'université, et en canalisant une partie des sommes ainsi économisées vers l'enseignement de base. On peut également accroître les dépenses consacrées à l'éducation en encourageant l'enseignement privé, ainsi que les contributions apportées par les communautés aux constructions scolaires, au matériel pédagogique et aux logements des enseignants.

44. Des changements fondamentaux s'imposent presque partout dans l'enseignement post-secondaire, si l'Afrique veut doter sa population active des compétences dont elle a besoin pour survivre durant la nouvelle ère technologique. Les ressources devront être réorientées, notamment en direction des sciences, de l'ingénierie, de la comptabilité et d'autres domaines techniques. Il faudra réduire considérablement les subventions à l'éducation et établir un meilleur équilibre entre les salaires et les autres éléments de coût. L'enseignement technique doit être orienté plus strictement vers les besoins des employeurs, qui devront participer davantage à l'organisation des cours; il faudra enfin forger des liens plus solides entre le lieu de travail et les établissements de formation.

45. Gestion plus efficace des programmes sociaux. Si la responsabilité de la gestion des services sociaux de base est confiée à des organismes locaux, ces services sont mieux adaptés aux besoins des utilisateurs, qui acceptent alors plus volontiers d'assumer une partie de leurs coûts. Les mots d'ordre de l'avenir sont délégation, participation de la communauté et recouvrement des coûts. Avec un tel système, les organismes centraux ont pour rôle de fournir un soutien technique en recourant à la méthode de formation et visites. Les organisations non gouvernementales peuvent jouer, sur un plan d'efficacité par rapport aux coûts, un rôle précieux d'intermédiaire entre ces organismes et les groupements communautaires.

46. Les femmes et les groupements féminins ont une grande contribution à apporter pour améliorer la prestation des services sociaux. En Afrique, ce sont en général les femmes qui assurent la gestion du ménage; ce sont elles qui ont la responsabilité de nourrir la famille et de fournir l'eau, d'assurer l'éducation, les soins de santé et les services de planning familial. Elles interviennent aussi dans la production alimentaire et dans le commerce. La conception et l'exécution des programmes de valorisation des ressources humaines devraient reconnaître leur rôle de façon plus explicite.

47. Financement soutenu. Même si on déploie les efforts les plus vigoureux pour utiliser au mieux les moyens existants, ceux-ci ne suffiront pas. La stratégie proposée prévoit que seront doublées les dépenses publiques consacrées à la valorisation des ressources humaines - passant d'environ 4-5 % à 8-10 % du PIB - d'ici à l'an 2000. Cette expansion ne peut avoir lieu que si les bailleurs de fonds sont prêts à en assumer une partie des coûts et si l'on intensifie en même temps les efforts pour recouvrer les coûts en percevant des redevances, notamment pour l'enseignement postprimaire.

Relèvement de la production agricole

48. A l'encontre de ce qu'on faisait précédemment, c'est l'agriculture qui, dans la future stratégie, est le principal moteur de la croissance. C'est là où l'Afrique jouit dans l'immédiat d'un avantage comparatif. Elle tire de l'agriculture 35 % de son PIB, 66 % de son emploi et 40 % de ses exportations. En outre, les liaisons entre croissance agricole et croissance industrielle sont vigoureuses; les agriculteurs ont besoin du marché urbain et les producteurs urbains prospèrent, pour une large part, en vendant à la population rurale. Même si l'on tient pleinement compte des contraintes de l'environnement, les possibilités d'expansion de la production agricole sont considérables, bien qu'elles varient d'un pays à l'autre. Il s'agit de faire passer la croissance de la production du niveau de 2 % auquel elle se situe depuis 1960 à 4 %, qui est le niveau nécessaire pour obtenir la sécurité alimentaire et relever les revenus, au début dans la modeste proportion de 1 % par an pour finir par arriver à 2 %. Pour cela, il faudra que la productivité de la main-d'oeuvre progresse d'environ 1,5 %. Comme il n'est pas possible d'augmenter la superficie cultivée de plus de 1 % sans exercer sur l'environnement des influences nuisibles (durant les 20 dernières années, le taux moyen a été de 0,7 %), il faut donc que la productivité de la terre s'améliore d'environ 3 % par an.

49. Un taux de croissance de 4 % est ambitieux, sans pour autant être impossible. Le Rwanda, le Kenya, le Cameroun, la Côte d'Ivoire et le Malawi l'ont tous obtenu, et l'ont parfois même dépassé, pendant de longues périodes. Or, d'autres pays offrent un meilleur potentiel, tels le Zaïre, le Soudan, la Zambie et l'Ethiopie, pour ne nommer que les plus grands. En même temps, quelques pays, notamment ceux du Sahel, ne pourront sans doute jamais atteindre cet objectif.

50. Les marchés d'outremer dont dépend l'agriculture africaine resteront fortement compétitifs. On ne peut s'attendre, à long terme, à voir augmenter les prix. Ce n'est que dans de rares cas - surtout dans celui du cacao - que l'augmentation de la production africaine risque de faire baisser sensiblement les cours mondiaux. Quoi qu'il en soit, les pays africains devront diversifier leur production et rechercher des marchés de produits fantaisie, par exemple, les légumes, fleurs et fruits hors saison.

51. Malgré l'énorme diversité des zones écologiques qui recourent le continent, les politiques à mettre en oeuvre pour stimuler la croissance du secteur agricole africain ont un nombre surprenant de points communs. Pour atteindre l'objectif de croissance, tous les pays africains devront créer un

environnement propice, exploiter les nouvelles technologies, créer des capacités et sauvegarder les ressources naturelles.

- o Un environnement propice à l'agriculture signifie qu'on laisse les prix varier en fonction de l'évolution du marché, qu'on confie surtout au secteur privé la fourniture des intrants, la commercialisation, la transformation et l'exportation, qu'on réduit les contrôles administratifs, qu'on encourage le crédit à des taux d'intérêt commercialement attrayants par l'intermédiaire d'établissements financiers privés indigènes, tels que coopératives et mutuelles de crédit (comme c'est déjà le cas au Rwanda et au Cameroun), qu'on réforme progressivement le régime foncier de façon à permettre l'inscription au cadastre des titres de propriété, ce qui sécurise les exploitants et les encourage à bonifier leurs terres, et qu'on améliore les routes rurales en recourant à de petits entrepreneurs locaux et grâce aux contributions des collectivités locales.

- o L'exploitation des technologies exige qu'on accorde une importance nouvelle aux recherches agricoles. Pour cela, il faut rénover les établissements nationaux de recherche, donner un rôle accru aux centres internationaux de recherche, et organiser des réseaux pluri-nationaux pour grouper les recherches portant sur des sujets précis. Cette stratégie doit avoir pour élément essentiel la volonté d'améliorer la gestion des recherches et d'établir un lien entre le chercheur et l'exploitant en mettant en place un système unifié de vulgarisation, selon la formule de formation et visites, qui réponde mieux qu'il ne l'a fait dans le passé aux besoins des agriculteurs et soit plus efficace que les systèmes précédents où de multiples services de vulgarisation ne s'occupaient chacun que d'une culture particulière.

- o La création des capacités est un besoin qui se fait sentir à tous les niveaux; il s'agit de donner une meilleure formation aux chercheurs, aux agents de vulgarisation et aux agriculteurs et de renforcer les institutions rurales (associations d'agriculteurs, coopératives et groupements féminins).

- o Des mesures visant à protéger l'environnement devront être mises en place pour atténuer l'érosion des sols, le déboisement et la désertification. On coupe les arbres 29 fois plus vite qu'on ne les remplace. Il y a peut-être jusqu'à 80 millions d'Africains qui éprouvent des difficultés à trouver du bois de feu. En Ethiopie, on a signalé des pertes de 290 tonnes de couche arable à l'hectare. Des mesures simples peuvent avoir un retentissement profond : au Burkina Faso, on construit des banquettes de pierres pour réduire le ruissellement et collecter la couche arable; en Ethiopie, les plantations d'arbres communaux ont ralenti le déboisement; les agriculteurs kényans ont construit des terrasses sur des centaines de milliers de petites exploitations. Il faut multiplier ces efforts sur tout le continent. Par dessus tout, il faut lancer des campagnes massives de plantation d'arbres.

52. Bien que ces idées ne soient pas nouvelles, elles ne sont pas encore largement mises en pratique. Des prix contrôlés, un régime de restrictions commerciales, des recherches désorganisées, de médiocres services de vulgarisation, de mauvaises routes rurales, peu d'organisations efficaces d'agriculteurs, un régime foncier confus et de mauvaises pratiques écologiques sont la norme. C'est uniquement grâce à des interventions concertées qu'il sera possible d'atteindre et de maintenir les objectifs de croissance agricole dont dépend le futur développement de l'Afrique.

Un nouveau départ pour l'industrialisation

53. Depuis l'indépendance, la population active de l'Afrique - ouvriers, administrateurs et entrepreneurs - a acquis des compétences techniques et une expérience industrielle. Les entreprises indigènes vont depuis les travailleurs du métal indépendants qui construisent des poëles avec de la feraille au Kenya jusqu'à l'entreprise du Ghana qui utilise les déchets de canne à sucre pour fabriquer du papier. Aujourd'hui, les pays africains exportent non seulement des matières premières transformées mais aussi des produits manufacturés, tels les vêtements de Madagascar, les produits d'électronique de Maurice et les radiateurs d'automobiles de la Tanzanie. Il s'agit de partir de cette base pour réaliser la transformation dynamique de la structure industrielle que les dirigeants africains ont envisagée dans le Plan d'Action de Lagos.

54. L'industrialisation devra prendre une voie différente de celle qu'envisageait, en 1980, la Décennie du développement industriel de l'Afrique formulée par la CEA ONUDI. Il est devenu de plus en plus évident que, dans le passé, en donnant un rôle prépondérant à l'Etat, l'industrialisation de l'Afrique a cherché à créer des capacités sans se préoccuper suffisamment du coût ou de la demande. Le résultat a été une industrialisation très peu efficace que subventionnaient fortement les consommateurs et les contribuables. Depuis quelques années, on cherche surtout à restructurer cette capacité (s'il le faut, en vendant de grosses entreprises publiques qui ne sont pas viables) et à remplacer les contrôles directs par le libre jeu du marché. Jusqu'ici, les réussites n'ont guère été nombreuses; en fait, la production a baissé et plusieurs pays se trouvent maintenant dans une phase de désindustrialisation. Il s'agit là en partie d'un ajustement indispensable - l'élimination des entreprises mal conçues qui n'ont aucune possibilité de devenir rentables. Mais, pour que l'industrie réagisse de façon positive aux réformes, il faut ici encore qu'il existe un environnement propice, assorti de mesures pour susciter une demande et créer des industries.

55. Un environnement industriel propice. Vu leurs frais d'exploitation élevés, les pays africains devront, s'ils veulent être compétitifs, faire preuve d'une volonté mieux affermie pour recourir à la politique des changes, entreprendre des investissements d'infrastructure, constituer des partenariats internationaux et fournir des incitations afin de relever la productivité. Les gouvernements doivent non seulement abaisser les coûts de fonctionnement directs en investissant dans l'infrastructure mais il leur faut aussi diminuer les frais administratifs et les risques financiers des investissements privés. Pour cela, ils devront cesser d'essayer de limiter les nouveaux investissements et adopter au contraire une attitude qui les facilite; ils devront cesser de protéger les entreprises existantes et

encourager au contraire la concurrence. Il s'agit, en dernière analyse, de récompenser l'efficacité et l'innovation. Il faudra éliminer règlements et contrôles, à moins que des raisons majeures n'obligent à les conserver.

56. Bien que le secteur des entreprises publiques ait agrandi la capacité industrielle de nombreux pays, il pâtit aujourd'hui d'une gestion médiocre et d'un financement insuffisant. Le secteur privé détient la clé de la future croissance industrielle; or, les entrepreneurs privés ont souvent trouvé de meilleurs débouchés en dehors de l'industrie (notamment en profitant des rentes de pénurie que suscitaient les mesures de contrôle). Afin d'attirer les investisseurs, il est essentiel qu'existe un environnement économique et politique stable. Les gouvernements doivent soutenir les investisseurs privés aussi bien en paroles qu'en actes - notamment en instaurant un régime juridique qui fonctionne bien et sur lequel on puisse compter pour protéger la propriété et rendre les contrats exécutoires.

57. Expansion des marchés. Il faudra développer l'industrie pour saisir les occasions qu'offre le marché. Une croissance industrielle soutenue sera donc en partie fonction d'une vaste expansion de la demande nationale de produits manufacturés d'origine locale. Essentiellement, il s'agira de tirer partie des liaisons entre l'agriculture et l'industrie sur le plan de l'offre et de la demande pour susciter dans les deux secteurs une croissance complémentaire. Une amélioration des revenus agricoles fait accroître la demande de biens de consommation et d'intrants agricoles dans les régions rurales et conduit à de nouveaux excédents qu'utilisent les industries de transformation. L'accessibilité de produits manufacturés appropriés et peu coûteux encourage les agriculteurs à investir afin d'améliorer leurs revenus et leur fournit les moyens d'augmenter leur productivité.

58. Le fait que la plupart des pays africains ne constituent qu'un marché peu important entraîne deux conséquences stratégiques : les petits producteurs peuvent jouer un rôle singulier pour satisfaire la demande localisée et offrir un choix entre plusieurs concurrents; mais la rapide croissance industrielle dépendra de la conquête d'autres marchés. Les dirigeants africains ont eu raison de donner la priorité à l'élargissement des marchés grâce à la formule d'une intégration régionale. Or, dans la pratique, les progrès ont été beaucoup trop lents. L'amélioration de l'accès aux marchés voisins sera une étape intermédiaire conduisant à des marchés en dehors du continent. La concurrence sur les marchés régionaux stimulera la concurrence, aidant ainsi les producteurs africains à affronter leurs homologues du monde entier.

59. Création de capacités industrielles. En Afrique, l'industrialisation n'a pas déclenché, jusqu'ici, un développement technologique indigène suffisamment vigoureux pour pouvoir se passer d'aide; elle n'a pas non plus imparti aux travailleurs et aux cadres administratifs les compétences qui leur permettent de faire constamment augmenter la productivité. Pour faire passer l'industrie africaine de l'enfance à la maturité, la future stratégie a pour élément central un plan délibéré visant à acquérir les compétences et les connaissances qui permettent aux entrepreneurs, aux cadres administratifs et aux techniciens d'acquérir les compétences indispensables. Les incitations devront être centrées sur la formation dans l'entreprise et sur l'adaptation de la technologie aux

conditions locales. Il conviendra d'encourager les associations industrielles à organiser des stages de perfectionnement. Il faudra aussi inciter l'enseignement postprimaire à former une population active qui possède les compétences techniques et commerciales voulues.

60. En dernière analyse, c'est en travaillant qu'on apprendra à fabriquer. Dans le cas de l'Afrique, cela signifie un partenariat avec des investisseurs étrangers qui peuvent apporter à la fois les connaissances et les capitaux. Cependant, le transfert de compétence n'est pas automatique. On peut le faciliter en établissant des liaisons inter-industrielles - par exemple, par le truchement de contrats de sous-traitance - et en encourageant les bureaux d'études locaux.

Encouragement de l'esprit d'entreprise africain

61. Au cours des prochaines décennies, les entrepreneurs africains devront relever un défi monumental - trouver un emploi productif pour une population active qui dépassera 600 millions de travailleurs en 2020 - c'est-à-dire le triple de son chiffre actuel. Ces emplois se trouveront sans doute dans une multitude de petites et de micro-entreprises, et non pas dans quelques grosses sociétés. Heureusement, l'Afrique ne manque pas d'entrepreneurs. Ces dernières années, en période de crise économique, ce sont les petites entreprises du secteur marginal qui ont fourni de plus en plus d'emplois et de produits. On estime en effet que ces entreprises fournissent aujourd'hui plus de la moitié des emplois urbains et apportent, dans de nombreux pays, jusqu'au cinquième du PIB.

62. Libre de toute réglementation et objet d'aucune statistique, le secteur marginal groupe des petites entreprises qui interviennent dans de nombreux domaines - agriculture, industrie, commerce, transports, finance et services sociaux. Il n'est pas statique, n'emploie pas nécessairement des techniques traditionnelles, mais se lance dans les innovations et les adaptations qu'appellent les forces du marché. Ces entreprises trouvent dans le secteur marginal un environnement compétitif, dépourvu des contraintes qu'imposent des règlements injustifiés et bien adapté aux ressources disponibles et à la demande locales. Les entrepreneurs du secteur marginal sont étayés par un système d'institutions qui se situent à la base, - y compris un apprentissage sur le tas qui impartit la formation professionnelle et de petites associations qui peuvent représenter les intérêts de tel ou tel groupe et améliorer l'accès au crédit et à d'autres ressources.

63. Cependant, un environnement de restrictions commerciales et l'insuffisance des liaisons avec les marchés organisés freinent l'esprit d'entreprise et limitent les emplois qui pourraient trouver un terrain fertile dans la petite et la micro-entreprise. Les gouvernements peuvent aider de la manière suivante l'essor de ces entreprises :

o Amélioration de l'environnement des affaires. Des consultations régulières des associations du secteur privé peuvent faire augmenter la confiance à l'égard de la stabilité des réformes. Parmi les mesures précises, on peut citer l'amélioration de la situation juridique des entreprises du secteur marginal, l'élimination des taxes qui étouffent l'initiative, la suppression des règlements qui imposent des contraintes

excessives, la protection des droits de propriété et des droits contractuels, et la garantie d'un règlement équitable des litiges.

o Elargissement de l'accès au crédit. Il faut laisser les banques percevoir des taux d'intérêt établis en fonction du marché qui correspondent aux coûts administratifs réels du crédit à la petite entreprise. Pour les plus petites entreprises, des groupements officieux peuvent fournir des garanties réciproques qui mobilisent les ressources et recourir à des pressions sociales pour assurer le remboursement.

o Encouragement de services autonomes. Les associations commerciales et professionnelles, les ONG, et les organisations de base peuvent souvent, mieux qu'un organisme d'Etat, fournir des services de vulgarisation et une assistance technique aux entrepreneurs. Les politiques qui encouragent la sous-traitance et soutiennent les bureaux d'études du pays peuvent améliorer l'accès à la technologie et aux intrants.

o Stimulation des marchés locaux. On peut confier à de petits entrepreneurs locaux, pour le compte de l'Etat, l'achat de biens et l'obtention de services publics tels que l'enlèvement des ordures, les transports, la réparation des véhicules et l'entretien des routes. Des liaisons d'infrastructure améliorées et des programmes ciblés d'assistance peuvent aussi aider à accélérer les réactions des entreprises aux stimulations du marché.

Débloccage des richesses minérales et pétrolières de l'Afrique

64. L'Afrique est riche en minéraux et en pétrole et, jusqu'ici, n'a tiré parti que de peu d'entre eux. Cependant, des richesses minérales et pétrolières ne sont pas toujours un élément positif. Les sommes considérables que les gouvernements en ont retirées dans le passé ont trop souvent perturbé le développement, au lieu de l'encourager. L'argent a été dissipé et on a contracté de gros emprunts sur la foi des futures recettes, ce qui a conduit à une charge excessive de la dette. Des distorsions massives ont faussé le système de prix - ce qu'on a appelé "la maladie hollandaise" - et ont entravé la croissance industrielle et agricole. Le développement des mines et des puits de pétrole n'apportera une vraie contribution à la croissance à long terme de l'Afrique que si les gouvernements exercent une stricte discipline, en procédant à des évaluations rigoureuses des investissements et en empêchant les taux de changes de devenir surévalués.

65. Dans la pratique, on a très peu fait de prospection ces dernières années; en effet, les sociétés minières transnationales (qui sont la meilleure source d'investissements éventuels dans la mise en valeur des usines) ont trouvé que l'Afrique subsaharienne était le continent le moins attrayant pour leurs investissements. Malheureusement, pour leur part, les entreprises n'ont souvent pas été étrangères à ce malaise; elles ont refusé de communiquer des informations, n'ont pas formé un personnel local et n'ont pas établi des liens avec l'économie du pays. Un autre défi de l'avenir consiste à bien gérer ce partenariat au profit des deux parties.

66. Au cours des 20 dernières années, la prospection minérale a diminué, en moyenne, de 2 % par an, alors qu'elle augmentait de 1,5 % par an

en Amérique latine et en Asie. Cependant, il serait facile d'inverser cette tendance si les politiques étaient plus favorables. Un objectif réalisable serait de faire augmenter la production de 5 % par an à long terme; pour obtenir un tel résultat, il faudra bien entendu du temps. Il faudra un investissement annuel (en grande partie privé) d'environ 1 milliard de dollars pour la prospection et la mise en valeur; soit environ le quintuple du niveau actuel. Comme auparavant, un environnement propice sera nécessaire pour arriver à ce résultat : taux de change compétitifs, garantie de rapatriement des bénéfices, gestion financière stable, transparente et équitable, et un code des mines attrayant qui précise bien les obligations réciproques. En bref, les gouvernements doivent établir avec les investisseurs étrangers un nouveau partenariat mieux équilibré qui soit mutuellement satisfaisant. L'alternative - engagement d'experts par des entreprises minières d'Etat qui assument tous les risques - s'est soldée par un échec dans le passé et ne semble pas devoir donner de meilleurs résultats à l'avenir. Il en va de même pour la production de pétrole et de gaz.

De l'énergie pour la croissance

67. La demande d'énergie suit un mouvement à peu près parallèle à celui du PIB, peut-être à un rythme légèrement accéléré dans les pays à moindre revenu. Sans l'assurance d'un approvisionnement énergétique, les économies africaines ne vont pas croître. Pour obtenir, comme elle en a besoin, une expansion de 5 % de sa production d'énergie, l'Afrique devra investir quelque 28 milliards de dollars pendant les dix prochaines années, soit l'équivalent d'environ 2 % de son PIB annuel.

68. L'Afrique possède d'abondantes ressources énergétiques. A elles seules, les réserves pétrolières prouvées équivalent à 120 ans de consommation aux niveaux actuels. Moins de 4 % du potentiel hydroélectrique de l'Afrique a été mis en valeur. Les réserves connues de gaz équivalent à 20 fois la capacité hydroélectrique actuellement installée; on a trouvé 135 milliards de tonnes de charbon.

69. Pour assurer ses besoins énergétique, l'Afrique doit surmonter d'énormes problèmes techniques, financiers et écologiques. Il faudra soigneusement étudier la situation pour définir la gamme de sources d'énergie qui entraîne le moindre coût. Il existe de grandes possibilités de réduire les coûts globaux grâce à une coopération entre pays, d'exploiter les réserves de pétrole pour obtenir davantage de devises, et d'utiliser au maximum le gaz naturel qui provoque moins de pollution et n'est pas facile à vendre outremer. On peut réaliser d'énormes économies simplement en améliorant la gestion des services publics et en prenant des mesures qui encouragent une utilisation efficace de l'énergie.

70. L'énergie ménagère pose un problème particulier. Les quatre-cinquièmes des habitants de l'Afrique sont tributaires du bois de feu; or, plus de 50 millions d'Africains manquent de bois et leur nombre s'accroît rapidement. Il est urgent de prendre des mesures pour stimuler la plantation d'arbres et encourager l'emploi de poêles plus efficaces ou d'autres combustibles, tels que le gaz en bouteille ou le kérosène. L'augmentation du prix du bois de feu et du charbon de bois aiderait, mais beaucoup de familles pauvres n'auraient pas les moyens de payer. Les mesures visant à

surmonter la crise énergétique des ménages devraient faire partie intégrante du plan d'action environnemental de chaque pays.

Resserrement des liens entre Etats africains

71. Depuis longtemps, les dirigeants africains se rendent compte qu'il est impératif de resserrer les liens entre leurs pays. La plupart des économies africaines sont trop petites pour pouvoir à elles seules réaliser des économies d'échelle ou de spécialisation en l'absence de commerce, et leurs entreprises sont trop jeunes et manquent trop d'expérience pour pouvoir affronter, sans une certaine protection, la concurrence d'exportateurs bien implantés sur les marchés. Or, les progrès en direction de l'intégration économique ont été décevants. Depuis 20 ans, le commerce officiel intra-régional n'a guère progressé. Néanmoins, le commerce officieux, qui est prospère et ne cesse de grandir, confirme la logique inhérente qui justifie une intégration accrue des marchés.

72. Un seul groupement économique - la Communauté économique de l'Afrique occidentale (CEAO) - a obtenu un certain succès. Grâce à la réduction des barrières non douanières, à sa monnaie commune, qui est convertible, à un bon mécanisme de compensation et à la mobilité de la main-d'oeuvre, les échanges entre les membres de la Communauté ont progressé au point d'atteindre environ 10 % du commerce total. Ce chiffre fait un contraste frappant avec les 3 % du commerce entre les membres de la Communauté économique d'Afrique orientale, qui est plus grande.

73. Si l'on veut atteindre l'objectif d'une meilleure intégration régionale, il faudra intervenir plus hardiment pour créer un environnement propice. En premier lieu, il doit y avoir une bien meilleure harmonisation des politiques macroéconomiques, notamment des taux de change, qui peuvent alors s'inscrire dans le cadre d'un programme graduel de libéralisation qui favorise les produits africains de préférence aux produits étrangers. Une approche dirigiste, allant du sommet à la base - les gouvernements décidant quelles entreprises doivent s'installer à tel ou tel endroit - ne donnera pas de meilleurs résultats au niveau régional qu'au niveau national. Bien au contraire, l'intégration doit obéir aux signaux du marché. En deuxième lieu, l'expérience conduit à penser que la stratégie qui risque de réussir le mieux est une stratégie pragmatique et progressive qui permet à deux pays, ou à un plus grand nombre d'entre eux, de progresser chaque fois que l'occasion s'en présente. On peut songer, par exemple, à une formule qui permettrait à des institutions financières commerciales de l'open market d'apurer les déséquilibres des paiements entre deux pays en recourant à des monnaies non convertibles. Une telle formule respecterait le principe d'une intégration graduelle préconisée par le Plan de Lagos. En troisième lieu, il faut éliminer les obstacles qui entravent inutilement les mouvements des capitaux, de la main-d'oeuvre et des biens. La simplification des modalités administratives, l'adoption de normes uniformes et l'amélioration des communications permettraient de faire de considérables progrès. (A l'heure actuelle, il peut falloir jusqu'à 70 démarches séparées pour faire traverser légalement une frontière à des biens.) Les investissements d'infrastructure ne devraient être effectués qu'en réponse à une demande avérée. En quatrième lieu, le secteur privé peut, grâce aux chambres de commerce, mieux diffuser les informations concernant le marché.

74. La prolifération d'institutions régionales, constituées au coup par coup au cours des ans, a provoqué de difficiles problèmes de coordination et de financement. Leur rationalisation doit occuper une place privilégiée dans l'ordre du jour. En effet, une telle mesure ne se bornerait pas à faciliter l'intégration économique; elle renforcerait aussi la coopération régionale dans toute une série de domaines - éducation, recherches, gestion des bassins versants, etc. Conformément aux priorités proposées pour le renforcement de la capacité et la formation technologique, on pourrait chercher tout particulièrement à créer des centres d'excellence régionaux.

Financement soutenable du développement

75. Réorientation des dépenses de développement. Pour atteindre le taux de croissance de 5 % par an qui est envisagé, l'Afrique subsaharienne devra porter son taux d'investissement de 15 à 25 % du PIB. Il conviendra d'augmenter constamment les dépenses de valorisation des ressources humaines jusqu'à ce qu'elles atteignent 8-10 % du PIB annuel, soit à peu près le double de leur niveau actuel (les donateurs fournissant environ la moitié du total). Les dépenses d'infrastructure devront se hausser aux alentours de 6 % du PIB. On pourrait ainsi couvrir les dépenses d'équipement et les dépenses renouvelables, tout en assurant un bon entretien et en finançant les frais de fonctionnement. Contrairement à ce qu'on a fait dans le passé, ce sont des investisseurs du secteur privé qui fourniraient la plus grande partie des investissements dans les secteurs de production (estimés à 4 % du PIB pour l'agriculture et à 3 % pour l'industrie). Pour tous les investissements publics, il est essentiel de procéder à une évaluation rigoureuse afin d'en augmenter l'efficacité.

76. Augmentation de l'épargne publique. Il faut faire un effort considérable pour encourager l'épargne publique; il s'agit, à cette fin, d'augmenter les recettes et de maîtriser les dépenses, d'une façon qui soit compatible avec les priorités de la future stratégie de développement. Il conviendra donc de remplacer peu à peu, en allant aussi loin que possible, les taxes frappant le commerce - c'est-à-dire les taxes à la production (et notamment à l'exportation) - par des taxes à la consommation. On pourrait, par exemple, relever les tarifs des services publics et percevoir des redevances pour certains services sociaux. Les mesures destinées à renforcer les recettes seraient contrebalancées par un resserrement considérable de la discipline financière afin de limiter les gaspillages, de faire correspondre les dépenses aux priorités du développement, et de réaliser un meilleur équilibre entre les dépenses au titre des salaires et les dépenses au titre des matériaux. Il s'agira de faire baisser la facture salariale des services publics, qui absorbe actuellement jusqu'à 60 % des recettes de certains pays, et d'augmenter les dépenses permettant d'acheter les matériaux dont le personnel a besoin pour travailler dans de bonnes conditions et pour assurer l'entretien. On pourrait aussi obtenir des économies en abaissant les subventions aux organismes parapublics et en réduisant les dépenses militaires.

77. Mobilisation de l'épargne privée. La pratique du partage, qui est très répandue en Afrique, ainsi que la tradition de projets de développement à base communautaire, ouvrent la voie à la mobilisation de l'épargne privée. Les contributions pourraient être en espèces et en travail, pour effectuer des réalisations locales intéressant toute une série de domaines - écoles

primaires, dispensaires, eau potable, etc. Si elles bénéficient d'un appui vigoureux du gouvernement, ces initiatives, prises à la base, peuvent apporter une contribution de premier plan.

78. Il existe aussi une possibilité considérable de mobiliser davantage l'épargne des ménages en la faisant transiter par le système financier, officiel et officieux. Malheureusement, les systèmes financiers de nombreux pays africains se sont beaucoup dégradés ces dernières années et il est urgent de les réformer. Ces réformes devraient viser à pratiquer des taux d'intérêt répondant aux paramètres du marché, à rationaliser les affectations du crédit, à renforcer l'encadrement bancaire, à appliquer des ratios prudents et à assurer le recouvrement des dettes. Il s'agira, sur un plan général, d'approfondir et de diversifier l'intermédiation financière. Il existe aussi de nombreuses possibilités d'encourager l'épargne marginale et d'amener les établissements de crédit à offrir des services financiers aux agriculteurs et aux entreprises du secteur marginal, notamment dans les régions éloignées. De meilleures possibilités d'investissement offertes au secteur marginal suffiront à encourager l'épargne de ceux qui cherchent à élargir l'horizon de leur entreprise familiale - par exemple, en achetant des charrues, des boeufs, des filets, etc.

79. L'équilibre des ressources externes. Si l'on veut que les économies africaines prospèrent, elles doivent obtenir les devises leur permettant d'acheter les intrants essentiels. Il est donc indispensable qu'elles agrandissent leur part des marchés mondiaux. Comme il ne semble guère probable qu'augmentent sensiblement les cours mondiaux de la plupart des produits primaires, un accroissement des recettes d'exportation doit venir de l'augmentation de la production, de la diversification conduisant à l'élaboration de nouveaux produits et d'une campagne agressive de pénétration des marchés asiatiques, qui se développent rapidement. Le scénario de croissance qui est proposé prévoit que la proportion des exportations en fonction du PIB doit passer de 19 % en 1986-87 à environ 24 % durant les années 1990 et au-delà. Pour contrebalancer la compression de la dernière décennie, les importations du début des années 90 devraient augmenter nettement plus vite que l'ensemble du PIB, pour atteindre un niveau d'environ 33 % du PIB en l'an 2000; par la suite, les importations augmenteraient au même rythme que le PIB.

80. Les hypothèses sur lesquelles repose l'équilibre général des ressources sont les suivantes : un objectif de croissance du PIB fixé initialement à 4 % par an, et passant ensuite à 5 %; un total d'investissements fixé à 25% du PIB pendant toute la période; une épargne interne atteignant 18 % du PIB en l'an 2000 et passant à 22 % du PIB en 2020. Pour combler la lacune, on estime que les transferts nets (y compris tous les modes de financement) devront atteindre 9 % du PIB en l'an 2000. Par la suite, on prévoit que le besoin d'épargne externe baissera à 5 % du PIB en 2020.

81. Le scénario qui est envisagé pour une croissance soutenue est fragile. Il repose sur l'hypothèse qu'on réalisera les paramètres fondamentaux (niveaux d'investissement, épargne, ratios de production additionnelle, etc.). Ce sont là des objectifs ambitieux. Certains pays ne les atteindront pas. Quelques-uns pourraient mieux se tirer d'affaire. Leur échec obscurcira l'avenir.

Aide au développement durant les années 1990

82. Il faudra que la cadence de l'accroissement de l'aide atteint ces dernières années se maintienne pendant les années 1990 si les pays africains doivent pouvoir poursuivre les difficiles programmes d'ajustement entrepris récemment, et mettre en oeuvre, s'ils ne l'ont pas encore fait, des programmes de réforme. La liste de pays pouvant recevoir des crédits de l'IDA pourrait s'allonger avec l'adjonction de plusieurs pays (qui rentrent actuellement dans la catégorie des pays à revenu moyen). En outre, il faudra organiser, durant les années 1990, des programmes spéciaux pour inverser le mouvement de recul qui s'est produit dans des secteurs tels que la sécurité alimentaire, la valorisation des ressources humaines et l'infrastructure, et pour financer de nouvelles initiatives dans les domaines du planning familial et de la protection de l'environnement.

83. L'Afrique subsaharienne pourra obtenir de l'extérieur les ressources dont elle a besoin si les bailleurs de fonds prennent les deux mesures suivantes :

- o s'ils portent, pendant les années 1990, leur aide brute officielle au développement à environ 4 % par an en termes réels (chiffre inférieur à celui des années 80); et

- o s'ils mettent en place des mécanismes d'allégement de la dette (de préférence de réduction de la dette) permettant aux paiements effectifs au titre du service de la dette de ne pas dépasser ceux des dernières années (c'est-à-dire pas plus de 9 milliards de dollars pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne); et, à cette fin, si les pays à revenu moyen peuvent eux aussi bénéficier de mesures concessionnelles d'allégement de la dette.

Ces hypothèses conduisent à une APD brute de 22 milliards de dollars (aux prix de 1990) en l'an 2000. Ces estimations veulent dire que, si l'on veut inverser le déclin de l'Afrique, il faut répondre à ces besoins critiques, c'est-à-dire faire en sorte que l'APD augmente, en termes réels, à raison de 4 % par an. Le fait que les revenus par personne sont non seulement faibles, mais baissent, pose pour l'Afrique des difficultés particulières qui appellent la mise en place de dispositifs d'aide spéciaux. En outre, il se peut que, pendant cette période, l'APD doive faire face à de nouveaux besoins si l'on allonge la liste des pays susceptibles de faire appel à l'IDA. Sans quoi, l'Afrique va probablement continuer à perdre du terrain. Par contre, s'il est possible de poursuivre pendant dix ans de plus les programmes spéciaux d'assistance entrepris durant les années 80, l'Afrique devrait pouvoir arrêter sa chute, commencer à plafonner pour finir par pouvoir diminuer l'aide dont elle a besoin.

84. Composition de l'aide. Conformément à la stratégie que propose le rapport, l'APD devrait se concentrer de plus en plus sur quatre secteurs prioritaires :

- o Soutien des dépenses publiques dans les domaines de l'infrastructure physique et de la valorisation des ressources humaines. Dans toute la mesure du possible, le financement externe devrait financer des

"tranches de temps" des programmes de dépenses de secteurs et sous-secteurs, y compris les dépenses renouvelables d'exploitation et d'entretien.

o Financement de l'ajustement structurel qui, tout en demeurant un élément important durant les années 1990 et au-delà, devra être employé de façon plus sélective. Les prêts d'orientation devront de plus en plus être consentis ex post, pour soutenir des mesures déjà adoptées, au lieu de l'être ex ante, quand la conditionalité repose sur des promesses de mesures à prendre à l'avenir.

o Aide aux initiatives du secteur privé, à tous les niveaux, en recourant plus intensivement aux organisations non gouvernementales pour canaliser l'APD, notamment pour le développement à la base.

o Encouragement des programmes d'intégration régionale - spécifiquement, financement de soutien à la rationalisation des institutions régionales et aide pour couvrir les coûts temporaires de la libéralisation des échanges à l'intérieur de l'Afrique.

Compte tenu de ces priorités, l'APD se décomposerait comme suit : 25 % pour l'infrastructure sociale, 25 % pour l'infrastructure physique et 50 % pour la production, l'assistance technique et l'aide-programme.

85. Efficacité de l'aide. Le déficit de financement est considérable et il est en train de se creuser. L'aide demandée ne peut se justifier que si les fonds sont utilisés efficacement et s'il apparaît clairement que les besoins d'aide finiront par diminuer. Ni un bailleur de fonds, ni un bénéficiaire ne peut accepter une stratégie qui repose sur une situation de dépendance permanente. Il doit exister un pacte crédible, prévoyant que les fonds fournis à titre de l'aide ne servent pas, même de façon indirecte, à financer des dépenses militaires, une consommation de luxe ou la fuite des capitaux.

86. Pour qu'un partenariat meilleur et plus égalitaire débouche sur une aide plus efficace, le dialogue et le suivi du secteur macroéconomique, ainsi que le programme d'aide qui lui est lié, doivent emprunter des voies parallèles. Le dialogue devra être aussi intense et discipliné que dans le cas d'un prêt à l'ajustement structurel. Mais il doit être clair que le programme de réformes est le programme du gouvernement, qu'il trouve son expression dans les documents de politique générale qu'élabore celui-ci et qu'il prend un caractère entièrement spécifique à la suite de séminaires et ateliers organisés dans le pays. A ce moment-là, le programme de soutien dont sont convenus les bailleurs de fonds, qui est lié à des programmes précis ou aux dépenses des projets, variera en fonction de l'ensemble des résultats obtenus. L'aide des bailleurs de fonds deviendra donc beaucoup plus sélective entre les pays, et penchera fortement en faveur de ceux qui réalisent avec constance de solides programmes de réforme.

87. Compte tenu de la priorité accordée au renforcement de la capacité, l'assistance technique restera un élément fondamental du soutien apporté par les bailleurs de fonds. Avec des dépenses qui atteignent environ 7 dollars par personne et par an, rien ne montre que les donateurs en ont pour leur argent. La plupart du temps, l'assistance technique ne fait l'objet d'aucune coordination, est mal administrée, se fait au coup par coup, et s'inscrit

rarement dans le cadre d'une stratégie d'ensemble visant à renforcer la capacité ou à développer les institutions. Il est absolument essentiel qu'on entreprenne, pays par pays, une évaluation radicale des modalités de l'assistance technique. Il convient de recourir davantage à des consultants d'Afrique ou d'autres pays du Tiers Monde et se préoccuper beaucoup plus du transfert des compétences. A long terme, l'objectif doit viser à réduire très fortement l'assistance technique. La première chose à faire consiste à remplacer des experts à long terme par des consultants à court terme.

Un ordre du jour stratégique pour les années 1990

88. Le présent rapport brosse à grands traits un menu d'options et d'idées pour orienter la formulation de stratégies de développement à long terme. Ses conclusions ont inévitablement un caractère très général, et ne font qu'indiquer les directions à prendre. Il appartiendra à chaque pays de les développer en fonction de son contexte particulier. Et, même au sujet de ces propositions générales, le débat se poursuivra parmi les Africains et entre les pays africains et leurs partenaires étrangers. Cependant, l'objectif doit consister à rechercher un terrain commun - du plus haut niveau possible - permettant aux intéressés de joindre leurs efforts pour aller de l'avant.

89. D'ores et déjà, un consensus est en train de se réaliser au sujet d'un certain nombre d'importants éléments. On peut donc proposer un ordre du jour stratégique des années 1990.

- o Les programmes d'ajustement doivent continuer à évoluer : les programmes doivent mieux tenir compte de l'impact social des réformes (et protéger les dépenses budgétaires consacrées à la valorisation des ressources humaines), des investissements nécessaires pour faire accélérer la croissance et des mesures à prendre pour assurer la soutenabilité. Il ne s'agit pas simplement d'obtenir un équilibre macroéconomique, mais d'opérer dans le temps une transformation fondamentale des structures.

- o La stratégie doit être centrée sur l'homme, et doit donner la priorité à la valorisation des ressources humaines et à la satisfaction des besoins fondamentaux.

- o Il faut poursuivre délibérément l'oeuvre de renforcement de la capacité par l'intermédiaire de réformes institutionnelles à tous les niveaux du gouvernement, et de mesures qui encouragent les organisations du secteur privé.

- o Il faut mettre en place un environnement propice d'orientations générales qui encourage le développement de l'entreprise privée, redoubler d'efforts pour rendre efficaces les services d'infrastructure et soutenir le secteur marginal pour créer des revenus et des emplois.

- o Pour surmonter l'obstacle complexe que constituent une médiocre production agricole, une croissance démographique rapide et la dégradation de l'environnement, il faudra renforcer la recherche et la vulgarisation agricoles, élargir les services de planning familial et adopter des plans d'action d'aménagement de l'environnement.

o Il faut poursuivre l'intégration et la coordination régionales grâce à une série de mesures pragmatiques et progressives qui facilitent le commerce transfrontières, la mobilité de la main-d'oeuvre, l'éducation, les recherches, et la gestion des ressources naturelles. Une première étape devrait consister à rationaliser les institutions régionales.

o Il faudra poursuivre pendant toute la décennie les programmes spéciaux d'aide à l'Afrique.

90. Aucune de ces mesures n'ira loin, et on n'obtiendra guère d'aide externe, si l'Afrique n'améliore pas son gouvernement. Les dirigeants doivent être davantage tenus responsables par les gouvernés. Les opérations doivent avoir une plus grande transparence et les fonds doivent être visiblement bien administrés - les rapports de vérifications des comptes doivent être rendus publics, les modalités de passation des marchés révisées, et ainsi de suite.

91. Le défi que doit relever l'Afrique est exceptionnel. Un échec aurait de terribles conséquences. La réussite sera, dans une très large mesure, fonction des rapports qui existeront entre les gouvernements africains et leurs partenaires étrangers. C'est pourquoi, il convient d'envisager des modes de collaboration nouveaux et plus étroits afin d'assurer que les questions de politique générale font l'objet de discussions et de révisions constantes. Pour faciliter ce dialogue, il convient d'envisager de constituer une coalition globale pour l'Afrique, enceinte où les dirigeants africains (appartenant non seulement au secteur public, mais aussi aux professions libérales et aux universités) pourraient rencontrer régulièrement leurs principaux partenaires afin d'arrêter des stratégies susceptibles de servir de cadre à la conception des programmes d'aide aux divers pays, et des programmes particuliers visant à resserrer la coopération africaine.

92. La coalition pourrait s'attacher en particulier à réaliser un accord précis au sujet des mesures à prendre pour s'attaquer aux priorités qu'identifie le rapport : protection de l'environnement, renforcement des capacités, politique en matière de population, sécurité alimentaire et intégration et coopération régionales. Une telle coalition prouverait par les faits qu'il existe une nouvelle volonté partagée de travailler de concert, dans un esprit pragmatique, pour donner à l'Afrique un avenir meilleur.

CHAPITRE 1

Trente ans en perspective: du passé à l'avenir

Modèles et tendances passés

1.1 A l'indépendance, les Africains misaient avec beaucoup d'espoir sur un développement rapide. La fin du colonialisme avait libéré de nouvelles énergies et les dirigeants africains étaient résolus à ce que leurs pays rattrappent le monde développé. La formule "il nous faut courir pendant qu'ils marchent" résume bien l'atmosphère prévalente de cette nouvelle heure. Pas une minute ne devait être perdue pour éradiquer "l'ignorance, la pauvreté et la maladie". Nombreux étaient ceux qui encourageaient les Africains à faire preuve d'audace, affirmant que le continent pourrait trouver des raccourcis sur le chemin du développement. La communauté des bailleurs de fonds partageait cet optimisme et déversait généreusement des ressources.

1.2 Les stratégies économiques adoptées par la première génération de dirigeants africains empruntaient les idées d'économistes en vue à l'époque. L'industrialisation était considérée comme le moteur de la croissance économique et la clé de la transformation des économies traditionnelles - en partie parce que les perspectives d'exportation des produits de base paraissaient médiocres et en partie à cause d'un très vif désir de réduire la dépendance à l'égard des produits manufacturés importés. L'agriculture était reléguée à une place secondaire de fournisseur de matières premières et de source de revenus fiscaux pour financer le développement d'autres secteurs. Les dirigeants africains pensaient que le rôle dominant devait incomber aux gouvernements dans la mise en oeuvre de ces stratégies. Ce point de vue reflétait leur méfiance vis-à-vis des entreprises étrangères, la pénurie de capitaux privés et d'esprit d'entreprise qu'ils percevaient localement, et leur suspicion voilée à l'égard des mécanismes du marché. En conséquence, et en général avec le plein soutien des donateurs, ils élaborèrent des plans d'ensemble quinquennaux, investirent dans de vastes industries de base gérées par l'Etat et passèrent d'innombrables réglementations de contrôle des prix, de restriction des échanges et d'affectation du crédit et des devises étrangères.

1.3 Ces efforts ont porté leur fruit. Partant d'un niveau très bas, les Africains ont substantiellement allongé l'espérance de vie et étendu l'alphabétisme et les soins de santé sur le continent. Le nombre de personnes ayant reçu une formation a considérablement augmenté et des investissements majeurs ont été réalisés en matière d'infrastructures: routes, ports, télécommunications et énergie. La région a connu des succès importants, en même temps que des échecs, et elle a acquis une expérience appréciable dans la gestion du développement. Des pays nés avec des frontières arbitraires héritées du colonialisme se sont battus pour établir des Etats-nations et mettre en place de nouvelles structures gouvernementales. Dans certains cas - notamment en Angola, au Mozambique, en Somalie et au Soudan - la lutte continue et prime sur le développement économique et social. L'Afrique du Sud reste une autre source de conflit et de déstabilisation dans toute la partie australe du continent.

1.4 La croissance économique globale de l'Afrique subsaharienne a été en moyenne de 3,4 % par an depuis 1960, soit d'une fraction plus élevée que la croissance démographique. En 1987, la région, qui compte 450 millions d'habitants - plus du double de sa population au moment de l'indépendance - avait un PNB approchant les 150 milliards de dollars, soit l'équivalent environ du PNB de la Belgique, qui n'a que 10 millions d'habitants.

1.5 A l'origine, la croissance économique était modérée - bien que plus lente que dans la moyenne des autres pays en développement. Son rythme s'est accéléré après 1967, stimulé par le niveau record du prix des produits de base et le taux élevé d'investissement financé par les recettes d'exportation, auxquels s'ajoutaient l'emprunt auprès des banques commerciales et l'aide extérieure. Mais au fur et à mesure que l'on avança dans les années 1970, certains pays commencèrent à chanceler. Vers le milieu de la décennie, les performances économiques de l'Afrique étaient tombées au-dessous de celles des autres pays en développement et à l'aube des années 1980, la production était même en déclin (Figure 1.1).

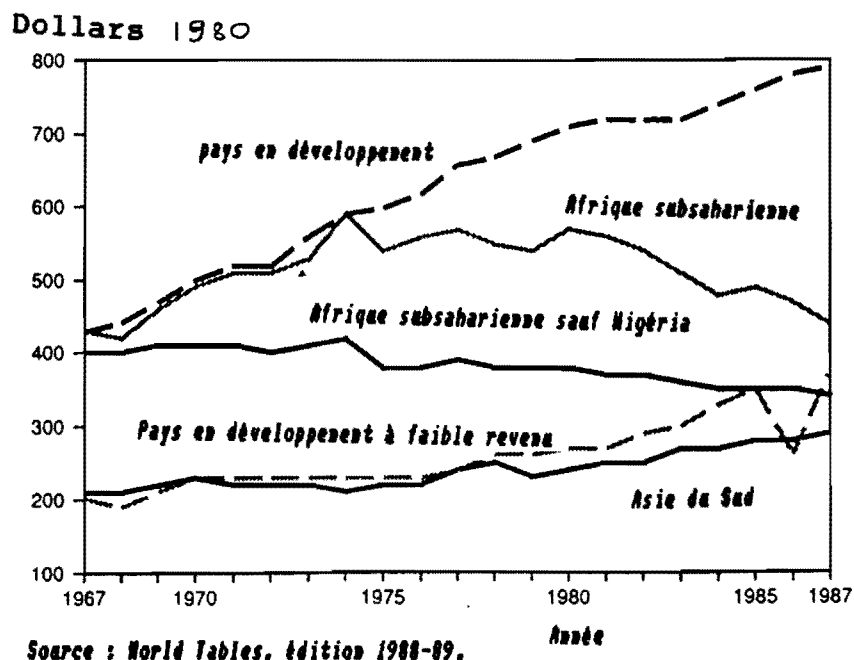
1.6 Dans l'ensemble de l'Afrique, la plus grande partie du secteur moderne est en difficulté depuis presque une décennie. Au contraire, le secteur informel (selon une définition large incluant les entreprises autochtones, pour la plupart non déclarées, à la fois dans les zones urbaines et rurales, et les organisations locales intermédiaires, non gouvernementales ou communautaires) a fait preuve d'un remarquable dynamisme. Ceci est valable pour une large gamme d'activités dans l'agriculture, l'industrie, le commerce, les transports, la finance, les services sociaux et même les échanges et l'intégration au niveau régional.

1.7 Au-delà des grandes tendances, la situation diffère considérablement d'un pays à l'autre (Figure 2.2, au verso). La croissance annuelle du PNB sur la période 1961-87 s'est étalée entre 8,3 % (Botswana) et 2,2 % (Ouganda). Le pétrole explique l'essentiel de l'écart - les exportateurs eux-mêmes ayant de bons ou de mauvais résultats selon les fluctuations des cours du produit. Si l'on exclut les économies pétrolières, la production annuelle globale a initialement augmenté pour décroître ensuite en général vers la fin des années 1970 et dans les années 1980.

1.8 La variété des expériences reflète l'étendue de la diversité de l'Afrique subsaharienne. Au sein des pays eux-mêmes existent parfois de grandes différences. La région compte une multitude de groupes ethniques, de langues et de religions. Pratiquement aucun pays n'y est homogène, culturellement ou socialement. Les types de gouvernements s'échelonnent des démocraties véritables, qui encouragent le débat et le dialogue, aux régimes autoritaires ne tolérant aucune dissidence. Certaines économies sont étroitement contrôlées, alors que d'autres fonctionnent largement selon les mécanismes du marché. Les zones climatiques embrassent tout le champ des possibilités, des régions de montagne tempérées et bien arrosées aux déserts arides et des savannes sèches aux forêts denses tropicales. La superficie des pays varie du minuscule au gigantesque. Cinq pays seulement comptent plus de la moitié des habitants de la région. La population du Nigéria dépasse les 100 millions, alors que neuf Etats ont moins d'un million d'habitants. Les densités sont très irrégulières, avec plus de 246 habitants par kilomètre

Figure 1.1 Niveaux de revenu en Afrique subsaharienne et dans les autres pays en développement

Revenu national brut par habitant



Produit intérieur brut par habitant

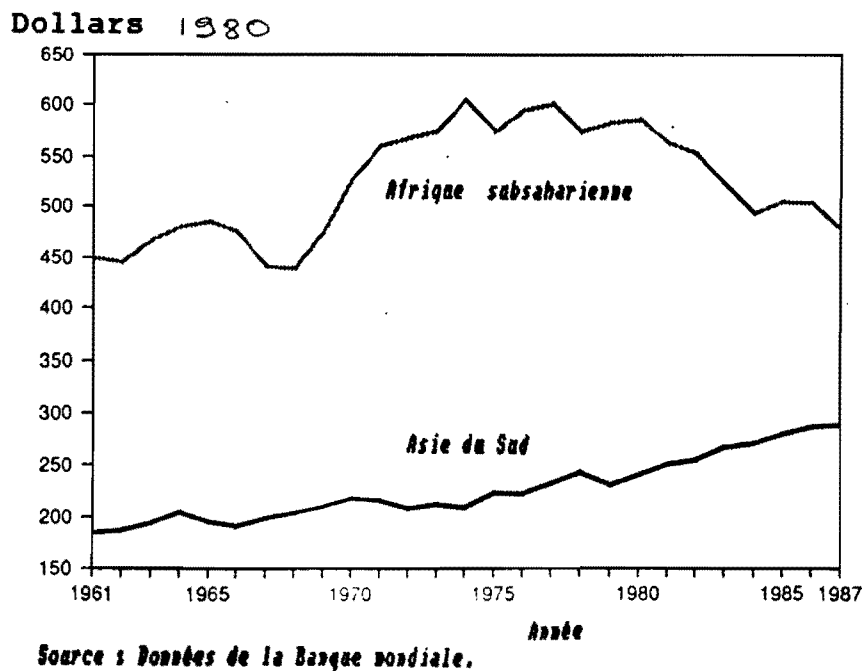


Figure 1.2 L'Afrique subsaharienne : diversité des performances économiques

Taux de croissance du PNB par habitant, 1961-87

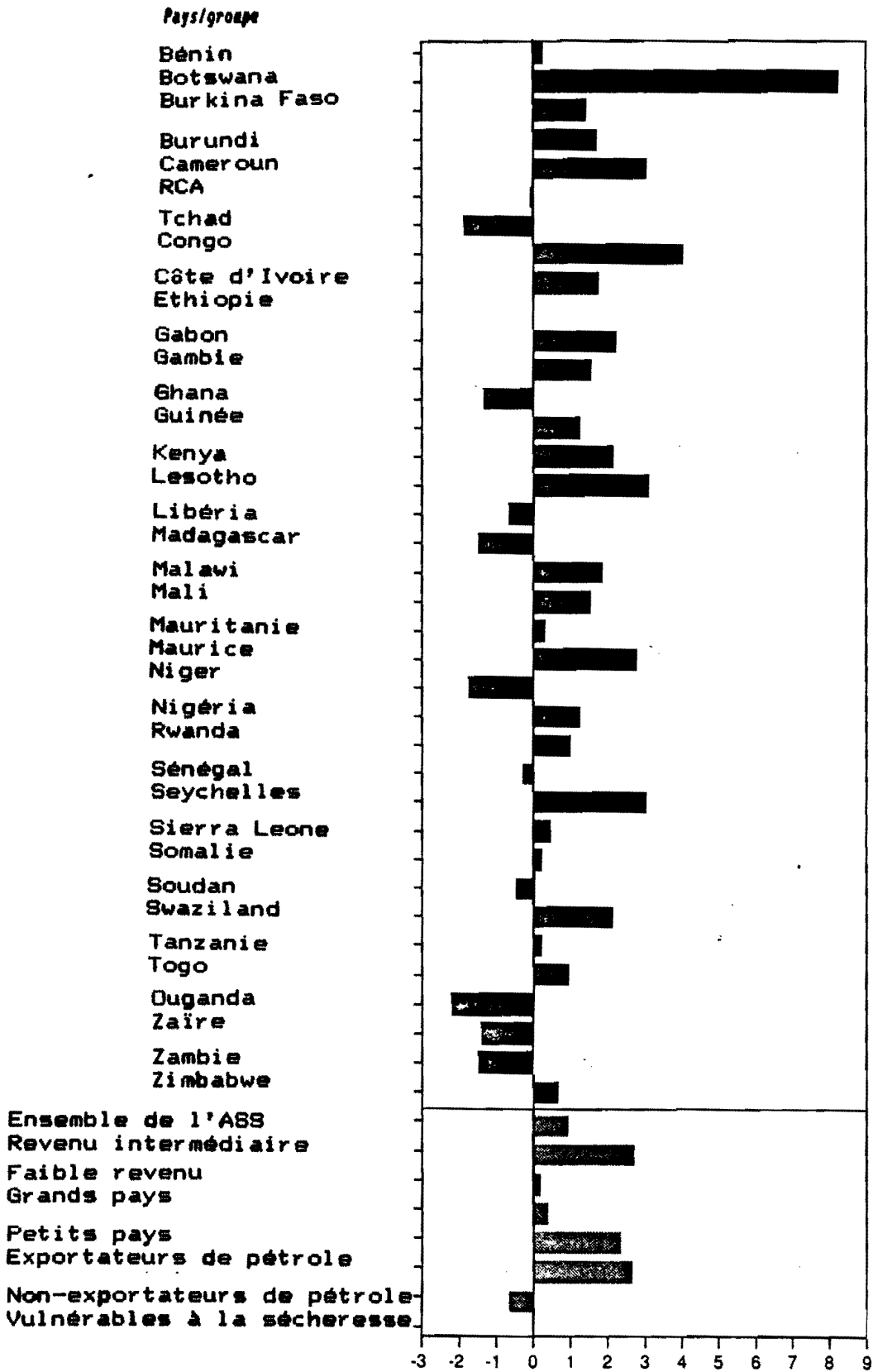


Figure 1.2 (suite)

Note : Les taux de croissance des groupes de pays sont des moyennes non pondérées. Le groupe des grands pays est constitué par les Etats d'Afrique subsaharienne comptant une population de plus de 22 millions d'habitants. Le groupe des petits pays comprend les 11 pays d'Afrique subsaharienne dont la population est inférieure ou égale à un million d'habitants.

Source : Données de la Banque Mondiale.

carré autour du Lac Victoria et moins de un en Mauritanie. Quinze pays sont enclavés et six sont des îles. Le revenu par habitant varie sur une échelle de un à 20. Certains Etats sont dotés de richesses minérales ou pétrolières considérables, alors que d'autres en sont presque entièrement dépourvus.

1.9 Au-delà de cette diversité, on trouve des similitudes frappantes dans les problèmes auxquels sont confrontés les pays d'Afrique subsaharienne: taux de croissance démographique élevés, faibles niveaux d'investissement et d'épargne (sauf dans quelques-unes des économies riches en minéraux); utilisation inefficace des ressources, fragilité institutionnelle et déficit en ressources humaines, déclin général des revenus et du niveau de vie. Il est donc possible de définir un certain nombre de thèmes communs qui serviront de cadre d'analyse des problèmes du sous-continent dans son ensemble - thèmes qui mériteront une exploration ultérieure pays par pays pour rendre compte des conditions spécifiques à chacun. La tâche ne pourra être menée à bien que par des spécialistes des pays en question.

L'aggravation de la crise

1.10 L'Afrique subsaharienne vient de faire l'expérience de presque une décennie de déclin du revenu par habitant et de dégradation écologique accélérée. Après avoir diminué dans un premier temps, la production alimentaire a ensuite augmenté, mais elle demeure inférieure à son niveau de 1980. L'Afrique a perdu une fraction importante de sa part du marché mondial des exportations. Certains pays africains ont régressé par rapport aux avancées antérieures qu'ils avaient réalisées en matière de valorisation des ressources humaines, ce qui se traduit notamment par une diminution de la scolarisation. Le chômage urbain déclaré pose un problème de plus en plus aigu dans de nombreux pays.

1.11 Au cours de la décennie écoulée, six pays - la Guinée équatoriale, le Ghana, le Libéria, le Nigéria, Sao Tomé et Príncipe et la Zambie - ont régressé du groupe des pays à revenu intermédiaire à celui des pays à faible revenu (selon la classification du Rapport sur le développement dans le monde). Si l'on tenait compte de la surévaluation des taux de change, d'autres encore auraient été dans le même cas. Au début des années 1960, les revenus par habitant des pays d'Afrique subsaharienne étaient similaires à ceux des autres pays en développement, mais ils commencèrent à marquer le pas dans les années 1970 et, si la tendance actuelle se poursuit, ils se retrouveront au niveau de ceux des pays d'Asie les plus pauvres au tournant du siècle (Figure 1.1). Treize pays africains, comptant pour un tiers de la population de la région, sont en réalité plus pauvres aujourd'hui par habitant qu'ils ne l'étaient à l'indépendance.

1.12 Plusieurs pays, cependant, contrastent avec ce tableau de déclin généralisé. Le Botswana, l'île Maurice, le Cameroun, le Congo, le Gabon et, dans une moindre mesure, le Kenya et le Zimbabwe ont enregistré une croissance par habitant non négligeable au cours des vingt années précédant 1985. Mais à partir de cette date, la situation s'est très sévèrement détériorée pour les producteurs de pétrole en raison de la chute des cours.

1.13 La médiocre performance générale de l'Afrique ces dix dernières années s'est traduite par un faible rythme de croissance des secteurs productifs, de mauvais résultats à l'exportation, le gonflement de la dette, un déclin des indicateurs sociaux, la dégradation de l'environnement et une impotence de plus en plus grande des institutions publiques. Chacune de ces tendances et les raisons qui y ont présidé sont examinées ci-après.

La faiblesse de la croissance des secteurs productifs

1.14 Au cours des deux dernières décennies, la part de l'agriculture dans la production est tombée au-dessous d'un tiers du PNB. L'industrie (y compris l'exploitation minière et pétrolière) a connu une croissance beaucoup plus rapide, de 6% par an, pour atteindre 28 % du PNB (Figure 1.3). Mais ces grandes tendances ne reflètent pas de transformation fondamentale de la structure productive en Afrique, ni une diversification des exportations, ni les changements intervenus dans la composition des échanges. Pour la région dans son ensemble, l'expansion de l'extraction pétrolière a simplement compensé le retard pris par la production agricole. La production industrielle est restée à environ 10 % du PNB, comptant pour moins d'un dixième des exportations.

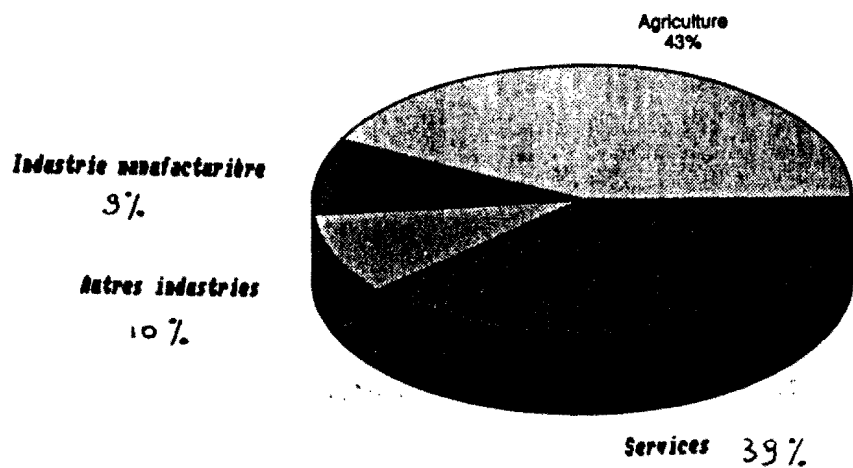
1.15 Au cours des années 1960, la production agricole a augmenté de 2.7 % par an, soit un taux similaire à celui de la croissance de la population. Par la suite, la croissance de l'agriculture s'est considérablement ralentie, plafonnant à une moyenne de 1,4 % par an de 1970 à 1985 - soit la moitié du taux de croissance démographique. Ce déclin était dû à de nombreux facteurs, dont les grandes sécheresses des années 1972-73 et 1983-84, mais il reflétait aussi la relégation de l'agriculture à un rang secondaire de priorité dans les stratégies de développement qui ont suivi les indépendances africaines. Les politiques mises en oeuvre maintenaient des prix bas sur les produits agricoles, encourageaient la migration de la main-d'oeuvre et du capital vers les villes, soutenaient l'importation de denrées alimentaires bon marché telles que le blé et le riz qui satisfont les préférences du consommateur urbain, et négligeaient la recherche agricole.

1.16 La croissance de la population étant supérieure à celle de la production alimentaire, une augmentation des importations commerciales et de l'aide alimentaire ont été nécessaires, sans toutefois être suffisantes. La faiblesse du pouvoir d'achat, ajoutée à d'autres facteurs tenant à la distribution des revenus, a entraîné une extension du fléau de la faim.

1.17 Certains des autres secteurs productifs furent plus performants, mais seulement marginalement. Bien que la production industrielle ait augmenté de plus de 8 % par an au cours des années 1960, cette poussée initiale n'a pas duré. Le taux de croissance industriel moyen sur la période 1965-87 a été environ le même que celui du PNB pris globalement. Le volume de la production minière, mesuré d'après les exportations, s'est accru de 1,7 % par an seulement, ne dépassant pas la croissance de la production agricole. La raison en est l'inadaptation des procédés d'exploration et la lourdeur de l'imposition, qui ont empêché l'entretien et la modernisation. Seule l'extraction pétrolière a été en forte expansion sur cette période, bien que la production (de nouveau évaluée d'après les exportations) ait diminué d'un

Figure 1.3 L'Afrique subsaharienne : structure du PNB

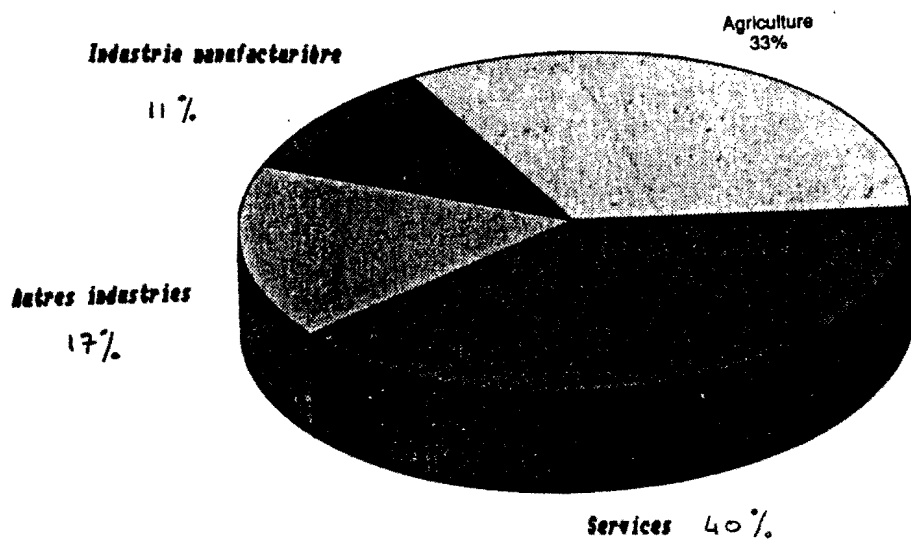
(Pourcentage du PNB selon le prix à la production, en dollars 1987)



1965 73,5 milliards de dollars

Notes: La catégorie "autres industries" inclut l'exploitation minière et pétrolière.

Source : Données de la Banque mondiale.



1987 134,5 milliards de dollars

tiers par rapport au niveau record atteint vers 1980. Au total, la hausse de la production pétrolière compte pour 5 % de la croissance annuelle du PNB industriel sur la période 1965-67.

La médiocrité des résultats des exportations

1.18 Au cours des années 1960, le volume des exportations des pays africains a augmenté en moyenne de 6 % par an, presque tous ayant pris part à cette croissance. Cependant, depuis 1975, ce volume est resté stationnaire ou a même sérieusement diminué dans la plupart des pays. Pour l'Afrique subsaharienne dans son ensemble, y compris les pays exportateurs de pétrole, le volume total des exportations a décliné d'environ 0,7 % par an en moyenne (Tableau 1.4, au verso).

1.19 Au cours des années 1960, les exportations agricoles (qui comptent aujourd'hui pour 1/5 de la production) ont augmenté de presque 2 % par an, mais par la suite, elles sont très nettement déclinées - de plus de 3 % par an (Figure 1.5, au verso). Par voie de conséquence, la part de l'Afrique sur les principaux marchés d'exportation agricole où elle est présente a diminué au cours des années 1970 et au début des années 1980. Pour prendre un exemple, entre 1970 et 1984, sa part sur le marché mondial de trois produits agricoles essentiels, le café, le cacao et le coton, a diminué de 13 %, 33 % et 29 % respectivement. Parmi les six grands produits agricoles d'exportation, la part africaine du marché a augmenté seulement pour le thé.

1.20 La part des exportations africaines dans l'ensemble du commerce mondial est tombée de 2,4 % en 1970 à 1,7 % en 1985 (Figure 6.1, au verso). Le déclin fut encore plus sensible pour les produits primaires non pétroliers, avec une baisse de 7 % à moins de 4 %. Cette chute a eu des implications importantes: si les pays d'Afrique subsaharienne avaient conservé la part sur les marchés des produits primaires non pétroliers qu'ils détenaient en 1970, et si les prix étaient restés les mêmes, leurs recettes d'exportation auraient été de 9 à 10 milliards de dollars par an supérieures aux résultats effectifs en 1986-87. La différence atteint presque le montant du service de la dette pour l'ensemble de la région sur cette période. En pratique, il est possible qu'une partie du gain ait été absorbée par une baisse des prix résultant de l'augmentation de l'offre; d'un autre côté, les pays concurrents n'auraient peut-être pas autant étendu leur part du marché si l'Afrique s'était montrée plus agressive (Chapitre 8).

1.21 La structure des exportations de l'Afrique subsaharienne est restée largement inchangée sur la période. Les produits primaires (y compris le pétrole) continuent d'occuper une très large place: de 93 % des recettes d'exportation en 1970, ils étaient passés à 88 % au milieu des années 1980. Un petit nombre de pays, tels que l'île Maurice et le Kenya ont fait un effort de diversification vers d'autres produits, mais ils demeurent l'exception. Les marchés à l'exportation de l'Afrique subsaharienne ont eux aussi très peu changé, la moitié environ des exportations de la région continuant d'aller vers la Communauté européenne. Les exportations africaines n'ont pas encore tiré avantage des marchés asiatiques en pleine expansion.

Figure 1.4 L'Afrique subsaharienne : exportations de marchandises

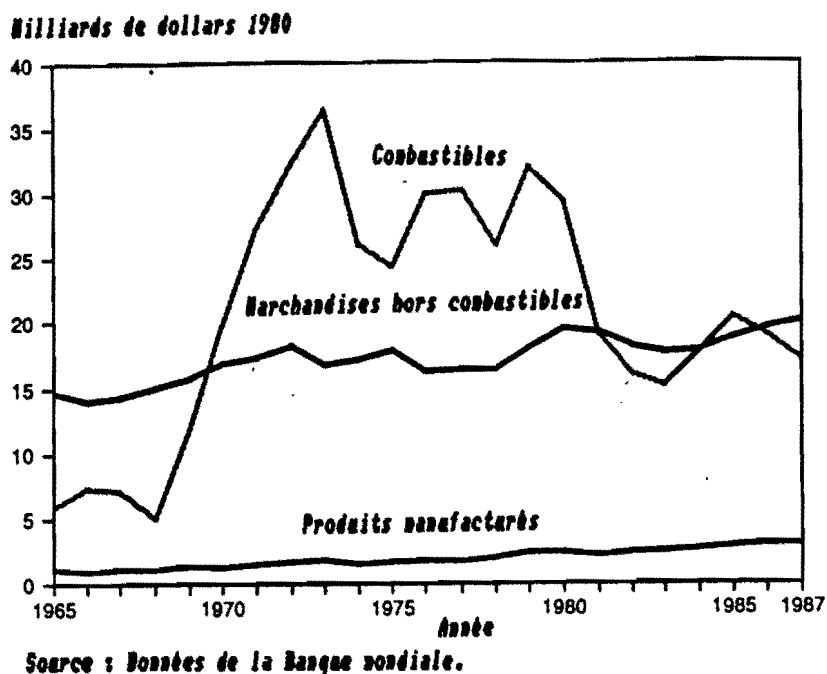
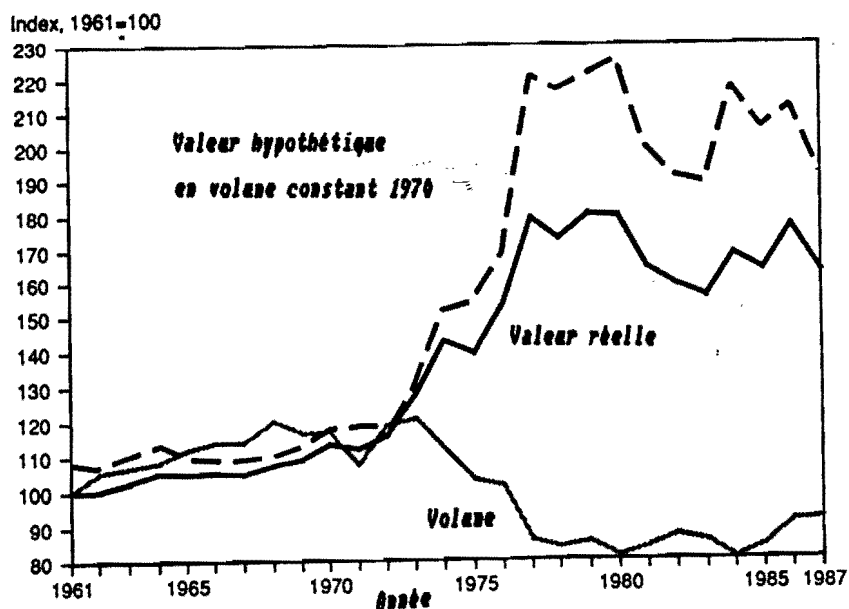


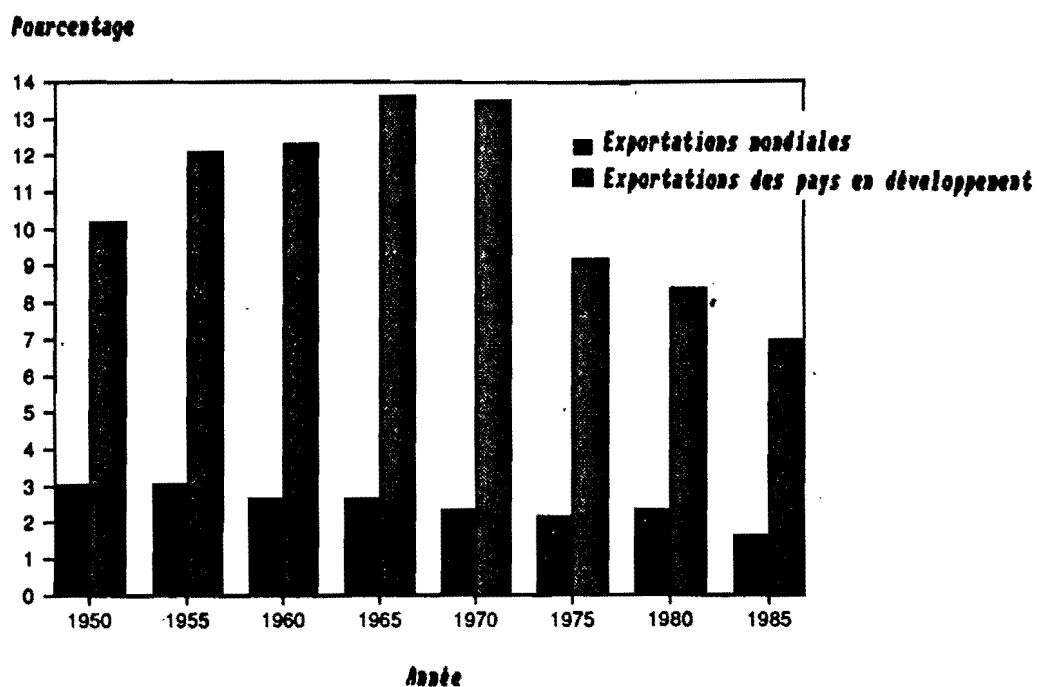
Figure 1.5 Les exportations agricoles de l'Afrique subsaharienne en volume et en valeur



Note: La ligne discontinue montre que la valeur des exportations aurait été plus élevée si les volumes exportés étaient restés à leur niveau de 1970.

Source : FAO.

Figure 1.6 La part de l'Afrique subsaharienne dans les exportations, en valeur



Source : CNUCED.

Le gonflement de la dette

1.22 Confrontés à la baisse des prix des produits de base, de nombreux pays africains ont massivement recouru à l'emprunt extérieur pour entretenir le niveau de dépenses atteint pendant les périodes d'expansion antérieures. La dette totale de l'Afrique subsaharienne est passée d'environ 6 milliards de dollars en 1970 à 134 milliards en 1988. Vers la fin de cette période, la dette de la région était environ équivalente à son PNB et représentait trois fois et demie ses recettes d'exportation. Approximativement 70 % de la dette totale, y compris les crédits commerciaux à court terme et les tirages sur le FMI, porte le taux du marché.

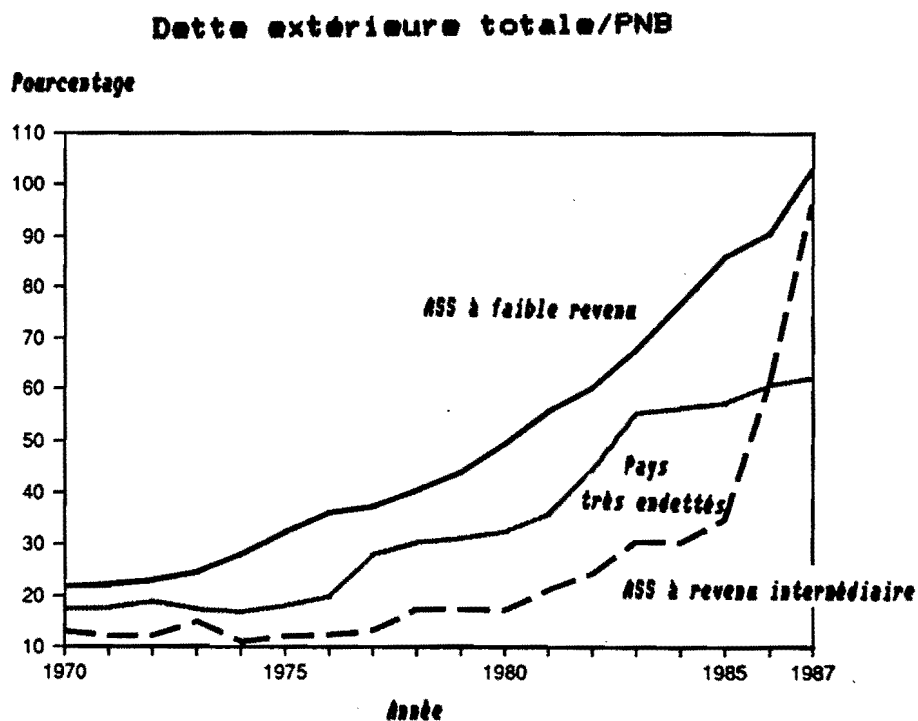
1.23 La dette de l'Afrique subsaharienne a augmenté plus vite que celle d'autres régions en développement, surtout depuis 1980. La dette à long terme a été multipliée par 19 depuis 1970, pesant plus lourdement que n'importe où ailleurs - la dette latino-américaine, par exemple, n'est que de 30 % du PNB. Mais l'Afrique subsaharienne est moins endettée envers des créanciers privés (39 % contre 73 % pour l'Amérique latine) et environ un tiers de sa dette privée est garantie par les gouvernements prêteurs. Les difficultés de l'Afrique subsaharienne à assurer le service de sa dette commerciale ont reçu relativement peu d'attention parce que sa part dans le total de la dette des pays en développement est faible (environ 10 %) et ne constitue pas une menace pour le système bancaire international. L'engagement des institutions financières privées en Afrique est limité à quelques pays à revenu intermédiaire.

1.24 Les obligations au titre du service de la dette, qui donnent la véritable mesure du fardeau de l'endettement, ont atteint dans les années 1980 un point où les Etats n'étaient plus capables de remplir leurs engagements. Elles étaient de 47 % des recettes d'exportation en 1988. Une douzaine de pays d'Afrique subsaharienne seulement ont assuré le service de leur dette sur une base régulière depuis 1980. Pour les autres, les paiements ont dû être réduits, soit par rééchelonnement, soit par accumulation des arriérés. Au total, entre 1980 et 1988, 25 pays d'Afrique subsaharienne ont procédé à 105 réaménagements de leur dette.

1.25 Le service de la dette effectivement déboursée atteignait en moyenne 27 % des exportations de l'Afrique subsaharienne entre 1985 et 1988 (Figure 1.7). Mais ceci ne représentait qu'environ 3/5 des obligations de la région. Le ratio du service de la dette était encore plus élevé pour les pays à faible revenu - 30 %, ce qui est une charge insoutenable pour des pays désolés par la pauvreté.

1.26 La crise de la dette en Afrique subsaharienne n'est uniforme ni dans ses origines, ni dans ses effets. Quel que soit l'étalon adopté, les pays à faible revenu sont confrontés aux pires difficultés. Le ratio du service de leur dette est presque le double de celui des pays à revenu intermédiaire très endettés, et plus du triple de celui des pays d'Asie à faible revenu. Parce qu'une grande partie de leur dette est concessionnelle (presque la moitié de la dette totale en Afrique à faible revenu, contre 5 % dans les pays classés comme très endettés), il est possible que le ratio du service de la dette surestime la charge réelle de l'endettement porté par

Figure 1.7 La dette extérieure de l'Afrique subsaharienne et des pays très endettés



Service de la dette/Exportations

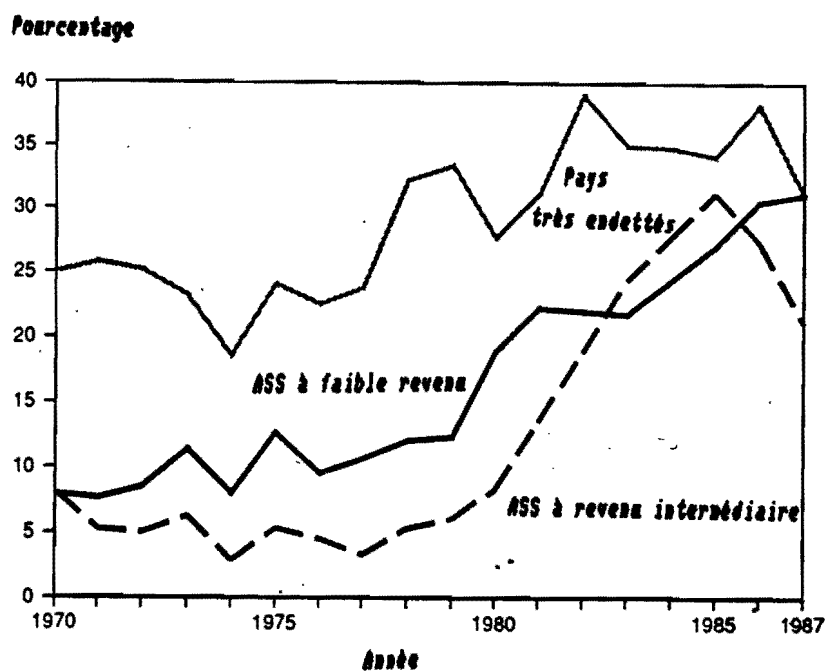


Figure 1.7 (suite)

Note : La catégorie "pays très endettés" correspond au groupe des 17 pays en développement lourdement endettés, dont deux se trouvent en Afrique subsaharienne. La dette totale comprend la dette en cours à long terme, la dette à court terme (1977-87) et les crédits du FMI. Le service de la dette comprend l'intérêt et l'amortissement de la dette à long terme. Les exportations concernent les biens et services. Les pourcentages sont basés sur le montant de la dette en dollars courants.

Source : Banque mondiale.

l'Afrique à faible revenu. L'équivalent-don de la dette actuelle de l'Afrique à faible revenu est estimé à 17 milliards de dollars. Mais même après ajustement pour tenir compte de la part de l'élément concessionnel, le trou que laisse chaque année le paiement du service de la dette dans les capacités d'importation reste franchement insupportable dans un contexte d'investissement ralenti et de stagnation du PNB.

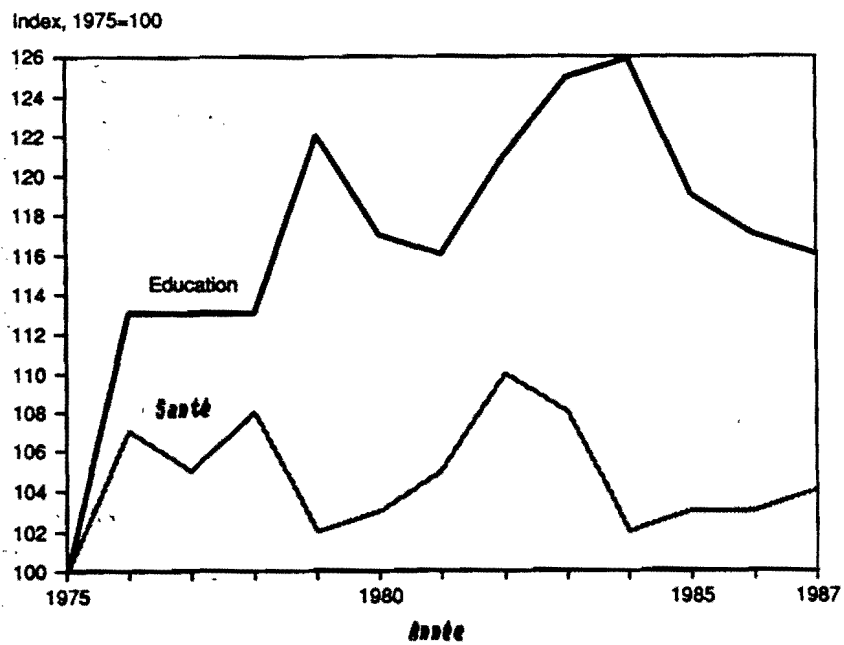
1.27 Le fardeau de la dette des pays d'Afrique subsaharienne à revenu intermédiaire est également plus lourd que celui d'autres pays très endettés. Mais bien que le ratio de la dette sur les exportations ne soit que très légèrement plus faible, la capacité de leurs économies à s'adapter à cette charge est moindre. Leur PNB par habitant n'est que d'un tiers environ de celui des autres pays très endettés et leurs économies sont en moyenne de taille plus réduite. La structure de leurs exportations est généralement plus rigide, une part plus large étant concentrée sur quelques produits primaires. La croissance des exportations y a été erratique et globalement plus faible qu'ailleurs. Leur performance économique a en général été beaucoup plus négative que celle des autres pays très endettés et marquée par une stagnation du PNB et un déclin de la consommation par tête. Leurs importations ont été comprimées davantage encore que celles des pays éligibles au Programme spécial d'assistance de la Banque mondiale (PSA) qui ont bénéficié, du moins dans la période récente, de versements croissant au titre de l'aide publique au développement. Les projections faites sur le ratio du service de leur dette conduisent à des chiffres considérablement plus élevés que pour les autres pays très endettés. Une plus grande part de leur dette est due à des créanciers publics et leur dette commerciale a généralement une valeur plus faible sur le marché secondaire.

La détérioration des conditions sociales

1.28 Il devient maintenant de plus en plus évident que la situation sociale se dégrade sous bien des aspects. Le taux de scolarisation primaire a diminué depuis 1980 et l'espérance de vie reste bien inférieure à celle de l'Asie du Sud. Le problème de la sécurité alimentaire pose un défi de plus en plus grand: dans les années 1970, la proportion des Africains souffrant de déficits alimentaires était en légère hausse (alors que la population croissait à un rythme élevé), mais l'environnement économique défavorable des années 1980 a accéléré le mouvement de détérioration. Au cours de la dernière décennie, à peine un quart des Africains au Sud du Sahara vivaient dans des pays où la consommation alimentaire par habitant était à la hausse. Par comparaison, dans la décennie précédente, la proportion correspondante avait été d'environ deux-tiers.

1.29 Malgré le ralentissement de la croissance économique, les dépenses publiques par tête dans les secteurs sociaux ont continué à augmenter en termes réels jusqu'au début des années 1980 (Figure 1.8). Cependant, après la période 1981-83, elles ont commencé à baisser, reflétant la gravité des difficultés financières auxquelles étaient confrontés un nombre croissant de gouvernements. Les coupes ont généralement affecté plutôt les charges récurrentes non salariales, alors que les budgets étaient déjà trop faibles dans ces secteurs - 0,60 dollars seulement par an et par élève de l'école primaire en 1983.

Figure 1.8 Evolution des dépenses sociales par habitant émergeant au budget de l'Etat



Note : Moyennes non pondérées pour 17 pays d'Afrique subsaharienne.

Source : GFS et autres sources de l'FMI, Banque mondiale.

1.30 La croissance du chômage déclaré devient une préoccupation majeure dans presque tous les pays africains. Ce phénomène est partiellement une conséquence de l'urbanisation, qui transforme le sous-emploi rural en chômage urbain apparent. Un des aspects particulièrement troublants du problème est le nombre croissant de chômeurs parmi les personnes ayant reçu une formation, contrecoup de l'inadaptation du système d'éducation aux besoins locaux.

La dégradation de l'environnement

1.31 Les 21 millions de kilomètres carrés que couvre l'Afrique subsaharienne renferment des ressources naturelles en eau et en territoires qui constituent un énorme potentiel de croissance. Mais l'écologie de l'Afrique est fragile et les signes de dégradation sont de plus en plus apparents. La pression démographique entraîne l'accélération de la désertification en forçant populations et troupeaux à migrer vers des pâturages précaires. Le rendement de la terre diminue à cause de l'accélération des rotations, de l'érosion du sol et du surpâturage. En outre, l'augmentation de la population accroît la demande de bois de feu et de terres de culture; la déforestation qui en résulte intensifie le ruissellement et l'érosion, abaisse le niveau des nappes phréatiques et peut éventuellement réduire les précipitations dans les régions arides. La pollution pose un problème de plus en plus sérieux, en particulier dans les zones urbaines mal desservies. Enfin, pour compléter le tableau, certains pays industriels essaient de se débarrasser de leurs déchets toxiques en Afrique.

1.32 Sur le fond de ces atteintes toujours plus poussées à l'environnement à l'échelle du continent, certaines zones écologiques ont des problèmes spécifiques. Le Sahel et les régions limitrophes du Kalahari subissent l'emprise croissante du désert et une dégradation des sols accélérée par la sécheresse. Les pays dotés de forêts denses tropicales doivent lutter contre une rapide déforestation. L'érosion des sols est particulièrement intense dans les zones de peuplement et de culture les plus denses - par exemple dans certaines parties de l'Ethiopie, du Kenya, de l'Ouganda ou du Burundi.

L'effritement des capacités institutionnelles

1.33 Dans de nombreux pays africains, les administrations, tribunaux et établissements d'enseignement ne sont plus que des caricatures d'eux-mêmes. Ce délabrement institutionnel généralisé est symbolisé par la dégradation des locaux dans des institutions autrefois de réputation mondiale, telles que l'Université de Legon au Ghana ou l'Université Makerere en Ouganda, par la désagrégation des systèmes judiciaires, par le mauvais état des routes jadis bien entretenues et par la dilapidation de réseaux ferroviaires en bon état de marche dans le passé.

1.34 Mais l'impression générale d'un déclin politique que donne l'Afrique est tout aussi inquiétante. La corruption, l'oppression et le népotisme sont de plus en plus apparents. Certes, ces traits ne sont pas spécifiques à l'Afrique, mais ils peuvent avoir été exacerbés par des stratégies de développement qui ont concentré le pouvoir et les ressources aux

mains de bureaucraties gouvernementales, sans qu'aient été prises de mesures de rééquilibrage garantissant la responsabilité des dirigeants envers le peuple et l'existence d'un consensus politique. Dans un certain nombre de pays, le non respect des voies légales a privé les institutions de leur légitimité et de leur crédibilité. D'un autre côté, la prolifération des réglementations administratives sous forme de licences, contrôles et quotas a encouragé la corruption et braqué les individus contre le système.

1.35 Dans certains cas, les militaires ont déposé des régimes impopulaires, mais souvent, leur intervention n'a fait qu'accroître la violence de l'Etat et l'anarchie. Parfois, elle a même mené à la guerre civile. Ces perturbations ont poussé de nombreuses populations à chercher refuge ailleurs, soit que leur vie ait été directement menacée, soit que la sécheresse et autres calamités naturelles soient devenues plus difficiles à affronter dans ces circonstances. L'Afrique subsaharienne, avec un dixième de la population mondiale, compte actuellement environ un tiers des réfugiés officiellement reconnus dans le monde (soit environ 4 millions), chiffre auquel il faut ajouter quelque 12 millions d'autres personnes déplacées dans la région.

La crise de confiance

1.36 Nombreux sont ceux qui, en Afrique subsaharienne comme à l'extérieur, éprouvent un sentiment de désespoir de plus en plus profond. L'image négative de l'Afrique à l'étranger n'a fait qu'aggraver la crise de confiance, cette crise étant renforcée par la représentation défavorable du continent que donnent à l'extérieur les grands mass media, en insistant essentiellement sur ses malheurs économiques, sociaux et politiques - famines, désertification, réfugiés, violations des droits de l'homme, coups d'Etat, violence fratricide et problèmes de santé. Parfois, cette image est projetée depuis l'Afrique elle-même, instrument d'une stratégie pour tenter d'accroître ponctuellement l'aide de l'étranger. Cependant, en Afrique comme ailleurs, beaucoup pensent que la région risque de devenir excessivement dépendante de l'assistance financière extérieure, des conseils dispensés par l'étranger, et du personnel expatrié. Le danger est que ce pessimisme ne se concrétise dans la pratique: des performances médiocres conduisent au découragement; les responsabilités sont alors transférées à d'autres; l'inaction ébranle la confiance en soi et finalement, les performances ne font que diminuer davantage. Ce processus sape la base elle-même sur laquelle peut s'appuyer la croissance et se développer la responsabilité de l'Afrique dans la prise en main de sa destinée.

Les facteurs du déclin

1.37 Certains imputent la responsabilité du déclin économique de l'Afrique à des facteurs qui échappent à son contrôle: mauvaises conditions climatiques, faiblesse des cours mondiaux des produits de base et insuffisance de l'aide. D'autres accusent les politiques mises en oeuvre - en particulier, les erreurs de gestion des ressources publiques et le manque d'incitations efficaces. La plupart des observateurs s'accordent à reconnaître l'importance des facteurs structurels, au premier rang desquels la rapidité de la croissance démographique.

1.38 Les variations du revenu par tête ont trois principales composantes: la croissance économique intérieure, la croissance de la population et les modifications des termes de l'échange. Les problèmes de l'Afrique étant très fréquemment attribués à des facteurs externes défavorables, nous examinerons en premier lieu l'impact de l'évolution des termes de l'échange. Nous nous tournerons ensuite vers les causes internes.

Les termes de l'échange

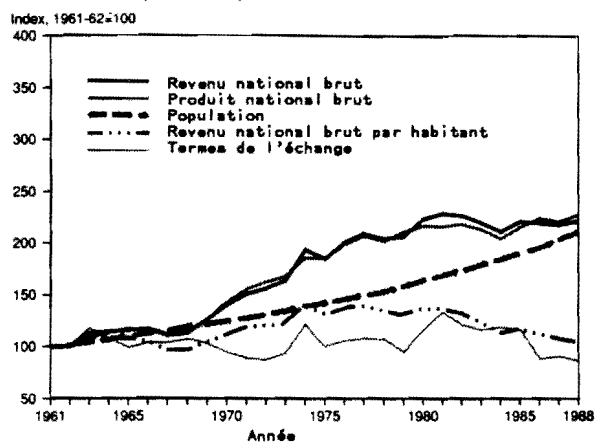
1.39 L'évolution des termes de l'échange de marchandises diffère selon les groupes de pays et a subi des variations sensibles sur le long terme. Pour la région dans son ensemble, les termes de l'échange ont chuté brusquement dans les années 1980, ce déclin devant toutefois être apprécié par rapport au niveau exceptionnellement élevé qu'ils avaient atteint en 1980-81. Malgré cette baisse, ils restaient plus élevés dans la première moitié des années 1980 que dans les années 1960 - quoi qu'ils soient tombés à un niveau inférieur en 1988. La perte de revenus causée par la détérioration des termes de l'échange depuis 1985 est largement inférieure aux gains antérieurs. Bien que cette détérioration se traduise par une diminution des ressources disponibles depuis 1960, la région a tiré davantage de gains (à prix constant) des variations des termes de l'échange qu'elle n'a subi de pertes (Figure 1.9, au verso). A l'exception de 1986 et 1987, l'effet sur le revenu par habitant a été minime, atteignant moins d'un dixième de point de pourcentage par an, en moyenne, sur l'ensemble de la période 1961-88. D'un autre côté, l'instabilité des prix a rendu la gestion économique beaucoup plus difficile.

1.40 Un certain nombre de pays africains ont été durement touchés par la baisse tendancielle des cours des produits de base, beaucoup d'entre eux ne disposant que d'une faible marge pour transférer leurs ressources vers des biens d'exportation plus lucratifs. Les pays à faible revenu ont subi une très forte détérioration de leurs termes de l'échange dans les années 1970, partiellement en raison de la montée des prix du pétrole. Les années 1980 leur ont apporté une plus grande stabilité, mais leurs termes de l'échange restent moins favorables qu'autrefois. L'augmentation régulière de l'aide n'a pu que compenser partiellement ces effets. Pour les pays à revenu intermédiaire importateurs de pétrole, le tableau est plus complexe, leurs termes de l'échange s'étant très rapidement améliorés à la fin des années 1970 avant de subir une détérioration générale au début des années 1980. Dans un premier temps, ce déclin fut tempéré par une augmentation des emprunts commerciaux, mais les entrées de capitaux chutèrent brusquement après 1983.

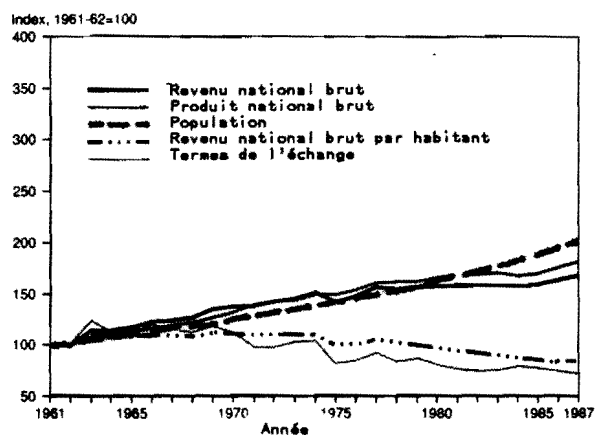
1.41 Malgré tout, nombre de pays qui ont subi une dégradation similaire des termes de l'échange dans d'autres régions se sont mieux tirés d'affaire. La baisse des revenus de l'Afrique doit être imputée pour une large part à la combinaison d'une forte croissance démographique et d'une faible croissance du PNB. Il est instructif de comparer la croissance du PNB par habitant en Afrique depuis 1960 avec celle de l'Asie du Sud, seul groupe important de pays à faible revenu qui lui soit commensurable (Figure 1.10, au verso). Jusqu'au premier choc pétrolier, le PNB par tête y a augmenté presque deux fois plus vite qu'en Afrique subsaharienne. Depuis lors, bien que la moitié du PNB du sous-continent africain émane de pays exportateurs de pétrole qui ont

Figure 1.9 Evolution du revenu par habitant

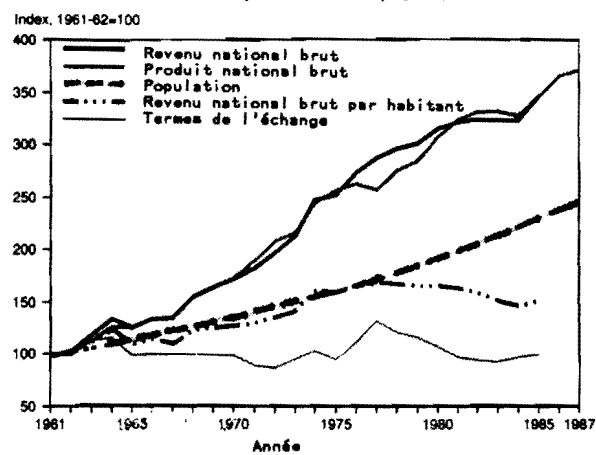
Ensemble des pays d'Afrique subsaharienne



Pays d'Afrique subsaharienne à faible revenu



Pays d'Afrique subsaharienne à revenu intermédiaire importateurs de pétrole

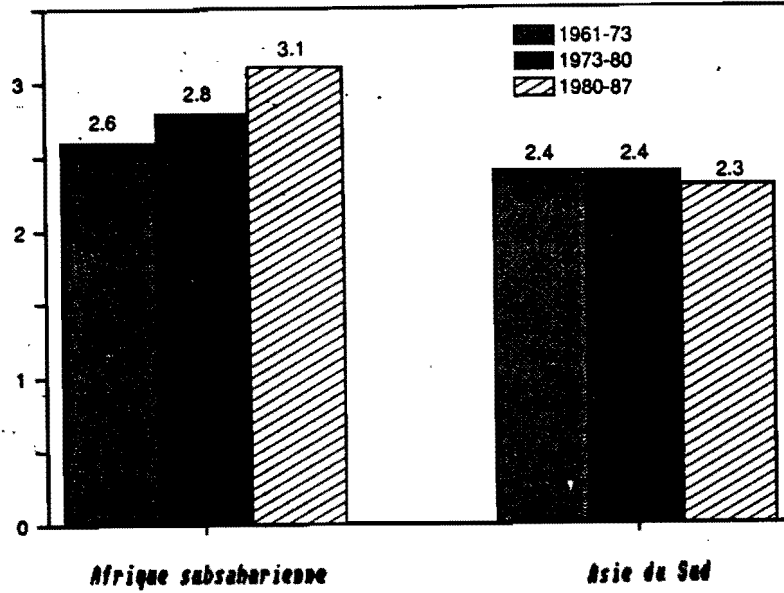


Source: Banque Mondiale

Figure 1.10 Afrique subsaharienne et Asie du Sud

Croissance de la population

Rendement annuel moyen (pourcentage)



Croissance du PNB par habitant

Taux de croissance annuel moyen (pourcentage)

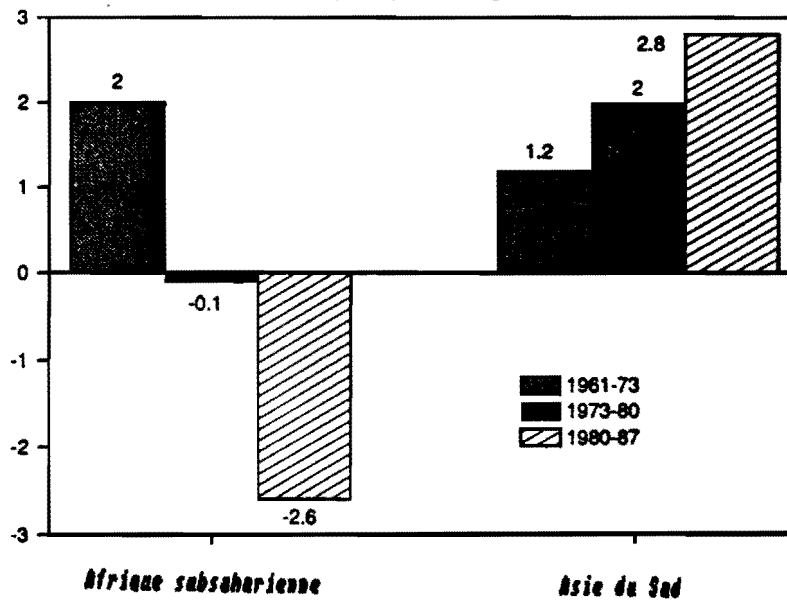
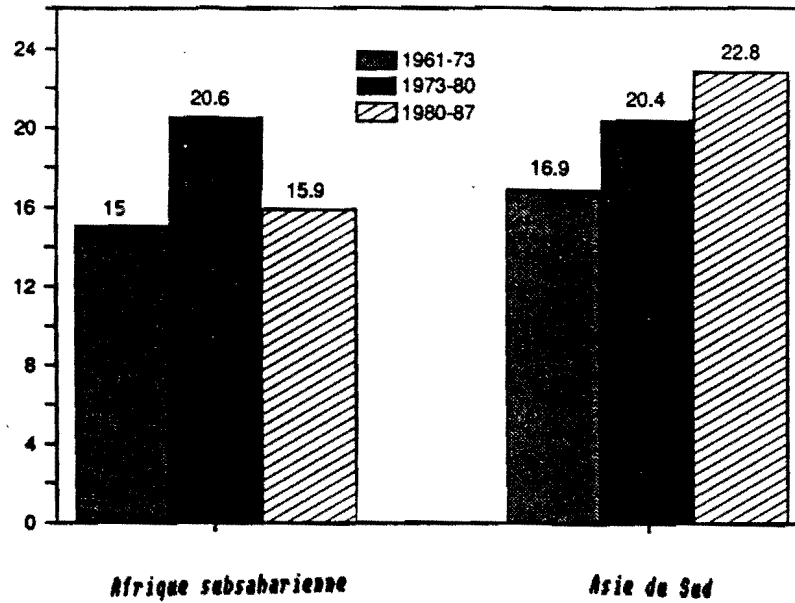


Figure 1.10 (suite)

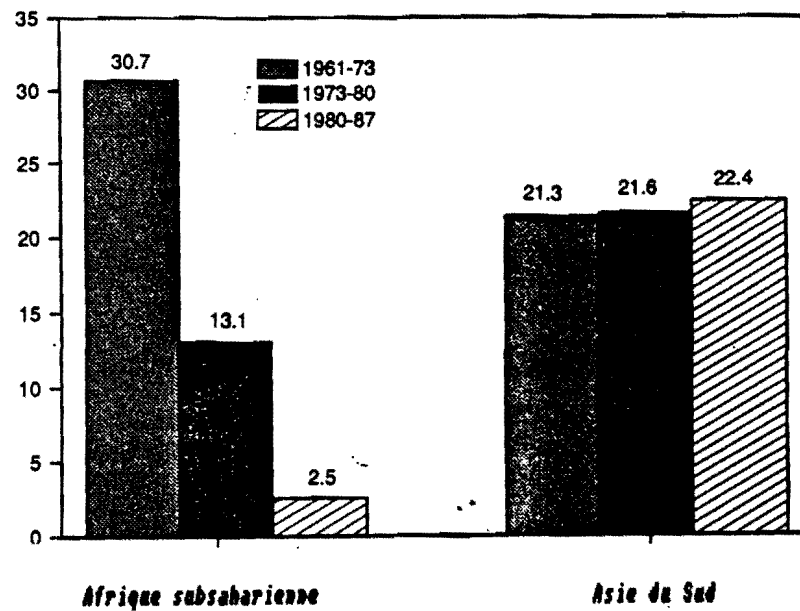
Taux d'investissement

Pourcentage du PNB



Taux de rendement de l'investissement

Taux de croissance annuel moyen (pourcentage)



Source : Banque mondiale.

Figure 1.10 (suite)

1. Dans l'idéal, cette mesure (de même que le coefficient marginal de capital, plus traditionnel) devrait utiliser l'investissement net plutôt que brut. L'utilisation de l'investissement brut signifie que le rendement ainsi calculé peut baisser quand le taux d'investissement brut diminue, même si ce n'est pas le cas pour le rendement net. En pratique, le montant de la dépréciation qu'il faudrait connaître pour calculer l'investissement net est rarement disponible. A supposer que le taux de dépréciation soit de 10 % du PNB (ce qui correspond à une estimation plutôt élevée), le calcul de rentabilité nette de l'investissement conduit aux résultats suivants:

Taux de rendement net
(en pourcentage)

	1961-73	1973-80	1980-87
Afrique subsaharienne	83,8 %	23,5 %	6,2 %
Asie du Sud	47,8 %	38,5 %	36,1 %

Cette variation modifie le niveau des taux de rendement mais la conclusion principale indiquant une forte chute du rendement de l'investissement en Afrique reste inchangée. Cependant, selon cette nouvelle méthode de calcul, ce rendement diminue également en Asie du Sud, mais plus lentement qu'en Afrique.

bénéficié de ce choc, la croissance du PNB par tête y a été négative, la détérioration étant de plus en plus marquée. A l'inverse, cette croissance va en s'accroissant en Asie du Sud. En moyenne, depuis 1973, l'accroissement annuel du PNB par habitant a été en Afrique de quatre points de pourcentage inférieur à celui de l'Asie.

La croissance démographique

1.42 La population de l'Afrique subsaharienne est aujourd'hui de deux fois supérieure à celle du continent en 1965 et de plus de cinq fois celle qu'il comptait au début du siècle. Cette tendance à la hausse a gravement handicapé l'Afrique dans ses efforts pour élever son revenu par habitant. Si l'évolution démographique avait suivi la même tendance à la baisse qu'en Asie et en Amérique latine depuis le début des années 1970, le revenu par tête pourrait atteindre aujourd'hui jusqu'à 10 % de plus que son niveau actuel, dans l'hypothèse d'une croissance inchangée du PNB. Or, en Afrique, le rapport âge-personnes à charge s'est constamment élevé et plus récemment, on a assisté à une diminution de la proportion de la population sachant lire, compter, disposant d'une alimentation correcte et se trouvant en bonne santé, autant de carences qui ont un impact négatif sur la productivité à long terme. Mais si la forte croissance démographique contribue au déclin du revenu par habitant, l'explication ne s'arrête pas là. Un facteur crucial est la faiblesse de l'accroissement du PNB, qui elle-même, découle de la baisse des taux d'investissement et du peu d'efficacité des investissements réalisés.

La baisse du taux d'investissement

1.43 Les taux moyens d'investissement étaient sensiblement les mêmes en Asie du Sud et en Afrique subsaharienne jusqu'à 1980 - environ 16 % du PNB dans les années 1960, avec une hausse autour de 20 % dans la décennie suivante - bien qu'en termes réels, l'investissement africain ait été moins élevé à cause de coûts supérieurs. Depuis lors, ces taux ont diminué d'un quart en Afrique, alors qu'ils continuaient à augmenter en Asie du Sud. En outre, la croissance de l'investissement en Afrique s'est interrompue peu après le milieu des années 1970, avant de commencer à suivre une pente descendante qui reflétait la chute des taux d'épargne à la fois intérieurs et extérieurs. Les premiers ont baissé suite à la réduction des revenus réels provoquée par le déclin des termes de l'échange et de la production, et alors qu'apparaissaient de larges déficits dans le secteur public. Les seconds ont décru en raison de la très forte diminution des flux de capitaux non concessionnels en 1984-85 et de la perte de solvabilité de l'Afrique engendrée par la détérioration des performances économiques intérieures. Cependant, l'épargne extérieure est restée positive et, même à leur point le plus bas, en 1985, les entrées réelles nettes de capitaux étaient inférieures de 8 % seulement à celles de la période 1975-77.

1.44 La faiblesse des taux d'investissement dans un passé récent laisse augurer de la difficulté à restaurer la croissance (Chapitre 8). Cependant, puisque les taux africains étaient comparables à ceux de l'Asie du Sud jusqu'aux années 1980, il est difficile de conclure que l'insuffisance de l'investissement a été la cause des moindres performances économiques du

continent depuis le milieu de la décennie 1970. En réalité, la différence vient de la faible rentabilité de l'investissement en Afrique.

La faible rentabilité des investissements

1.45 Mesurés simplement comme le ratio de la croissance de la production sur le taux d'investissement au cours d'une année donnée, les rendements de l'investissement en Afrique ont constamment décliné. Vers les années 1980, ils atteignaient seulement 1/10 environ de ceux de l'Asie du Sud, alors qu'ils avaient été de plus d'un tiers supérieurs dans les années 1960 et au début des années 1970. S'ils étaient calculés en comparant l'investissement de la fin des années 1970 avec la croissance des années 1980 (pour tenir compte du délai de réponse de l'offre), le déclin paraîtrait encore plus important.

1.46 Quelles sont les causes de cette chute de rentabilité des investissements? La réponse ne vient pas de la sécheresse, car ses effets sur la production dans les années 1980 n'ont guère été pires qu'au début des années 1970. La diminution de la demande mondiale n'en est pas non plus la raison. En réalité, les exportations africaines ont perdu une part du marché. La chute la plus brutale des termes de l'échange de la région s'est produite après 1985, date à laquelle la stagnation et le déclin du PNB étaient des données bien établies. Tous les indices pointent en direction d'une chute de la productivité: le rendement des récoltes est à la baisse, le nombre des cycles de culture en terrain irrigué décroît, les coûts de transport augmentent et le taux d'utilisation des capacités de production industrielle diminue.

1.47 La hausse du coût de l'investissement a contribué à la chute de la productivité. Ce coût est généralement de plus de 50 % supérieur en Afrique qu'en Asie (Tableau 1.1). Une partie de l'écart peut refléter la surévaluation des monnaies en Afrique, bien que l'effet des taux de change soit réduit dans la mesure où les investissements y sont à plus forte intensité d'importations. Le coût de l'investissement s'est accru dans les années 1970 et 1980, au fur et à mesure que les contraintes liées à l'infrastructure ou d'ordre institutionnel devenaient plus sévères. Les dépenses de fonctionnement et d'entretien des investissements sont aussi plus élevées en Afrique, atteignant plus du double de celles de l'Asie.

1.48 Ces dépenses sont élevées en partie du fait de circonstances spécifiques à l'Afrique. L'irrégularité de la topographie rend coûteuses la construction de routes et l'irrigation. La faible densité de la population et la grande dispersion de l'habitat (0.2 habitants par km² en Afrique subsaharienne, contre 1,4 dans l'Asie à faible revenu) sont aussi des facteurs d'accroissement des coûts. Les pays enclavés doivent faire face à des difficultés encore plus grandes. Des économies non diversifiées et manquant de main-d'oeuvre locale qualifiée sont dépendantes de coûteuses importations d'expertise et de produits. Mais une grande part de l'explication de la crise économique actuelle de l'Afrique est aussi imputable à la mauvaise gestion des deniers publics et à la médiocrité de la politique économique. L'un dans l'autre, ces deux facteurs ont porté préjudice à l'efficacité du secteur privé, augmentant sensiblement les coûts déjà élevés de l'activité économique.

1.49 La mauvaise gestion du secteur public. L'Etat exerçant un rôle dominant - les dépenses publiques en 1986 étaient de plus de 27 % du PNB, à comparer à 19 % seulement dans les pays à faible revenu hors Afrique - ses interventions affectent profondément l'efficacité globale de l'utilisation des ressources. Les exemples d'investissements publics mal choisis et maladroitement conçus sont pléthore, certains ayant bénéficié des concours de la Banque mondiale. Une évaluation de 1987 a révélé que la moitié des projets de développement rural achevés auxquels la Banque avait apporté son concours en Afrique avaient été des échecs. Une usine de ciment desservant la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Togo a été fermée en 1984 après seulement quatre ans de fonctionnement. Une entreprise de production de chaussures gérée par l'Etat en Tanzanie n'a pu fonctionner à plus de 25 % de ses capacités, ne restant en exploitation que grâce à une importante subvention des pouvoirs publics. Les gouvernements africains et les bailleurs de fonds étrangers (aussi bien banques commerciales qu'institutions de crédit à l'exportation et organismes donateurs) doivent assumer chacun une part de responsabilité. Les institutions de financement et les fournisseurs étrangers ont encouragé les exportations de capitaux en offrant des crédits attrayants. En même temps, le défaut de coordination entre les donateurs a conduit à des chevauchements et des gaspillages. Les gouvernements ont également donné leur accord à - et souvent appuyé - des investissements grandioses ou inadaptés aux besoins. En outre, la croissance rapide des ressources en devises étrangères, multipliées par cinq environ en termes nominaux entre 1970 et 1982, a agi en faveur d'une relâche des critères d'investissement et de la discipline financière. L'expansion tentaculaire du secteur des entreprises publiques s'est produite pendant cette période. Les gouvernements (et les donateurs) ont préféré investir dans de nouveaux bâtiments et équipements plutôt que de fournir à leurs anciens employés les ressources nécessaires à l'amélioration de la qualité de leur travail. En conséquence, le stock de capital s'est détérioré et de nombreux investissements ont eu une rentabilité très faible ou nulle. Les carences dans l'entretien et la gestion des infrastructures ont énormément accru le coût de l'entreprise économique (Encadré 1.1).

1.50 Les distorsions de prix. Les vastes monopoles d'Etat, le contrôle des prix et l'affectation centralisée du crédit et des devises ont été monnaie courante en Afrique. La rupture avec les prix du marché et l'affectation inefficace des ressources qui en a résulté ont progressivement empiré à mesure que les gouvernements avaient de plus en plus recours à des mesures administratives pour faire face à la pénurie de devises et au déficit des recettes publiques. La crise a empiré faute d'un ajustement rapide des politiques à la baisse des prix d'exportation des produits de base qui a suivi la période d'expansion du milieu des années 1970, puis, au début des années 1980, en conséquence du tarissement des flux de capitaux non concessionnels et de l'accroissement du service de la dette sur les emprunts passés.

1.51 L'aggravation des déficits budgétaires a entraîné dans un premier temps une hausse de l'emprunt et des impôts plutôt qu'une diminution des dépenses publiques. Les déficits ont alimenté l'inflation, malgré les contrôles de prix. Les parités n'ayant pas été ajustées, les taux de change réels ont augmenté régulièrement après le premier choc pétrolier, les taux de change parallèles divergeant de plus en plus des taux nominaux (Figure 1.14,

Tableau 1.1 Comparaison des coûts typiques
en Afrique subsaharienne et en Asie

	<i>Afrique sub- saharienne</i>	<i>Asie à faible revenu</i>	<i>Afrique par rapport à l'Asie à faible revenu</i>
<i>Investissements et construction</i>			
<i>Irrigation (par ha, en milliers de dollars 1984)</i>	6,0-10,0	2,5-6,0	1,4-2,4
<i>Adductions d'eau urbaines (par unité, en dollars 1985)</i>	55-106	35-60	1,8
<i>Internats en école professionnelle (milliers de dollars par place)</i>	5,0	3,0	1,7
<i>Routes (milliers de dollars par km)</i>	250	190	1,3
<i>Coûts récurrents</i>			
<i>Education primaire (en dollars 1980 par élève)</i>	92	17	5,4
<i>Transport</i>			
<i>Entretien des routes (milliers de dollars par km)</i>	4,8	2,2	2,2
<i>Matériel roulant (dollars par tonne/km)</i>	0,09	0,04	2,3
<i>Salaires</i>			
<i>Gouvernement central (multiple du revenu par habitant, moyenne annuelle 1977-82)</i>	5,5	2,0	2,8
<i>Ouvriers de construction non qualifiés (moyenne, dollars/jour, 1989)</i>	1,91	1,35	1,4

Note : La couverture des pays varie selon les Indicateurs, en fonction de la

disponibilité des données.

Source : Dossiers de projets et divers rapports de la Banque mondiale. Pour plus de détails, voir "Analysis of Project Costs In Sub-Saharan African In Selected Sectors". Données concernant les salaires des fonctionnaires de l'Etat tirées de Peter S. Heller et Alain A. Tait, Government Employment and Pay : Some International Comparisons, IMF Occasional Paper No.24, Washington D.C., Octobre 1983.

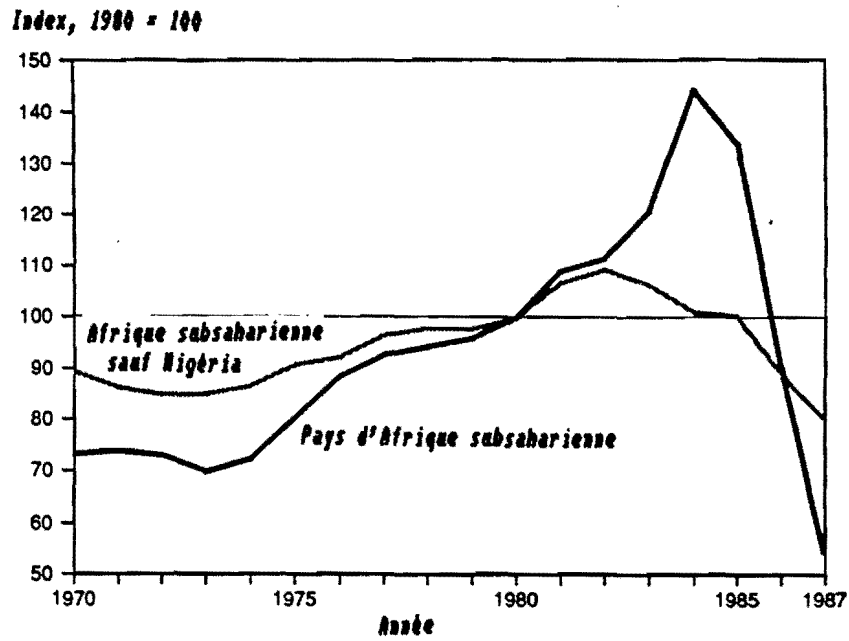
au verso). Les relations financières internationales ont été désorganisées suite à l'incapacité des Etats à remplir les obligations attachées au service de leur dette dans les années 1980. Les biens d'échange ont les plus affectés par des contrôles de prix de plus en plus stricts et par la surévaluation de plus en plus nette des taux de change. Les prix réels des produits agricoles ont baissé dans la seconde moitié des années 1970, à mesure qu'augmentaient les taux de change réels (Figure 1.12, au verso). Les entreprises publiques ont subi des déficits d'exploitation de plus en plus élevés et, très rapidement, les banques appelées à leur rescousse, ont elles-mêmes réalisé des pertes.

1.52 Tous ces développements ont durement frappé les producteurs. La surévaluation des taux de change (à laquelle il faut ajouter les taxes à l'exportation) a nui aux performances des exportations à partir du début des années 1970. En conséquence, la part de la région dans les principaux marchés de produits de base non pétroliers a sérieusement diminué.

1.53 Les distorsions de prix ont également causé des dommages à plus long terme. Les fermiers se sont abstenus d'investir dans la fertilisation des sols, les entreprises minières ont été peu actives dans l'exploration, appauvrissant ainsi leurs réserves, et les industriels ont sous-utilisé leur stock de capital. En même temps, les pouvoirs publics ont laissé les infrastructures se détériorer. Faute de structures économiques flexibles, diversifiées et dynamiques, les trous dans le budget et la balance de paiements des pays de la région sont devenus impossibles à gérer. Obligés à faire marche arrière, les gouvernements ont souvent commencé par trancher dans les dépenses sociales, aggravant ainsi l'érosion du potentiel en ressources humaines.

1.54 Le niveau élevé des coûts salariaux. Le coût élevé du travail par rapport à la productivité est une donnée d'autant plus importante en Afrique que le contenu en main-d'oeuvre, directe et indirecte, du produit fini dépasse facilement 50 %. Le niveau élevé des salaires est un héritage du colonialisme. Dans la première moitié du siècle, les salaires réels reflétaient l'abondance des ressources naturelles, la profusion de capital privé à risque, la présence de cadres expatriés expérimentés et la stabilité de l'administration coloniale. Les expatriés, employés pour compenser le manque de personnel africain qualifié, étaient payés au-dessus des échelles européennes. Au fur et à mesure que les Africains acquéraient des qualifications comparables, leurs salaires étaient indexés sur ceux des expatriés, tout en leur restant inférieurs. Après l'indépendance, la rétribution des autochtones qualifiés s'est rapprochée de celle des expatriés et les salaires des travailleurs non qualifiés, du moins dans le secteur formel ont été rehaussés par la législation sur le salaire minimum. Mais ce qui semblait justifiable et économiquement viable au lendemain de l'indépendance devint moins justifiable en présence d'un plus grand nombre d'Africains qualifiés et moins viable avec un encadrement moins expérimenté et des infrastructures moins efficaces au sein d'un monde de plus en plus compétitif. Dans la plupart des pays africains, au début des années 1980 les salaires dans le secteur public étaient plusieurs fois supérieurs à ceux de l'Asie. C'est ainsi que les salaires des fonctionnaires tanzaniens, bien que

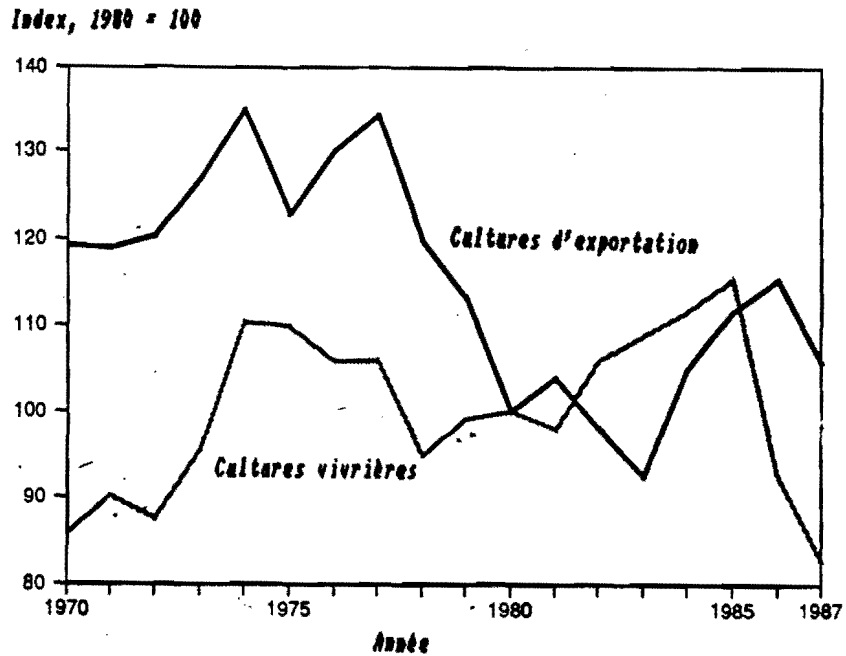
Figure 1.11 Index des taux de change effectifs réels



Note : Moyennes des groupes pondérées par les PNB 1985 en dollars. La catégorie Afrique subsaharienne inclut seulement 30 pays de cette région.

Source : Données de la Banque mondiale.

Figure 1.12 Index des prix agricoles réels au producteur



Figure_1.12 (suite)

Note : Moyennes pondérées pour 17 pays d'Afrique subsaharienne pour les cultures d'exportation et 12 pays d'Afrique subsaharienne pour les cultures vivrières.

Source : Estimations de la Banque mondiale.

relativement bas pour l'Afrique, atteignaient plus du double de ceux de leurs homologues de Sri Lanka.

1.55 L'ajustement est bien engagé. D'après le BIT, les taux de salaire réels ont diminué d'un quart depuis 1980. Cet ajustement est brusque, mais nécessaire pour refléter le sous-emploi causé par une croissance de la main-d'oeuvre qui a largement dépassé la création de postes de travail, et pour relever le défi de la concurrence internationale. Les dévaluations ont contribué à ramener le coût en dollars des salaires africains à un niveau proche de ceux de leurs concurrents - en Tanzanie, au Ghana, en Guinée, par exemple -, bien que les taux de salaire officiels des pays de la zone franc restent élevés.

1.56 Les forces du marché ont maintenu les salaires réels en relation plus étroite avec la productivité dans le secteur informel. Jusqu'à une date récente, ces forces n'ont pas affecté les organismes gouvernementaux qui emploient la plus grande partie de la main-d'oeuvre qualifiée, ni les secteurs parapublics et les grandes entreprises privées où les rentes de situation créées par les mesures de protection du commerce et les subventions ont contribué à financer des salaires plus élevés que ne le justifierait la seule productivité du travail. A l'heure actuelle, les salaires du secteur public atteignent à peine un niveau de subsistance dans certains pays et la structure salariale a été très sévèrement resserrée. La correction est parfois allée trop loin et la productivité en a souffert.

1.57 L'absence d'une moyenne. Un des traits caractéristiques des économies africaines est le caractère dualiste qu'y ont la consommation et la production. Les technologies intermédiaires sont rares. Le transport se fait essentiellement par véhicule à moteur ou à pied (Encart 4.5). Dans certains pays, les bicyclettes, mobylettes, chariots et véhicules similaires sont étonnamment rares (le Burkina Faso, où la mobylette est omniprésente, est une exception). L'Afrique a presque sept voitures pour mille habitants (le Zimbabwe en a 30, la Côte d'Ivoire 17, le Sénégal 13); par comparaison, la Corée n'en a que six, l'Inde deux et le Bangladesh 0,3. Quand les paysans se modernisent, ils passent de la houe au tracteur; rares sont ceux qui utilisent des boeufs, même là où la glossine est absente. Du côté de la production, on trouve une infinité de micro-entreprises et quelques firmes modernes moyennes ou grandes, mais très peu de choses entre les deux. Où que l'on tourne son regard, il semble qu'il manque une moyenne. Les investissements et les coûts d'exploitation sont plus élevés qu'ils ne le seraient si les technologies appropriées étaient plus souvent utilisées. Faute d'alternative, les consommateurs tendent à dépenser de larges sommes sur les importations. Tous ces facteurs ne font qu'ajouter aux coûts déjà structurellement élevés des économies africaines.

1.58 La dégradation des institutions gouvernementales. A l'indépendance, l'Afrique a hérité d'administrations simples mais en bon état de fonctionnement. Ces administrations étaient gérées en grande partie par des cadres expatriés et n'étaient pas orientées vers le rôle de développement que leur ont assigné plus tard les dirigeants africains, élargissant ainsi substantiellement les responsabilités de l'Etat. Simultanément, la promotion rapide d'un personnel inexpérimenté et la politisation croissante de

l'ensemble de l'appareil administratif ont conduit à une diminution de l'efficacité. Une combinaison de goulôts d'étranglement administratifs, de "redevances" et "commissions" non autorisées, et de services non performants ont imposé aux entreprises des coûts qui ont progressivement laminé leur compétitivité internationale. La dégradation graduelle des systèmes judiciaires dans de nombreux pays a éveillé chez les investisseurs étrangers la crainte que les contrats ne soient pas respectés. Ceux qui ont décidé malgré tout d'investir ont exigé des marges de profit élevées pour compenser le niveau du risque perçu. Des gouvernements autoritaires hostiles aux organisations locales et aux ONG se sont aliéné une grande partie du public. En conséquence, l'activité économique s'est déplacée de plus en plus vers le secteur informel. Trop souvent, le peuple voit le gouvernement comme la source, et non la solution, de ses problèmes.

Les perspectives pour la prochaine génération

1.59 A quel type d'environnement l'Afrique sera-t-elle confrontée dans les 30 années qui viennent? L'avenir apportera vraisemblablement une accélération des mutations technologiques, de nouveaux styles d'organisation industrielle, de concurrence et d'échange, une intensification des pressions sur les ressources écologiques de la planète et un horizon démographique défiant les espérances de la région en des jours meilleurs. L'impact de tous ces facteurs ne peut être ignoré, mais il faut avant tout éviter que l'Afrique ne se renferme sur elle-même, risquant de devenir complètement périphérique par rapport à l'économie mondiale.

La révolution technologique

1.60 Le monde est à l'aube d'un nouvel âge technologique, entraîné par les progrès dans les technologies de l'information, la micro-électronique, la biotechnologie et la science des matériaux. Les conséquences de ces progrès se feront sentir pratiquement dans tous les secteurs et non seulement dans ceux qui appartiennent au domaine de la haute technologie.

1.61 La disponibilité de moyens de communication et de traitement de l'information rapides et bon marché va transformer le monde des affaires et l'administration. Des réseaux mondiaux d'information permettront l'intégration des marchés et faciliteront la gestion d'établissements industriels dispersés. L'accès aux idées sera la clé de la compétitivité. Grâce à certaines percées technologiques, de nouvelles possibilités d'échange de services à distance existent déjà dans des domaines tels que le tourisme, la comptabilité et l'éducation. La faculté de transférer des fonds instantanément dans n'importe quelle partie du monde a déjà mené à la création d'un marché financier mondial fonctionnant 24 heures sur 24. Les applications industrielles des technologies de l'information sont en train de renouveler le visage des processus industriels et la division du travail au sein de l'ensemble de l'économie.

1.62 Certaines industries de services à forte intensité de main-d'oeuvre pourraient prospérer dans les pays en développement en maintenant des liens flexibles avec des marchés possédant le savoir faire à l'étranger. Mais un continent doté d'un système de télécommunications défectueux et

d'industries de services étroitement règlementées est voué à rester isolé des grands courants du progrès. Les perspectives qu'aura l'Afrique d'entrer véritablement dans le jeu de la concurrence dépendront de l'intensité des efforts qu'elle déploiera pour créer une structure efficace de télécommunications de base et pour avoir accès aux réseaux mondiaux d'information en nouant des liens avec des partenaires internationaux.

1.63 Les progrès des biotechnologies renferment également un énorme potentiel pour l'Afrique, ouvrant la possibilité d'accroître sa production agricole et de protéger des maladies sa population, ses récoltes et son cheptel (Encart 1.2, au verso). Contrairement à la Révolution verte, qui exigeait une irrigation et se limitait à quelques productions végétales, la bio-révolution peut atteindre l'ensemble de la population rurale. En même temps, les pays tropicaux, qui contrôlent environ 70 % des ressources biogénétiques de la planète, pourront essayer de monnayer ce potentiel, qui s'apprécie de jour en jour, au profit de leur développement économique. Le développement de partenariats avec des entreprises privées des Etats-Unis, du Japon et d'Europe, qui cherchent à forger des réseaux associant capitaux, capacités de recherche, filières de marketing et accès aux ressources biologiques à l'échelle mondiale, suggèrent que de nouveaux modes de transfert de technologie sont en train d'émerger. Cependant, la commercialisation des biotechnologies présente aussi des risques. La fabrication en laboratoire et les produits de substitution peuvent menacer les marchés traditionnels d'exportations agricoles de l'Afrique. La diffusion de nouvelles variétés de productions végétales en Afrique sera influencée par la mesure dans laquelle les entreprises réussiront à faire valoir un droit de propriété sur les applications des biotechnologies.

1.64 Les progrès dans les sciences des matériaux auront une portée non moins déterminante. Les fibres optiques en silicone ont pratiquement remplacé le cuivre dans la fabrication des câbles téléphoniques. Les recherches en cours promettent la construction de moteurs à très faible consommation grâce à des céramiques à haute température. La substitution de plus en plus rapide de matériaux de pointe - superconducteurs, fibres optiques de transmission, nouvelles matières plastiques, alliages métalliques, etc. - aux matières premières classiques va exercer des pressions sur les producteurs de minéraux. Les implications pour l'Afrique dépendront de la capacité de ses exportateurs à s'ajuster aux modifications de la demande mondiale. Des politiques qui encouragent d'adoption de méthodes de production efficaces, le développement de nouvelles matières premières et l'accroissement des exportations de produits alimentaires et manufacturés aideront la région à réduire sa dépendance à l'égard de produits primaires dont la demande est en baisse.

Les transformations de l'organisation industrielle et des méthodes de gestion

1.65 Une nouvelle perception du progrès technologique, défini comme fonction de la flexibilité institutionnelle et de l'accès à l'information, est en train de naître, obligeant à une réévaluation des structures institutionnelles. Il n'est pas impossible que de nouvelles méthodes de conduite des affaires, dérivées en partie de l'expérience japonaise, soient plus aptes à répondre aux besoins de l'Afrique que les progrès réalisés dans l'outillage grâce aux technologies de pointe. Ces innovations incluent des

techniques de production dites "d'optimisation", telles que: flexibilité de la spécialisation, gestion globale de la qualité et système de stockage au moment adéquat. La combinaison de ces méthodes améliore la capacité de l'entreprise à répondre à l'évolution des préférences des consommateurs, généralement à un coût moins élevé et en fournissant une qualité supérieure. Elles peuvent aussi transformer les relations extérieures de l'établissement en favorisant la conclusion de contrats à plus long terme avec des fournisseurs moins nombreux mais plus fiables, ou en encourageant la coopération entre des fournisseurs potentiellement concurrents. Globalement, ces méthodes de gestion tranchent très nettement avec les concepts autrefois en vigueur dans les pays industriels qui mettaient l'accent sur la production de masse et les économies d'échelle et considéraient la main-d'oeuvre comme un facteur de coût plutôt que comme une ressource.

1.66 L'Afrique peut tirer des leçons intéressantes des nouvelles perspectives qui s'ouvrent en matière de progrès technologique et de développement de la concurrence. La mise en oeuvre de méthodes de production d'optimisation peut être pour elle le moyen le plus efficace et le plus rapide d'améliorer sa compétitivité dans un délai réduit. Avec un minimum critique de qualifications complémentaires en matière technique et de gestion, la recherche de qualité des produits et les nouvelles formes d'organisation industrielles peuvent s'avérer particulièrement fructueuses dans une série d'industries de main-d'oeuvre telles que les textiles, l'habillement et le montage léger. Les coûts de transfert sont faibles, résidant essentiellement dans l'amélioration des qualifications de la main-d'oeuvre. Malgré tout, les bénéfices de l'innovation technologique à long terme risquent de ne pas se matérialiser si des méthodes flexibles de gestion de la production n'ont pas été introduites à temps. L'Afrique devra donc franchir de formidables obstacles pour exploiter ce potentiel, ce qui signifie, entre autres, résorber le manque de qualification de la main-d'oeuvre, offrir les incitations nécessaires au changement institutionnel et élever la prise de conscience des liens existant entre l'information, la technologie et la compétitivité des structures. Les résultats dépendront en grande partie de la capacité de la région à entrer dans des accords de partenariat avec des entreprises et des institutions de pays plus avancés.

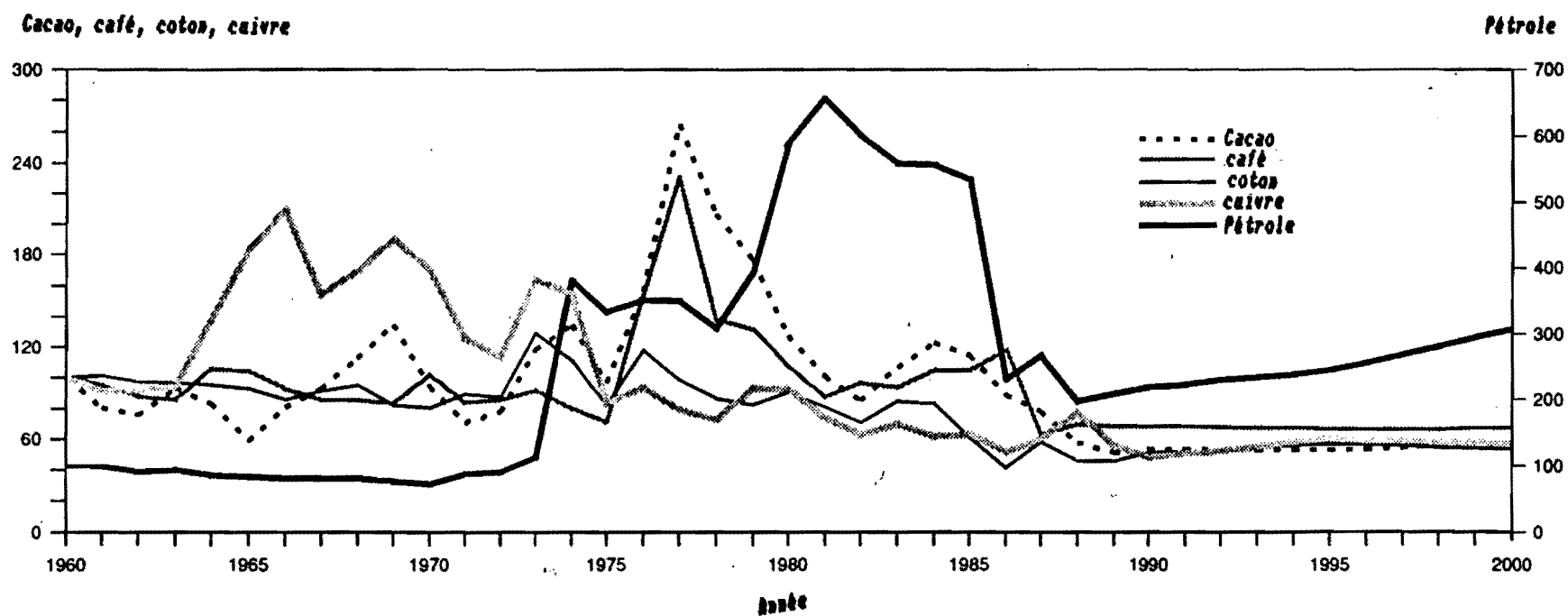
Les nouveaux modes de production, d'échange et de financement

1.67 La structure globale des échanges et de la production subit également des changements d'une vaste portée. Le Bassin du Pacifique apparaît comme la région où l'expansion du commerce mondial et des flux de capitaux est le plus rapide. D'ici à 2020, il sera probablement devenu le centre de la puissance économique. L'Afrique Sub-Saharienne de tout temps tournée vers le Nord et l'ouest, devra désormais se tourner également vers l'est.

1.68 Plus que toute autre région, l'Afrique sera affectée par le ralentissement probable de la demande de produits primaires. Tout espoir de résurrection de la croissance économique basé sur une remontée des cours semble déplacé. Les projections de prix des cinq principaux produits primaires d'exportation de l'Afrique jusqu'à l'an 2000 n'indiquent aucune appréciation significative (Figure 1.13). A l'exception du pétrole, les prix sont aujourd'hui proches de leur niveau à long terme et, même si l'on peut

1.69 Les flux de capitaux commerciaux ne seront probablement pas non plus d'un grand secours. Un grand nombre de gouvernements africains

Figure 1.13 Indices des prix à l'exportation pour cinq grands produits primaires d'exportation d'Afrique subsaharienne (Index, 1980 = 100)



Note : Note : Prix déflatés par l'indice de la valeur unitaire des produits manufacturés.

Source : Banque mondiale.

disposaient autrefois d'une cote de crédit favorable qui leur permettait d'attirer assez facilement des financements de sources commerciales. Mais la crise de la dette et les mauvais résultats économiques du continent ont dissuadé la plupart des prêteurs. Il ne faut pas s'attendre à un retournement de situation à court ou à moyen terme. Des changements de fond devront avoir lieu, parmi lesquels l'établissement de la confiance politique, avant que ces canaux s'ouvrent de nouveau. De même, la fuite de capitaux ne sera endiguée que lorsque la confiance aura été rétablie. Le meilleur moyen pour l'Afrique de recevoir des financements hors des sources gouvernementales est de créer des conditions attractives pour l'investissement privé direct puisque, par définition, ces financements seraient liés à l'accroissement de la production. Concomitamment, des mesures doivent être prises pour réduire la dette du continent.

Méga-tendances africaines

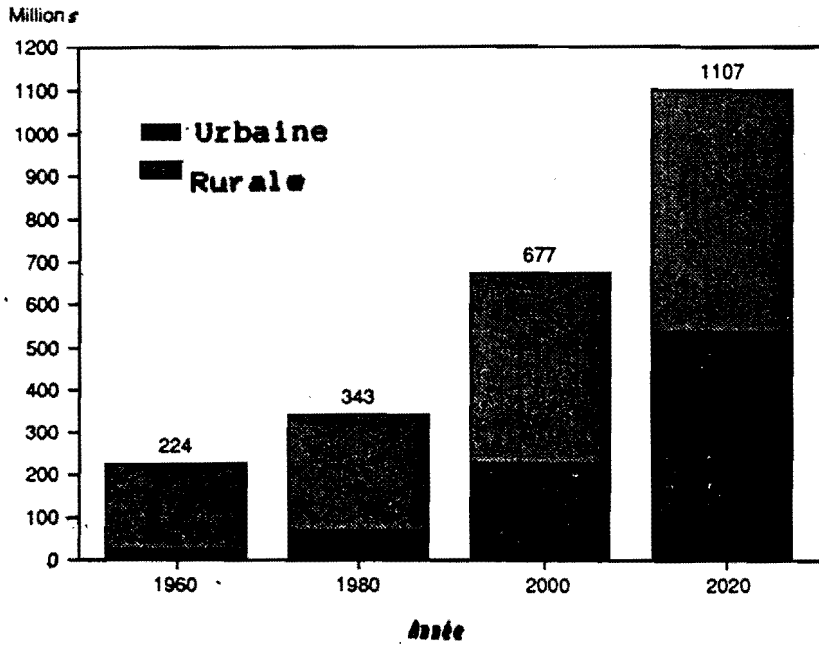
1.70 La Commission économique pour l'Afrique (CEA) fut parmi les premières à dresser dans toute sa nudité le tableau des conséquences à long terme des tendances évoquées ci-dessus. En 1983, elle a publié un "scénario de cauchemar" qui soulignait l'urgence de réformes fondamentales. Depuis lors, les perspectives n'ont fait que se détériorer.

1.71 Les tendances démographiques. Les deux principales hypothèses qui sous-tendent le scénario de la CEA portent sur la croissance de la population et du PNB. Le tableau alarmiste qu'il dépeint dérive de l'accroissement colossal et extrêmement rapide du peuplement du continent à prévoir si les taux actuels restent en vigueur. Dans cette hypothèse, la population de l'Afrique doublerait tous les 20 ans, atteignant un milliard en 2010. Même si la fertilité s'alignait à la baisse sur le modèle asiatique, en 2050 la population africaine aurait atteint 1,7 milliard d'habitants. Un renversement des comportements attachés à la fertilité ne s'opèrera pas facilement et certainement pas du jour au lendemain. Le "scénario de cauchemar" de la CEA est donc davantage qu'un mauvais rêve: il décrit une possibilité très réelle.

1.72 Les conséquences de cet essor de la population sont dramatiques (Figure 1.14). Dans les 30 années à venir, les pays africains devront faire face à plus d'un doublement du taux d'entrée dans la population active, gonflement qui viendra aggraver un problème de sous-emploi déjà très aigu. Ce rapide accroissement de la population conduira aussi assez vite un certain nombre de pays à passer d'une situation d'abondance à une situation de pénurie en matière de terrains disponibles. Le coefficient de la population sur la surface utile, qui exerce déjà une contrainte sur développement agricole dans de nombreux endroits, va se détériorer. En même temps, la dégradation écologique va aller en s'accélégrant.

1.73 La spectaculaire explosion démographique va créer de très fortes pressions aux migrations à la fois nationales et régionales, entraînant des tensions sociales et politiques. La plupart des migrants iront s'installer dans des centres urbains en expansion qui deviendront des "mégalo-poles". En l'an 2020, l'Afrique comptera probablement environ 30 villes de plus d'un million d'habitants, dont plusieurs dépasseront les dix millions.

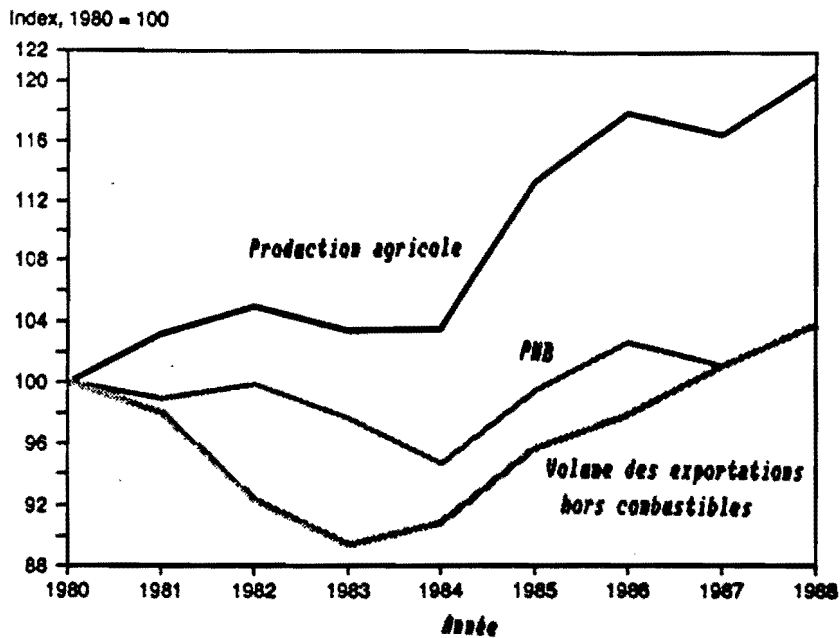
Figure 1.14 Population et urbanisation de l'Afrique subsaharienne



Note : Les chiffres pour 2000 et 2020 sont des projections basées sur une baisse des taux de fertilité.

Source : Banque mondiale

Figure 1.15 L'Afrique subsaharienne : tendances économiques récentes



Source : FAO et Banque mondiale.

1.74 L'Afrique, hameau du "village mondial". La désertification et la déforestation de l'Afrique sont de plus en plus des préoccupations mondiales, tout comme le degré de pollution des pays industriels est une préoccupation pour l'Afrique. L'attention internationale se concentre surtout sur les effets de ces phénomènes, d'une part sur le rétrécissement des zones habitables et l'extinction des espèces, d'autre part, sur les modifications du climat mondial. L'impact planétaire des modifications de l'environnement en Afrique subsaharienne fera vraisemblablement l'objet d'une attention croissante à l'avenir, au fur et à mesure que les questions liées à l'environnement occuperont une place de plus en plus centrale dans les affaires mondiales.

1.75 L'Afrique subsaharienne est dotée de très grandes richesses naturelles, végétales et animales. On estime qu'elle abrite plus de 300.000 espèces sur un total mondial de cinq millions. La Forêt Tai de Côte d'Ivoire, la Forêt Montane d'Afrique de l'Est, ainsi qu'une petite partie de Madagascar comptent parmi les régions du monde les plus diversifiées biologiquement. Un grand nombre d'espèces végétales et animales en Afrique se trouvent exclusivement dans des zones limitées. Pour prendre un exemple, plus de 6000 plantes à fleurs, 106 espèces d'oiseaux et la moitié des espèces de caméléons existant dans le monde sont uniques à l'île de Madagascar.

1.76 La disparition de la flore et de la faune africaines a des conséquences qui vont au-delà de la simple extinction des espèces. Elle signifie la perte d'un matériel génétique utilisable pour le développement de nouvelles cultures, médicaments et produits industriels. La régression de la forêt et d'autres types de couverture végétale en Afrique peut aussi entraîner d'amples changements climatiques à l'échelle du globe. La pratique répandue du brûlis pour déblayer les terres des forêts et des broussailles augmente sensiblement la quantité de gaz carbonique dans l'atmosphère, contribuant au réchauffement climatique de la planète. Un ralentissement de la déforestation réduirait ces émissions. En outre, une accélération des efforts de reboisement valoriserait le rôle de ces forêts, qui fonctionnent comme de vastes pompes débarrassant l'atmosphère de grandes quantités de gaz carbonique par le biais de la photosynthèse.

1.77 Même si la part de l'Afrique dans la pollution mondiale est mineure comparée à celle des pays industriels, les risques conjugués de perte de la diversité biologique et de changement général du climat sont de plus en plus des préoccupations internationales. Ils offrent l'occasion de mobiliser des ressources internationales pour réduire la pauvreté qui est la cause de la déforestation.

Le défi

1.78 La crise de l'Afrique est profonde. Mais face aux grands problèmes qui seront à résoudre, le continent possède aussi des atouts importants dont il pourra tirer parti.

1.79 En premier lieu, malgré la pression démographique dans certaines zones, ses ressources en territoires et en eau sont vastes. Il est possible d'accroître substantiellement la production agricole, moyennant l'utilisation

de technologies adaptées. En outre, son considérable potentiel minéral n'a pas encore été exploité. L'Afrique dispose aussi d'immenses ressources énergétiques - réserves de gaz naturel et potentiel hydro-électrique. Ces ressources sont inégalement distribuées à travers le continent et ne sont généralement pas situées là où se trouve la population. Ainsi, le premier défi posé à la région est-il de concrétiser le rêve de coopération panafricaine en permettant une plus grande liberté de mouvement des moyens de production et des personnes.

1.80 Deuxièmement, les femmes africaines, bien que davantage engagées dans les activités de production que leurs consoeurs de la majorité des autres pays en développement, se heurtent à d'innombrables obstacles qui empêchent la pleine réalisation de leur potentiel. Si on leur donnait leurs chances, elles pourraient avoir un impact sur le développement du continent bien plus grand que dans le passé.

1.81 Troisièmement, le secteur informel se montre d'une grande vitalité. Les traditions africaines de solidarité peuvent être d'une valeur inestimable dans la mobilisation des populations au niveau local. La tradition très répandue du partage peut être utilisée pour mobiliser l'épargne privée en vue d'investissements locaux dans le domaine social. Les entreprises informelles ont fait preuve d'un remarquable dynamisme et l'on peut compter sur elles comme des sources essentielles de revenus et d'emplois. Pays après pays, le secteur informel a démontré une résistance et une capacité d'adaptation aux changements de l'environnement et des possibilités qui dépasse de beaucoup ce que l'on aurait pu prévoir sur la seule base des distorsions de la politique économique et sur l'inefficacité générale du secteur moderne formel, en grande partie aux mains de l'Etat.

1.82 Ce dynamisme enraciné au niveau local a changé les traditions continentales d'organisation communautaire en systèmes d'auto-assistance - sur le modèle du harambee au Kenya, par exemple. Ces mouvements, souvent appuyés par des organisations non-gouvernementales étrangères, sont maintenant actifs dans de nombreux domaines: éducation et formation, soins de santé et planification familiale, adductions d'eau au niveau du village, production agricole, stockage, marketing, agriculture forestière, logement, amélioration de l'habitat et développement des petites entreprises (Encadré 2.9). Ils ont joué le rôle d'intermédiaires entre les organisations de base et les sources d'aide publique, commerciale ou privée.

1.83 Quatrièmement, la grande richesse de l'Afrique en flore et faune des plus variées, ses paysages spectaculaires et ses plages de sable fin font du tourisme un secteur plein d'avenir, comme l'a déjà démontré l'exemple de certains pays, tels le Kenya. La diversité biologique de l'Afrique présente un intérêt immense au plan international. Il est possible d'attirer des ressources considérables pour en assurer la protection et, plus globalement, pour assurer la sauvegarde de l'environnement (Encadré 2.1).

1.84 L'histoire du développement économique est passé par des transformations remarquables. Certains pays, traditionnellement considérés comme économiquement faibles, se sont mis à prospérer. En Afrique, plusieurs Etats ont régulièrement obtenu de bons résultats économiques depuis

l'indépendance (Encadré 1.3, au verso). Il n'existe donc pas de raison insurmontable pour que les autres ne puissent faire de même.

1.85 Depuis le milieu des années 1980, l'Afrique a enregistré des changements importants en matière de politiques et de résultats économiques. Bien que les revenus par habitant aient plus fortement décliné dans les deux années 1986 et 1987 que sur la période 1980-85, cette aggravation doit être replacée dans le contexte d'autres signes notables d'amélioration apparus depuis le milieu des années 1980. La chute importante du revenu par tête de la région entre 1986 et 1988 était due à la combinaison d'une détérioration particulièrement aiguë des termes de l'échange et de la poursuite d'une forte augmentation de la population, deux facteurs négatifs qui neutralisèrent la croissance de la production intérieure. Cependant, si l'on compare les quatre dernières années au début de la décennie 1980, pour la totalité de l'Afrique, on voit se dessiner peu à peu une amélioration des performances. Le PNB global de la région a augmenté de 2,1 % par an en moyenne entre 1985 et 1988, inversant le déclin annuel de 1,2 % des quatre années antérieures. Pour 17 pays, comptant un tiers de la population de la région, la croissance de la production a été plus forte que celle de la population pendant cette période. Certains ont enregistré un taux de croissance annuel impressionnant: 9,1 % à l'île Maurice, par exemple, et environ 5 % au Kenya et au Ghana. Les cas de déclin des termes de l'échange sont attribuables en grande partie à la chute des prix du pétrole qui, depuis lors, se sont stabilisés. Pour 1988, des estimations préliminaires montrent que les termes de l'échange se sont améliorés pour les pays non exportateurs de pétrole.

1.86 La production et les exportations agricoles ont augmenté plus vite depuis 1984 qu'en moyenne sur les deux décennies précédentes. Même si l'on exclut la reprise qui a suivi la sécheresse en 1985, les taux de croissance de ces dernières années apparaissent beaucoup plus élevés que la moyenne à long terme des années 1970 et du début des années 1980, reflétant la réponse positive donnée aux incitations économiques, bien qu'il faille aussi faire la part du beau temps. Les résultats les plus récents des exportations africaines sont encourageants. Le volume d'exportation des produits non pétroliers a augmenté globalement de presque 10 % sur la période 1985-87, offrant un contraste marqué avec la tendance à la baisse des 15 années antérieures. En outre, la décroissance de la part de l'Afrique dans le marché des exportations mondiales de produits non pétroliers a commencé à se renverser en 1984 (Figure 1.15).

1.87 Ces progrès sont souvent limités et ne sont pas à l'abri d'un retournement de situation. Les économies non diversifiées de l'Afrique restent particulièrement vulnérables aux chocs extérieurs. La faiblesse passée des taux d'investissement a fragilisé la base économique pouvant servir d'appui au renouveau de la croissance. Cependant, des efforts plus soutenus pour améliorer la gestion économique nationale peuvent aider à la poursuite des progrès récemment réalisés.

1.88 La moitié environ des pays africains ont adopté de vastes programmes de réformes de leur politique économique au cours des années 1980. A l'origine, ces programmes visaient essentiellement à résorber les déséquilibres macro-économiques à court et à moyen terme. Avec le temps, ils

ont profondément évolué pour inclure des mesures destinées à s'attaquer aux blocages structurels sous-jacents. Dans cette optique, le réajustement des taux de change a été un élément crucial. Par suite, les taux de change effectifs ont commencé à baisser à partir du début des années 1980, après une décennie d'ascension pendant laquelle l'écart s'était accru par rapport aux taux des autres régions en développement. La combinaison des dévaluations nominales et de la libéralisation du marché a conduit à une hausse des prix agricoles réels dans de nombreux pays, en particulier pour les produits d'exportation. La réponse immédiate à ces hausses de prix a été dramatique dans certains cas, comme pour le cacao au Ghana par exemple. Dans d'autres cas, la réaction aux réformes a été lente. De nombreux pays ont enregistré un réaligement des coûts réels des facteurs de production, les taux d'intérêt réels devenant moins négatifs et les salaires réels, à la fois de la main-d'oeuvre qualifiée et non qualifiée, continuant de diminuer. Dans certains pays, comme la Tanzanie, les salaires réels sont maintenant descendus à moins de la moitié de leur niveau de 1980, alors que dans d'autres, en particulier dans les pays de la zone franc, l'ajustement est plus lent.

1.89 Les performances économiques ont également été stimulées par une forte augmentation de l'aide. En 1987, les entrées nettes de capitaux internationaux ont été de 10 % supérieures en termes réels à celles de la moyenne des années 1975-79 et les estimations pour 1988 indiquent une poursuite de la tendance.

1.90 L'impact social de ce progrès est difficile à mesurer. Les données à jour sont disparates. Pour sûr, l'amélioration des services publics n'aura de conséquences positives sur l'environnement qu'après un certain délai. Néanmoins, les indications dont on dispose sur plusieurs pays d'Afrique suggèrent que les dépenses réelles par habitant en matière de santé publique et d'éducation ont arrêté leur chute. Dans les pays où des programmes d'ajustement ont été adoptés très tôt et avec un soutien important de la part des donateurs, il n'est pas impossible que le revenu par tête soit aujourd'hui en train d'augmenter.

1.91 Les problèmes économiques de l'Afrique ne peuvent être résolus expéditivement ni en prêtant attention exclusivement à l'accumulation du capital ou à l'ajustement économique. Les structures de production africaines doivent être transformées et, dans certains pays, une réorientation radicale de la politique économique sera nécessaire. Chaque pays est unique et il n'y a pas de réponse magique. De nombreux facteurs - le rythme du progrès technologique, le déclin des marchés des produits primaires et le changement de structure de la production à l'échelle mondiale - sont hors de portée des décideurs politiques africains. Il est essentiel d'avoir une perspective à long terme. Les décisions à prendre sont difficiles - pour les bailleurs de fonds comme pour les gouvernements africains - car des changements profonds devront avoir lieu dans les modes d'attribution de l'aide. Par-dessus tout, chaque pays devra élaborer une stratégie de développement adaptée aux conditions qui sont les siennes.

Encadré 1.1 L'impact des carences de l'infrastructure : l'expérience du Nigéria

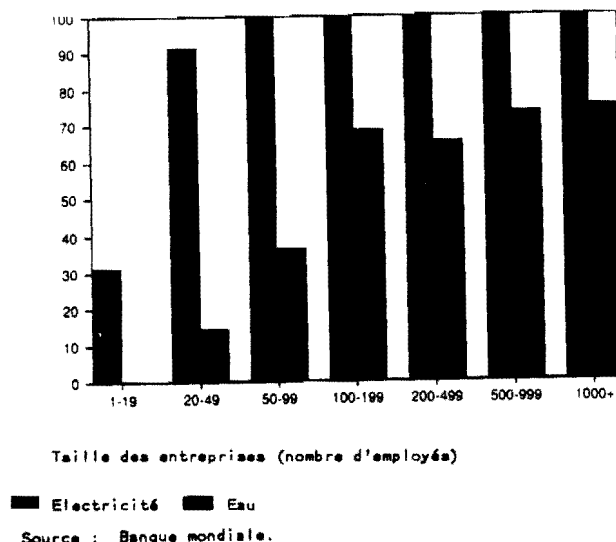
Des recherches menées récemment au Nigéria ont démontré que le mauvais état des infrastructures s'est traduit par des coûts élevés pour les entreprises manufacturières. Pour surmonter ces carences, elles ont volontairement accepté d'encourir des dépenses considérables. Bien que les 179 entreprises étudiées aient été branchées sur le réseau électrique, toutes celles qui avaient plus de 50 employés possédaient leur propre générateur d'appoint et avaient investi, en moyenne, 130.000 dollars (à un taux de change de 7,5 naïra par dollar) dans leurs propres installations électriques. Parmi les firmes de moins de 20 employés, un tiers seulement générait son propre courant.

Il en est de même pour l'approvisionnement en eau. Alors qu'aucune des petites entreprises n'avait eu les moyens d'installer sa propre adduction pour suppléer aux carences des services publics, 14 % des entreprises de 20 à 50 employés avaient fait cet investissement. Plus des deux tiers des plus grandes entreprises (ayant plus de 100 employés) avaient investi dans des forages privés.

Les déficiences des services publics téléphoniques et postaux constituent une contrainte supplémentaire pour les entreprises. Celles-ci ont tenté de surmonter la difficulté en ayant recours à des messagers à motocyclette ou à des émetteurs radio. Plus leur taille augmentait, plus elles ont eu tendance à se doter de leur propre équipement dans ces services, le degré d'importance attaché aux moyens de communication étant aussi élevé que celui de l'approvisionnement en eau. Parmi les grandes entreprises, 70 à 90 % avaient leur propre émetteur radiol

L'étude a montré qu'alors que la valeur en capital des installations privées représentait environ 10 % de la valeur totale des machines et des équipements pour les grandes entreprises, elle était en moyenne de 25 % pour les petites. Cette proportion variait amplement selon les Etats, la taille des entreprises et les types de services. Les dépenses les plus élevées concernaient la génération d'électricité - atteignant presque quatre fois celles des forages et des installations d'épuration.

Box Figure 1.1 Entreprises équipées de leurs propres infrastructures (Pourcentage selon nombre d'employés)



Encadré 1.2 La signification des biotechnologies pour l'Afrique

L'utilisation directe des biotechnologies pour la diffusion et la sélection des plantes pourrait augmenter considérablement la productivité des cultures et la production alimentaire en général dans les pays en développement. Grâce aux techniques de culture tissulaire, on est en train de créer des variétés de manioc, d'huile de palme et d'arachide qui résistent mieux à la sécheresse et aux maladies. Les travaux d'ingénierie génétique des plantes permettront peut-être aussi de produire des grains de café contenant moins de caféine, répondant ainsi aux nouvelles préférences des consommateurs, ou des espèces d'arbres à croissance accélérée, facilitant le reboisement. L'amélioration des techniques de fermentation en milieu solide, tel que la farine de manioc enrichie en protéines, augmentera la valeur nutritionnelle des aliments. Grâce à des transferts d'embryons, on pourra accroître la capacité reproductrice du cheptel. Des vaccins produits grâce à l'ingénierie génétique viendront sans doute à bout de la trypanosomiase, ouvrant ainsi au pâturage des zones infestées par la glossine. On espère aussi que la recherche médicale sur les anticorps mononucléiques, actuellement la branche la plus dynamique de la biotechnologie, permettra bientôt des examens et diagnostics médicaux plus précis. De nouveaux vaccins contre la polio, la malaria, le SIDA ou la schistosomiase sont en cours de développement. En outre, des systèmes biogénétiques intégrés seront peut-être capables de générer en même temps de l'alimentation pour l'homme et pour les animaux, ainsi que du combustible à travers la conversion microbienne de la biomasse.

Il est possible que l'utilisation commerciale des nouveaux produits bio-industriels entraîne l'apparition de modes de production et d'échange agricoles radicalement différents, ce qui représente un risque pour les cultures africaines d'exportation. Par exemple, la production de vanille en laboratoire mettra peut-être bientôt en danger les moyens d'existence de 70.000 producteurs de gousses de vanille à Madagascar. Il n'est pas non plus impossible que les consommateurs aient bientôt le choix entre le Kenya AA et des grains de café produits biotechniquement dans l'Etat du Massachusetts.

Une seconde préoccupation touche à la privatisation des résultats de la recherche. La pratique actuelle de protection des produits des biotechnologies de la première génération par une patente, de manière à couvrir toute utilisation ultérieure de matériau généré grâce à ces techniques, imposera à l'avenir des limites strictes à la concurrence. Pour les pays en développement, ceci peut aussi signifier le paiement de licences élevées pour les semences, rendant difficile la diffusion des nouvelles variétés de plantes auprès des petits agriculteurs. En outre, il est possible que la diminution de la diversité génétique qui risque de résulter de la large propagation des plantes générées par les biotechnologies, rende les cultures de plus en plus vulnérables à de nouvelles maladies.

Une réponse flexible de l'Afrique à cette dynamique fortement concurrentielle doit se baser sur une surveillance étroite de l'évolution des biotechnologies, sur un accroissement de la collaboration en matière de recherche et de développement avec des entreprises occidentales et sur la mise au point de produits de substitution. En même temps, l'Afrique devra réaliser des progrès énormes dans les domaines de l'enseignement scientifique et de la formation agricole.

Encadré 1.3 L'île Maurice : du pessimisme malthusien au développement durable

La structure socio-économique de l'île Maurice au début des années 1960 affichait la même recette de désespoir que la plupart des autres pays d'Afrique à l'heure actuelle. Sa population augmentait au rythme d'environ 2,5 % par an avec une croissance du revenu par habitant à peine perceptible. En 1965, le taux brut de natalité était de 36, le taux de fertilité total de 4,8 et le taux de mortalité infantile de 64. Une explosion démographique d'une telle ampleur était vouée à avoir de formidables effets sociaux et économiques. Par exemple, on prévoyait une augmentation proche de 50 % de la population en âge de travailler (15 ans ou plus) entre 1957 et 1972. Ces caractéristiques démographiques, combinées avec de faibles taux d'épargne et d'investissement (moins de 12 et 15 % respectivement) et une structure mono-exportatrice basée sur le sucre, rendaient les perspectives de sortie du cercle vicieux de la pauvreté plutôt maussades.

Mais le paysage a été radicalement transformé par la mise en oeuvre persévérante de saines politiques macro-économiques et démographiques. La stratégie de substitution des importations suivie dans les années 1960 n'était pas une option viable à long terme, bien qu'elle ait aidé les industriels à acquérir de l'expérience et permis l'enracinement d'une nouvelle culture industrielle.

A partir de cette expérience, des incitations ont été offertes à des entreprises industrielles étrangères pour qu'elles implantent des activités de main-d'oeuvre à Maurice et y transforment des matières premières importées en produits finis d'exportation. En conséquence, la structure de l'économie s'est également transformée. Le pays a tiré avantage des possibilités présentes sur les marchés internationaux et exploité ses propres ressources - une bonne infrastructure, une main-d'oeuvre alphabétisée et flexible payée à des taux de salaire compétitifs. Les exportations représentent 63 % du PNB mais l'économie n'est plus comme auparavant exclusivement dépendante du sucre. Les biens manufacturés - en particulier les textiles - comptent maintenant pour 39 % des exportations. Stimulés par une croissance régulière du revenu par habitant (3 % par an en moyenne entre 1965 et 1986), l'investissement et l'épargne intérieurs ont augmenté et dépassent maintenant 20 % du PNB. La politique économique nationale a également promu un développement équitable - spatialement (en réduisant le taux de croissance de la population urbaine), sectoriellement (par le biais de politiques des prix favorables à l'agriculture), inter-générationnellement (grâce à des politiques conservatrices d'emprunt et de gestion de la dette).

La constance de l'effort en matière de valorisation des ressources humaines, se distinguant par le programme de population sans doute le plus efficace de la région, a placé Maurice parmi les champions économiques de l'Afrique subsaharienne. Le taux de croissance de sa population (1 % par an entre 1980 et 1986) est le plus bas de la région et l'espérance de vie y atteint 68 ans (en 1987). D'autres indicateurs relatifs à la santé et à la fertilité signalent également une amélioration significative: le taux brut de natalité est de 19 (1987), le taux global de fertilité de 2,2 (1986), le taux de mortalité infantile de 24 (1987) et le taux de mortalité juvénile de 1 (en 1984, contre 9 en 1965). Les taux de scolarisation de 100 % pour l'école primaire et de plus de 50 % pour l'école secondaire sont élevés pour un pays en développement ayant le niveau de revenu par habitant de l'île Maurice.

Cet exemple démontre qu'il est possible, grâce à des mesures politiques appropriées, de surmonter des conditions de départ difficiles et de mettre en oeuvre une transformation économique.

CHAPITRE 2

Stratégie pour une croissance durable

Pour une stratégie de développement de deuxième génération

2.1 Depuis quelques années, les gouvernements des pays africains s'attachent avec opiniâtreté à renverser la tendance apparemment inévitable à la baisse du niveau de vie en Afrique. Ils peuvent et doivent réussir, car l'Afrique cédait à cet égard au fatalisme, elle vouerait sa population à une catastrophe majeure. Dans leurs interventions à la session extraordinaire que l'Assemblée générale des Nations Unies a consacrée à l'Afrique en 1986, les dirigeants africains ont bien souligné qu'ils étaient conscients de la nécessité de procéder à des réformes radicales. Ce présent chapitre s'inspire du débat qui se poursuit en Afrique et d'un bilan de l'expérience des 30 dernières années. A partir des mesures déjà entreprises, il présente les principaux éléments d'une stratégie à long terme qui permettrait à l'Afrique d'opérer le redressement indispensable à une reprise de la croissance.

2.2 Le scénario cauchemardesque esquissé au chapitre 1 n'est nullement le fruit d'une imagination débridée. En fait, il risque fort de se réaliser si des mesures énergiques ne sont pas prises. Pourtant, l'Afrique possède des terres et des ressources minérales inexploitées et dispose de ressources humaines nécessaires à leur mise en valeur. Au cours des cinq dernières années, des réformes ambitieuses ont été entreprises un peu partout, et ces réformes sont un premier pas dans la bonne direction. Si courageuses qu'elles soient, elles sont incomplètes, et laissent entières les difficultés qui entravent le développement à long terme de l'Afrique. Les gouvernements des pays africains se doivent d'élaborer des programmes d'action cohérents et complets susceptibles d'emporter une large adhésion.

2.3 Toute nouvelle stratégie à long terme doit s'appuyer sur une analyse lucide des leçons du passé. Pour la génération qui a suivi l'accession des pays africains à l'indépendance, le développement consistait à imiter et à rattraper les pays de l'hémisphère nord. Dans cette optique, les pays africains ont privilégié le développement des industries manufacturières fabriquant des produits de substitution des importations, et laissé l'Etat être le moteur de l'investissement industriel. Cette stratégie a échoué, notamment parce qu'elle reposait sur de mauvaises adaptations de modèles étrangers. La philosophie dont elle s'inspirait pouvait se résumer en un mot : modernisation; on entendait par là l'adoption par les pays de l'hémisphère Sud des valeurs, des institutions et de la technologie des pays de l'hémisphère Nord. Cependant, au cours des 30 dernières années, de multiples éléments de cette conception du développement ont été remis en question. D'autres schémas ont été proposés. Ils accordent la primauté au développement de l'agriculture, et mettent l'accent non seulement sur le rôle des prix, des marchés et du secteur privé, mais aussi sur le développement des capacités locales, la participation des collectivités locales, la décentralisation et le respect de l'environnement. A ce jour, cependant, ces idées n'ont guère été appliquées, ou l'ont été sans conviction. Il est temps de les mettre pleinement en pratique.

2.4 Des non africains ont pris une part prépondérante et excessive à la conception générale et à l'élaboration détaillée des stratégies de développement adaptées après l'indépendance. L'Afrique compte aujourd'hui, à tous les échelons, des responsables et des dirigeants africains expérimentés qui définiront la stratégie future. Les partenaires extérieurs continueront cependant à jouer un rôle de soutien important. Ce n'est pas parce qu'ils recherchent l'autosuffisance et entendent prendre leur sort entre leurs mains que les pays africains doivent se couper de l'économie mondiale et refuser l'aide extérieure. Or, du fait en partie des politiques suivies par les pays de la région, l'Afrique est en passe de subir une double marginalisation : marginalisation économique, puisque, depuis 1960, sa participation aux échanges mondiaux est tombée de 3 % à moins de 1,5 %, et marginalisation au sein des instances qui prennent des décisions stratégiques de portée mondiale, phénomène imputable à ce que les superpuissances se disputent moins âprement que par le passé les faveurs de l'Afrique. Une telle mise à l'écart aurait des conséquences désastreuses pour la région. De plus, le développement rapide de l'économie mondiale, le rythme effréné de l'accroissement démographique et les menaces qui pèsent sur l'environnement à l'échelle planétaire rendent inéluctable une interdépendance de plus en plus étroite de tous les pays. Les pays africains et leurs partenaires extérieurs ont intérêt à asseoir plus solidement leur collaboration et à la rendre plus équilibrée.

Les éléments clefs d'une nouvelle stratégie

2.5 Pour que l'Afrique puisse accéder un jour à la prospérité, la prochaine génération devra commencer par jeter les bases d'une croissance durable et équitable : durable parce qu'il faut veiller à préserver la capacité productive de l'environnement, équitable parce que l'équité est à la fois l'une des conditions de la stabilité politique et un facteur de croissance durable. Il s'agit en l'occurrence, non de répartir des richesses, mais d'assurer un accès aux moyens de production et de soulager la pauvreté. La création de richesses est, contrairement à la recherche de la rente, facteur de croissance. On peut accélérer la croissance en mettant les moyens de production à la portée des plus défavorisés, et en améliorant leur productivité. Ces objectifs ne se réaliseront certes pas du jour au lendemain. Pour les atteindre, il faudra renforcer les institutions et accroître les capacités locales. C'est là une tâche de longue haleine qui exigera une action politique axée sur le long terme.

2.6 Afin de prospérer dans un monde où s'exerce une concurrence de plus en plus vive, l'Afrique devra accroître très fortement la productivité de sa main-d'oeuvre, de son capital et de ses ressources naturelles. Il lui faudra à cette fin :

- instaurer des conditions propices aux activités productives et à l'initiative privée en mettant en place l'infrastructure et les services nécessaires;
- accroître très fortement la capacité d'adaptation au changement à tous les niveaux, du village à la haute administration.

2.7 La crise de développement que traverse l'Afrique tient avant tout aux carences du secteur public et du secteur privé. Le développement d'un pays dépend fondamentalement de son aptitude à déclencher des changements durables et à s'adapter à ces changements. En Afrique, l'appareil de la puissance publique a été plaqué sur des sociétés traditionnelles, et son mode d'organisation est souvent totalement étranger à la culture indigène. Les pays africains ont hérité d'une économie dualiste, dont le secteur moderne est resté extrêmement fragile. De nombreux gouvernements se sont montrés incapables de faire face aux tensions politiques suscitées par une modernisation rapide et par l'instabilité de l'économie mondiale qui a caractérisé les années 70 et 80.

2.8 Les programmes d'ajustement structurel du début des années 80 tendaient à améliorer la répartition des ressources par des mesures qui visaient essentiellement à corriger les distorsions des prix et des marchés. Ces programmes n'ont fait que préparer le terrain pour une augmentation de la production. Il est vite apparu qu'un développement réel et durable exigerait une transformation des structures de production et que les individus, comme les institutions, soient mieux à même de s'adapter au changement. Autrement dit, il faut renforcer les institutions et investir dans les ressources humaines. Les pas faits dans cette direction sont loin de suffire. C'est le développement entendu dans ce sens très large qui constitue le thème du présent rapport. Cette conception du développement est conforme à la stratégie mettant l'accent sur la dimension humaine préconisée récemment par la Commission économique pour l'Afrique. Elle fait de la personne humaine la fin ainsi que le moyen du développement.

2.9 Le développement des capacités conditionne également la progression vers l'autosuffisance, objectif principal du Plan d'action de Lagos. L'autosuffisance, absolument indispensable au développement à long terme de l'Afrique, comporte de toute évidence une dimension régionale. Jusqu'à présent, l'on a beaucoup entendu les théoriciens de la coopération et de l'intégration régionales, mais les mesures concrètes prises en ce sens ont été décevantes. Le moment est venu de passer résolument aux actes : des propositions précises sont énoncées au chapitre 7.

Pour une croissance durable et équitable

2.10 Si faible que soit le revenu par habitant dans la région, il existe actuellement de multiples possibilités de répondre plus efficacement aux besoins fondamentaux de la population africaine. Cependant, le niveau de vie ne pourra progresser régulièrement et durablement que si le rythme de la croissance économique dépasse nettement celui de l'accroissement démographique, comme le montre à l'évidence ce qui s'est passé en Tanzanie, au Ghana et en Ethiopie. Quelles seront les sources de la croissance économique? Dans quelle mesure la très forte croissance démographique de l'Afrique et la dégradation de plus en plus rapide de son environnement compromettent-elles le développement de la région? Comment faire en sorte que les bienfaits de la croissance soient équitablement répartis?

Les sources de la croissance

2.11 On s'accorde de plus en plus à reconnaître que les stratégies d'après l'indépendance première génération insistaient trop sur une industrialisation rapide orchestrée par les pouvoirs publics. La capacité créée en vertu de cette politique est excessive eu égard à l'étroitesse des marchés intérieurs, et les Etats africains ont montré que l'esprit d'entreprise n'était pas leur fort et qu'ils étaient de mauvais gestionnaires. En revanche, le secteur non structuré prospère presque partout de façon spectaculaire, en partie parce qu'il échappe à l'emprise réglementaire des pouvoirs publics. Cet essor témoigne de la vitalité et de l'esprit d'entreprise des Africains, et du potentiel de la petite entreprise, trop longtemps négligée. La stratégie de première génération a aussi négligé l'agriculture, secteur qui dispose d'un avantage comparatif indubitable. Dans l'immédiat, c'est avant tout sur l'exploitation des terres que l'Afrique devra compter pour faire progresser les revenus. A plus long terme, le secteur industriel pourra certainement contribuer de plus en plus à la croissance économique des pays africains, à condition que ceux-ci adoptent des politiques qui stimulent les investissements privés et l'esprit d'entreprise. Dans les prochaines années, cependant, c'est l'agriculture qui devrait être le moteur principal de la croissance de l'économie africaine.

2.12 L'agriculture contribue actuellement au PIB des pays africains à raison de 35 % et à leurs exportations à raison de 40 %. Les rendements agricoles sont très inférieurs à ce qu'ils pourraient être. Même si l'on tient pleinement compte des impératifs écologiques qui limitent les possibilités d'exploitation des terres, le potentiel d'expansion de la production agricole apparaît considérable. Ce potentiel varie évidemment selon les pays. A long terme, il est à prévoir que les terres arides seront de plus en plus délaissées au profit de régions plus riches dont la croissance sera stimulée par l'afflux de main-d'oeuvre résultant de cette migration selon un schéma analogue à celui observé en Côte d'Ivoire au cours des 30 dernières années.

2.13 Pour les raisons exposées au chapitre 4, il semble possible de doubler le taux de croissance de l'agriculture africaine, pour le porter à 4 % par an, ce qui est indispensable pour que le niveau de vie puisse progresser. C'est là un objectif ambitieux. L'industrie, dont la place dans l'économie africaine est beaucoup plus modeste que celle de l'agriculture pourrait, de ce simple fait, se développer à un rythme nettement plus rapide que celle-ci. Cependant, l'essor de l'agriculture comme de l'industrie exige que les relations entre les deux secteurs soient convenablement renforcées. Dans la plupart des pays africains, ces relations sont lâches du fait de l'insuffisance de l'infrastructure, de l'inadéquation de la production industrielle aux besoins des ruraux et de l'incapacité de remédier à la fragmentation des marchés ruraux et urbains.

2.14 L'épargne des agriculteurs forme la base du financement de la formation de capital dans le secteur industriel, et l'épargne de la population urbaine retourne en partie vers les campagnes. Au Kenya, par exemple, les ruraux qui ont migré vers les villes pour trouver du travail

envoient en moyenne 21 % de ce qu'ils gagnent à des proches restés au village. Les ruraux qui migrent vers les villes viennent grossir la main-d'oeuvre industrielle, tandis qu'un certain nombre de salariés quittent l'industrie et d'autres branches non agricoles pour retourner travailler dans l'agriculture à laquelle ils apportent un regain de dynamisme. La croissance de l'agriculture stimule la demande de biens de consommation et d'intrants agricoles produits par le secteur industriel, cependant que la croissance de l'industrie stimule la demande de produits alimentaires et d'intrants destinés aux agro-industries.

2.15 S'il est indispensable d'insister sur l'importance de l'agriculture, il ne faut pas pour autant reléguer l'industrie dans un rôle mineur. La progression de l'industrie en Afrique pendant les 25 dernières années a été décevante et la croissance de la production s'est fortement ralentie ces dernières années. Néanmoins, si les pays africains adoptent des politiques viables, rien ne devrait empêcher le taux de croissance de l'industrie de reprendre une courbe ascendante sa progression dans les années 90 pour atteindre les 8 % dans une vingtaine d'années. Bien entendu, certains pays pourront faire mieux encore. Cependant, pour que ces objectifs de croissance de l'industrie puissent se réaliser, les politiques industrielles devront être fondamentalement revues au début des années 90. Le progrès du secteur industriel en Afrique exigera avant tout le transfert des compétences nécessaires en matière de gestion et de commercialisation et dans les domaines technologique et financier. Le plus facile serait, à cet égard, d'organiser une collaboration avec les investisseurs locaux qui disposent des compétences voulues et ont accès aux marchés. Cette collaboration implique toutefois une révision radicale des stratégies industrielles. L'expérience des pays d'Asie et d'autres régions fournit à cet égard de solides points de repère et on trouve déjà en Afrique de bons exemples de ce qu'il est possible de faire.

2.16 Le secteur indigène non structuré compte de plus en plus de chefs d'entreprise africains capables de participer à une telle collaboration. Les statistiques de la comptabilité nationale passent presque sous silence la croissance spectaculaire du secteur informel. Au Zaïre, par exemple, on estime que la valeur ajoutée de ce secteur est 25 fois supérieure au chiffre officiel. Bien que souvent pénalisé par la politique économique, ce secteur est le plus dynamique dans de nombreux pays africains et distance de beaucoup tous les autres secteurs pour ce qui est des créations d'emplois.

2.17 La croissance dépend en premier lieu de l'agriculture, et en second lieu de l'industrie, mais d'autres secteurs peuvent également y apporter une contribution essentielle. L'Afrique se doit d'exploiter toutes les possibilités qui s'offrent à elles. Les industries extractives, la production pétrolière et le tourisme ont un bon potentiel de croissance. Dans les années 80, les industries extractives ont contribué à hauteur de 13 % en moyenne au PIB des pays africains et leur ont rapporté en 1988 environ 8 milliards de dollars de recettes en devises. Cependant, la croissance du secteur a été extrêmement lente durant la décennie, n'atteignant, avec 0,2 % par an, que le dixième de la moyenne mondiale. Dans le secteur minier comme dans l'industrie manufacturière, l'aptitude des pays à attirer des investisseurs étrangers sera déterminante. Bien que

le continent africain recèle des réserves prouvées particulièrement abondantes, les grandes compagnies minières ont préféré investir ailleurs, attirées par des conditions plus intéressantes. Quant à la prospection, les projets de grande envergure ont été relativement rares depuis dix ans. Il en est de même pour le pétrole. On trouvera au chapitre 5 des suggestions pour une réorientation qui pourrait contribuer à accélérer la croissance du secteur et à la porter de 3 à 5 %. Cependant, le développement de l'exploitation des ressources minérales et pétrolières ne doit pas être considéré comme une solution de facilité qui dispenserait les pays africains de s'imposer une discipline financière et d'adopter des politiques viables. Comme le montrent l'exemple du Nigéria et celui de la Zambie, les bénéfices du pétrole et des produits miniers, s'ils sont mal employés, peuvent aisément saper les fondements du développement à long terme.

2.18 Alors que sa progression mondiale est spectaculaire, le tourisme ne s'est développé que très lentement en Afrique. Le total mondial des dépenses de consommation consacrées au tourisme est de l'ordre de 160 milliards de dollars et ces dépenses augmentent de 15 % par an. La part de l'Afrique atteint tout juste 2 % et elle est en diminution. Néanmoins, le secteur du tourisme est en plein essor dans quelques pays africains. Par exemple, le tourisme rapporte davantage de devises au Kenya qu'aucun des produits de base qu'il exporte. Le tourisme procure également des recettes importantes à la Gambie, au Sénégal, à Maurice et aux Seychelles. L'Afrique dispose de ressources touristiques remarquables qui, dans des pays comme l'Ethiopie, Madagascar et la Tanzanie, sont pratiquement inexploitées. En Europe, les lieux de villégiature sont en passe d'atteindre leur point de saturation, mais la demande touristique devrait continuer d'augmenter fortement. Les Européens s'intéressent donc de plus en plus à des destinations touristiques lointaines. Si l'Afrique ne devient pas plus accueillante, les touristes risquent fort de lui préférer l'Asie ou l'Amérique latine.

2.19 Il en va pour l'industrie et l'agriculture comme pour le tourisme : les marchés existent, mais ils sont le lieu d'une concurrence acharnée et il faut s'attendre à ce que cette concurrence devienne plus vive encore dans les prochaines années. La structure de la demande évolue, de même que la technologie mise en oeuvre pour la satisfaire. Ne réussiront que ceux qui sauront s'adapter. L'avantage comparatif se mesure de plus en plus à l'intelligence des marchés, à la maîtrise technologique et à l'adaptabilité. Il ne suffit plus de disposer d'une main-d'oeuvre abondante.

2.20 Eu égard à tous ces facteurs, il devrait être possible de renverser dans les années 90 la tendance au déclin du revenu par habitant qui s'est amorcée récemment en Afrique et de jeter les bases d'une croissance modeste par la suite. Il faudra, pour y parvenir, procéder à des réformes radicales, jeter un regard neuf sur la contribution potentielle du secteur rural et revoir la stratégie d'industrialisation et la stratégie de mise en valeur des ressources humaines. Mais il faudra aussi prendre des mesures pour ralentir l'accroissement démographique dans la région.

Freiner l'accroissement démographique

2.21 Porter dans les prochaines années le taux de croissance annuel du PIB de l'ensemble des pays africains de 2 % - taux moyen pour les dix dernières années - à 4 % ne serait pas un mince succès. Cependant, le revenu par habitant n'augmentera guère si, parallèlement à cette progression, la population continue d'augmenter à un rythme effréné. A long terme, un relèvement sensible du niveau de vie n'est possible qu'au prix d'un ralentissement de l'accroissement démographique. Si les tendances actuelles se poursuivent, l'Afrique éprouvera de plus en plus de difficulté à nourrir ses enfants et à absorber les nouveaux demandeurs d'emploi. Lorsque les moins de 18 ans constituent la moitié de la population, la population active doit assumer une charge écrasante. Traditionnellement, les enfants participent largement aux travaux agricoles; s'ils vont à l'école - comme ils le doivent pour devenir des adultes plus productifs - ils ne peuvent plus participer aux travaux des champs. Par ailleurs, les jeunes sont de plus en plus nombreux dans les zones urbaines où la demande de main-d'oeuvre adolescente est beaucoup plus faible que dans les campagnes. Ainsi, à mesure que progresse le développement, les transferts de revenus entre générations - traditionnellement des enfants aux parents - tendent à s'inverser.

2.22 La situation démographique de l'Afrique est unique. Sa population s'accroît à un rythme sans précédent dans l'histoire de l'humanité. En Asie et en Amérique latine, l'amélioration des services de santé et la prolongation de la durée moyenne des études se sont accompagnées d'un ralentissement de l'accroissement démographique, mais en Afrique, c'est l'inverse qui s'est produit. En 1960, le taux annuel d'accroissement démographique était, comme en Asie du Sud, de l'ordre de 2,5 % en Afrique et il atteignait 2,9 % en Amérique latine. Aujourd'hui, la population de l'Asie du Sud n'augmente plus que de 2,1 % par an, et celle de l'Amérique latine de 2,5 %, alors que le taux d'accroissement est passé en Afrique à 3,2 %. Même si, du jour au lendemain, le taux de fécondité tombait en Afrique à deux enfants par couple, la population du continent continuerait d'augmenter pendant 60 à 70 ans. Si les tendances actuelles se poursuivent, elle doublera en 22 ans. Aucune région du monde n'a jamais réussi à se développer avec un pareil taux d'accroissement démographique.

2.23 En Afrique, 4 millions d'enfants viennent chaque année grossir les rangs de la population d'âge scolaire (augmentation de 3,22 %). Chaque année, il faut nourrir, habiller, soigner un surcroît de population du même ordre, ce qui impose de lourdes ponctions sur les ressources publiques et privées, ne serait-ce que pour maintenir l'état sanitaire, le niveau d'éducation et le niveau nutritionnel de la population. Il ne reste pas assez à épargner et investir pour que le niveau de vie puisse progresser.

2.24 Les terres demeurent abondantes dans le continent, mais dans certains pays, l'agriculture et l'environnement se ressentent déjà du passage de l'abondance à la pénurie. Cette transition a pris des siècles en Europe et en Asie. En Afrique sub-saharienne, elle se déroule en quelques dizaines d'années. L'Afrique change, et n'est plus ce continent aux vastes espaces vides que l'on se représentait autrefois. Dans

certaines régions (notamment dans une bonne part du Sahel, au Burundi, au Rwanda, dans l'est du Nigéria, dans l'ouest du Cameroun et au Kenya), la pression démographique est déjà si forte qu'elle risque de provoquer une pénurie de terres arables et d'autres ressources naturelles. Il est vrai aussi que de nombreuses régions sont nettement sous-peuplées. Certaines d'entre elles pourraient facilement faire vivre une population beaucoup plus nombreuse, mais l'accroissement démographique y est, comme ailleurs, si rapide que leur population est réduite à la misère. S'il est urgent de mettre un frein à l'explosion démographique en Afrique, ce n'est pas parce que la population du continent est trop nombreuse dans l'absolu, mais parce que son taux d'accroissement est trop rapide pour que l'économie puisse suivre.

2.25 L'accroissement accéléré de la population de l'Afrique a des conséquences écologiques particulièrement inquiétantes. Dans plusieurs pays, le surpeuplement met à rude épreuve le patrimoine de terres agricoles. Dans de nombreuses régions, les terres traditionnellement dévolues à l'agriculture sont déjà surexploitées, et pour faire face à l'expansion des besoins de la population, il faut mettre en culture des terres dont l'équilibre écologique est plus fragile. Tant que l'agriculture n'est pas modernisée, il en résulte une désertification rapide, le recul des forêts et l'appauvrissement de la couverture végétale. Pourtant, l'Afrique pourrait faire vivre une population plusieurs fois supérieure à sa population actuelle si elle adoptait de saines pratiques et certaines innovations technologiques. Cela ne peut se faire du jour au lendemain, dans l'intervalle, sa population continue d'augmenter rapidement, elle est vouée au désastre.

2.26 Les Africains considèrent encore que leur continent est riche en terres cultivables et manque de main-d'oeuvre, et rares sont ceux qui ont pris conscience des avantages qu'apporterait une réduction de la taille de la famille. La dimension de la famille est, en Afrique, une question très délicate considérée comme devant relever avant tout de décisions individuelles. Les taux de mortalité infantile devront, en général, être baissés avant que les parents consacrent à réduire la taille de leur famille. Chaque pays doit, bien entendu, définir sa politique en la matière en fonction de ses particularités culturelles et des caractéristiques de son économie. La manière dont les donateurs abordent la question est souvent inadéquate ou inefficace. Mais les réalités démographiques auxquelles est confrontée l'Afrique sub-saharienne demeurent : l'accroissement exceptionnellement rapide de la population entrave la croissance économique et la progression du niveau de vie, accélère la dégradation de l'environnement et, partant, compromet gravement le développement à long terme de la région.

2.27 La conjonction d'une croissance démographique rapide, d'une modernisation de l'agriculture et de leurs conséquences pour l'environnement sont de dures réalités qu'il faut se garder d'esquiver. Elles appellent un changement aussi radical des valeurs de la société que celui qui s'est produit. La stratégie future de développement serait entachée d'une lacune très grave si elle ne prévoyait pas des mesures visant à freiner l'accroissement démographique. (Voir Chapitre 3.) Si l'Afrique se fixait simplement pour objectif d'obtenir une baisse de

fécondité de l'ordre de celle réalisée par d'autres pays en développement, le taux de croissance démographique se situerait à 2,75 % par an en moyenne au cours de la période 1990-2020.

Emploi et salaires

2.28 L'accroissement rapide de la population pose un problème aigu dans le domaine de l'emploi. La création d'emplois pour une population d'âge actif qui augmente rapidement doit être un objectif primordial. La moitié pratiquement des nouveaux demandeurs d'emploi des 30 prochaines années sont déjà nés. Il s'ensuit que même si la population n'augmentait plus qu'au taux de 2,75 % de 1990 à 2020, la main-d'oeuvre continuerait à croître au rythme de plus de 3 % par an. Pour limiter le taux de chômage à 10 % d'ici 2020, il faudrait augmenter l'emploi de 3,4 % par an environ. C'est-à-dire, en d'autres termes, qu'il faudra créer d'ici 2020 près de 380 millions de nouveaux emplois (soit plus du double du niveau actuel) (voir Tableau 2.1).

2.29 L'agriculture occupe plus des deux tiers de la main-oeuvre en Afrique, et elle continuera à être une source importante de nouveaux emplois au cours de la prochaine génération. L'agriculture, les industries laitières et la sylviculture ou toutes activités à forte intensité de main-d'oeuvre pourront se développer rapidement. La capacité de l'agriculture à absorber de la main-d'oeuvre n'en reste pas moins limitée. Pour assurer la sécurité alimentaire à l'ensemble du continent, la consommation alimentaire moyenne par habitant devrait augmenter de 1 % par an environ au cours de la période 1990-2020 (voir Chapitre 3). Pour y parvenir et pour assurer la nécessaire croissance des exportations agricoles, la productivité de la main-d'oeuvre agricole devrait augmenter de 1,5 % par an. En augmentant la production agricole de 4 %, on n'augmenterait donc les emplois agricoles que de 2,5 % par an de plus, ce qui, en fait, permettrait au secteur d'absorber près de la moitié des nouveaux demandeurs d'emploi.

2.30 Même si on appliquait le scénario le plus optimiste, une fraction seulement des nouveaux demandeurs d'emploi se présentent chaque année sur le marché du travail pourrait espérer trouver du travail dans le secteur moderne. Le secteur public souffre d'une pléthore chronique de main-d'oeuvre et c'est d'une réduction d'effectifs, et non pas de nouvelles recrues, dont il a besoin. Dans certains pays, la contraction du budget de l'Etat a déjà contraint les autorités à réduire les effectifs de la fonction publique. Les grandes industries modernes ne seront une source d'emplois importante que dans les quelques pays capables de les développer rapidement dans les prochaines décennies. En revanche, les petites ou moyennes entreprises peuvent tenir une place importante dans les branches du secteur manufacturier fabriquant des produits à faible intensité technologique, tels que les meubles, les vêtements et les articles ménagers. Ces entreprises et les entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics pourraient être une source importante d'emplois nouveaux. A très long terme, c'est sur l'expansion des entreprises du secteur moderne et des services auxquels elles font appel que les pays africains doivent compter pour créer des emplois. Cependant, dans la majeure partie des pays africains, ces entreprises n'absorberont dans les années qui viennent qu'une petite partie des nouveaux demandeurs d'emploi. On ne peut au mieux

espérer voir croître les emplois salariés du secteur moderne qu'à un taux de 3 à 4 % par an.

2.31 Ce sont les petites ou très petites entreprises relevant pour la plupart du secteur informel qui devront absorber la majeure partie des nouveaux demandeurs d'emploi. Le secteur du bâtiment, par l'intermédiaire notamment des petites entreprises familiales n'employant que quelques ouvriers, devra sans doute, pour répondre à l'expansion rapide de la demande de logements, emboucher une masse de main-d'oeuvre. Il en va de même des entreprises qui construiront une bonne partie des nouvelles infrastructures - écoles, dispensaires, petits réseaux d'égoûts, routes rurales et autres éléments de l'infrastructure des campagnes et des petites villes. Et ce ne sont là que deux exemples, parmi d'autres, des multiples activités et services que l'on pourrait développer.

2.32 L'emploi dans les petites et très petites entreprises devra croître de 6 % par an en moyenne. Il n'est pas déraisonnable de penser que la productivité y augmentera au même rythme au moins dans le secteur agricole (1,5 % par an), et qu'en croissant au taux de 7,5 % par an, le secteur des petites et moyennes entreprises contribuera à hauteur de 1,5 % , c'est-à-dire dans la même proportion que les autres secteurs à la croissance du Pib (voir Tableau 2.2). Cette expansion est également nécessaire pour créer une demande effective de produits agricoles.

2.33 La législation salariale a un impact direct sur la création d'emplois dans le secteur moderne. Les gouvernements ont en général tenté de fixer le salaire minimum à un niveau supérieur à celui déterminé par les lois du marché. Cette réglementation n'est guère respectée dans le secteur informel, mais pour les entreprises qui la respectent, elle tend à grever les coûts et à nuire à la compétitivité. L'expérience montre que ce genre de réglementation a globalement pour effet de freiner les créations d'emplois.

2.34 L'exemple du Kenya illustre bien les conséquences de la réglementation des salaires : dans ce pays, la réglementation a eu pour effet de faire quadrupler les salaires réels entre 1949 et 1968 (et de les porter à un niveau plusieurs fois supérieur à celui du revenu agricole moyen). Par la suite, le Gouvernement kényen a cessé de relever autoritairement les salaires du secteur privé et laissé jouer les mécanismes du marché du travail. En l'espace de dix ans, le salaire d'un ouvrier non qualifié a été ramené à un niveau à peine supérieur à celui du revenu agricole moyen, et la distorsion des revenus en faveur des villes s'est donc trouvée pratiquement éliminée. Cette correction a eu un effet remarquable sur l'emploi. Entre 1958 et 1968, le nombre des emplois du secteur moderne n'avait progressé, dans les zones urbaines, que de 1,6 % par an; entre 1968 et 1978, il a augmenté de plus de 6 % par an (cette progression ne s'explique que partiellement par l'accélération de l'embauche dans le secteur public). Dans les années 80, le Gouvernement a limité les hausses de salaires dans le secteur public à 75 % du taux de l'inflation et du fait de cette politique, les salaires réels du secteur privé ont continué à baisser.

2.35 Les leçons à tirer de ces exemples sont évidentes. Les pouvoirs publics doivent s'abstenir d'intervenir sur le marché du travail, sauf pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs. Le marché du travail fonctionne fort bien si ses mécanismes ne sont pas faussés. Les interventions dictées souvent par la politique, ont contrairement à la logique de l'économie. La fixation d'un salaire minimum par voie législative, les règlements qui restreignent la liberté d'embauche et de licenciement et d'autres interventions du même genre tendent à gréver les coûts, à réduire la compétitivité et à freiner les créations d'emplois. De même, dans les pays où le secteur public est le principal pourvoyeur d'emplois et est pris pour modèle par les autres secteurs - ce qui est loin d'être rare - la fixation des traitements de la fonction publique à un niveau supérieur à celui du marché tend à gréver les charges salariales dans l'économie tout entière. Cette situation a cessé dans des pays comme le Ghana, le Libéria, l'Ouganda et le Soudan où les salaires réels se sont effondrés, mais elle subsiste ailleurs, notamment dans les pays de la zone franc CFA. Dans les 30 prochaines années, l'expansion rapide de la main-d'oeuvre tendra à faire baisser les salaires. Toute tentative visant à contrer cette tendance par des mesures administratives est, à long terme, vouée à l'échec, et elle aura à court terme pour effet de freiner la production et les créations d'emplois.

2.36 Les exploitations agricoles et les entreprises ne pourront accroître leur production et créer des emplois au rythme requis que si elles sont concurrentielles sur les marchés intérieurs et étrangers, ce qui suppose que les salaires reflètent la productivité du travail dans l'agriculture et dans l'industrie. La stratégie future de développement devra donc laisser, pour l'essentiel, les forces du marché déterminer le niveau des salaires.

Urbanisation et migrations

2.37 L'accroissement rapide de la population a pour corollaire une urbanisation non moins rapide, ce qui n'a en soi rien d'inquiétant puisque urbanisation et développement économique se renforcent mutuellement. Les migrations sont motivées par l'attrait économique des villes, et ne doivent pas être découragées. A mesure qu'elles se développent, les villes peuvent mettre à profit des économies d'échelle et tirer parti de complémentarités qui leur permettent de dépasser la productivité des campagnes. L'urbanisation est un facteur de modernisation et de changement, et les villes constituent donc le centre nerveux du processus de développement. Cependant, il doit y avoir équilibre économique entre les villes et l'arrière-pays.

2.38 La croissance du secteur agricole suscite une demande de services de transport et autres services d'appui et la création d'industries de traitement des produits agricoles. L'augmentation du revenu disponible des agriculteurs stimule aussi la demande de biens et services d'origine urbaine. Les effets multiplicateurs jouent en général très fortement : cette demande contribue à son tour à faire progresser les revenus et l'emploi dans les villes, et cette progression tend non seulement à accroître la demande de produits agricoles, mais aussi à améliorer la productivité des industries productrices d'intrants agricoles.

Enfin, la rationalisation du transport, de l'entreposage et de la commercialisation des produits agricoles autorise un relèvement des prix agricoles à la production alors que les prix de détail diminuent.

2.39 Si l'on compare l'évolution des divers pays au cours des 30 dernières années, il apparaît que ceux qui ont poursuivi des politiques menant à un développement soutenu et à une agriculture diversifiée sont aussi ceux qui ont le mieux équipé leurs villes et développé leur réseau urbain. Les pays qui ont étouffé ou négligé leur agriculture sont ceux dont l'infrastructure urbaine est la plus dégradée, même quand les industries extractives leur ont valu de larges excédents. Agriculture et développement urbain vont à la fois de pair.

2.40 Il n'en reste pas moins que nombre de gouvernements africains ont mené des politiques macroéconomiques favorisant nettement le secteur urbain. Leurs politiques commerciales et leurs politiques de crédit passées ont encouragé la création de grandes industries à forte intensité de capital, implantées dans les grandes villes, tandis que celles menées en matière d'approvisionnements agricoles, de subventions alimentaires et de taux de change tendraient à maintenir les prix des produits alimentaires à un bas niveau, au profit des consommateurs des villes et au détriment des agriculteurs. En raison pour partie de cette tendance à favoriser les villes, le rythme de l'urbanisation a jusqu'à présent été nettement plus rapide dans les pays africains qu'il ne l'a été en moyenne dans les autres pays en développement. Les impératifs de la rationalité économique comme de l'équité appellent une politique neutre. Les mesures d'ajustement que certains pays ont récemment été contraints de prendre ont, dans plusieurs cas, très fortement réduit les distorsions favorisant les villes, et ont eu une incidence marquée sur les revenus des citoyens. En Tanzanie, les revenus agricoles réels ont progressé de 5 % entre 1980 et 1984, tandis que les salaires urbains diminuaient de 50 %; au Ghana, durant la même période, les revenus agricoles sont restés stables, tandis que les revenus des citoyens diminuaient de 40 %; en Côte d'Ivoire, le revenu moyen des citoyens, qui en 1980 était 3,5 fois supérieur à celui des ruraux, n'était plus que le double en 1985. Au Nigéria, la progression des revenus agricoles a incité certains citoyens à revenir, au moins temporairement, à l'agriculture.

2.41 Si par le passé les citoyens de maints pays africains ont bénéficié d'investissements subventionnés d'infrastructure, les entreprises urbaines, et notamment les petites et moyennes entreprises à qui on doit le gros des nouveaux emplois, pâtissent de l'insuffisance et du peu de fiabilité des services d'infrastructure. Pour assurer le bon fonctionnement des villes africaines et, partant, la croissance économique, il faudrait que les principaux services urbains soient financièrement autonomes et que les collectivités locales mobilisent des ressources propres au lieu de compter sur le gouvernement central. Les sommes investies par le passé dans certaines grandes villes - Lusaka et Brazzaville, pour n'en citer que deux - semblent disproportionnées quand on les compare à la maigre infrastructure de villes moyennes et petites. Les avantages de l'urbanisation dépendent en partie du bon fonctionnement des réseaux qui permettent aux agriculteurs d'écouler leur production sur les marchés nationaux et internationaux; il est donc impératif qu'une part

suffisante des investissements publics d'infrastructure aille aux villes moyennes, comme on l'a fait au Kenya.

2.42 Etant donné que la population de l'Afrique va plus que doubler entre 1990 et 2020, certaines régions seront soumises à une très forte pression démographique, ce qui rendra nécessaire des migrations internationales. Compte tenu des tendances passées et de ce que les différents pays sont plus ou moins riches de ressources, il semble raisonnable de prévoir des taux de migration internationale pouvant atteindre 1 % par an.

2.43 Ces migrations ne seront pas un phénomène nouveau. La population africaine a toujours été extrêmement mobile. Avant l'accession des pays africains à l'indépendance, d'importantes migrations avaient lieu d'un territoire à l'autre, sur de longues distances, à travers les frontières imposées par les puissances coloniales. Depuis l'indépendance, la Côte d'Ivoire a accueilli plus de 2 millions de migrants venus du Sahel. L'ouverture des frontières ivoiriennes aux travailleurs migrants a eu des effets économiques extrêmement bénéfiques aussi bien pour la Côte d'Ivoire que pour les pays d'origine de ces travailleurs (voir l'encadré 7.7). Les migrants procurent au pays d'accueil une main-d'oeuvre bon marché, et envoient des sommes importantes dans leur pays d'origine. Etant donné les tendances démographiques actuelles, il est indispensable que les pays africains facilitent les migrations au lieu de chercher à les freiner.

Pour une croissance durable

2.44 Une croissance durable appelle une stratégie de développement qui ne risque pas de compromettre la prospérité des générations futures. Récemment encore, les politiques définies par les pays africains et les programmes des donateurs laissaient presque entièrement de côté la question de la durabilité du développement. La croissance, envisagée dans une optique à court terme, ne pouvait être entretenue qu'au prix d'un endettement extérieur de plus en plus lourd, de politiques du crédit inflationnistes, de l'épuisement rapide des ressources naturelles et de la dégradation des systèmes écologiques. La croissance ne saurait durer si elle est entretenue de cette façon.

2.45 Si la croissance épuise progressivement le capital d'un pays, il est inévitable qu'elle se ralentisse au bout d'un certain temps. Par capital, nous entendons ici non seulement les équipements, les machines et les infrastructures, mais aussi les ressources naturelles telles que la terre, l'eau et les minéraux, et le capital humain (capital de connaissances, capital santé, organisation sociale). Pour garantir une croissance durable, la stratégie de développement de deuxième génération devra donc mettre l'accent à la fois sur la conservation des ressources naturelles et sur la mise en valeur des ressources humaines. A la différence du capital matériel, le capital humain s'enrichit lorsqu'on l'utilise. En outre, la santé et l'éducation des enfants dépendent de la santé et de l'éducation de leurs parents.

2.46 Les ressources naturelles renouvelables, si elles sont gérées convenablement, peuvent durer indéfiniment. Cependant, on a partout un peu

tendance à les épuiser ou à les détruire par surexploitation. Dans toute l'Afrique sub-saharienne, les forêts sont en recul, la désertification réduit la superficie des terres cultivables, des espèces animales et végétales disparaissent et la qualité de l'air et de l'eau se dégrade. Ces pertes ont des conséquences non seulement pour la génération présente, mais aussi pour les générations futures. La viabilité écologique du développement est une question cruciale qui se pose dans tous les secteurs.

2.47 La protection de l'environnement et le développement économique sont intimement liés. L'environnement est un réseau d'écosystèmes complexe. Les arbres et l'herbe, par exemple, ne sont pas seulement une source de combustible et de fourrage : ils contribuent à la fertilité des sols, ils empêchent l'érosion, retiennent l'eau, amortissent les variations climatiques et font partie de l'habitat de la faune. La préservation de ces écosystèmes est indispensable au bien-être et à la survie des êtres humains.

2.48 En Afrique sub-saharienne, l'environnement est vulnérable. La proportion de sols fragiles atteint 80 %, et 47 % des terres sont trop arides pour se prêter à l'agriculture non irriguée; la hauteur de précipitations peut varier d'une année sur l'autre de 30 à 40 %, ce qui est énorme. Dans la plupart des régions, la pression démographique est telle que les agriculteurs sont contraints de mettre en exploitation des terres marginalement cultivables, ce qui entraîne le recul des forêts, une grave érosion des sols et une baisse de la productivité agricole. Les plus défavorisés se procurent le combustible dont ils ont besoin en coupant le bois qui leur tombe sous la main. Il en résulte que les centres de peuplement sont entourés d'une ceinture de plus en plus large de terres dénudées et stériles que leurs habitants doivent consacrer de plus en plus de temps et de travail au ramassage du bois de feu et aux cultures indispensables à leur survie et ont, de ce fait, de moins en moins de temps et d'énergie à consacrer à l'amélioration de leur sort. Lorsque les atteintes portées à l'environnement se soldent par la réduction de la superficie des terres cultivables, la destruction partielle de la faune et de la flore sauvages, la diminution des ressources en eau, voire des modifications climatiques locales, les revenus et la qualité de la vie ne peuvent que diminuer au détriment toujours des plus défavorisés.

2.49 Si l'on n'y met pas un frein, la dégradation de l'environnement peut atteindre un seuil critique. Dans le Sahel, l'accroissement démographique et le recul très rapide des forêts ont déclenché une réaction en chaîne qui se traduit par une réduction de la productivité biologique et économique telle qu'aujourd'hui la région a le triste privilège de se classer, par sa superficie, au premier rang des zones menacées par la désertification. La population rurale cherche refuge dans les villes et la misère est endémique. La population urbaine du Sahel a quadruplé en 20 ans. La pollution atmosphérique et la pollution de l'eau dans les agglomérations urbaines et l'augmentation de la consommation urbaine de matières premières telles que le bois de feu accélèrent le déboisement et la dégradation de l'environnement.

2.50 Une gestion rationnelle de l'environnement permettrait de briser ce cercle vicieux. Des programmes judicieux de plantation d'arbres, par exemple, réduiraient notablement les risques de dégradation des sols. Au Rwanda, l'approvisionnement en bois de feu et en fourrage et la lutte contre l'érosion sont facilités par l'existence de forêts communales et de pépinières de village ainsi que par des programmes de plantation d'arbres et d'agroforesterie. Dans toute l'Afrique, il faudrait mobiliser les ruraux pour qu'ils plantent des arbres autour de leurs habitations.

2.51 Pour certains pays, une dégradation de l'environnement aura des conséquences immédiates et aisément mesurables; c'est le cas par exemple du Kenya, dont le quart des recettes en devises lui sont procurées par des touristes attirés par les beautés de la faune et de la flore sauvages. Pour d'autres, l'incidence de l'épuisement des ressources naturelles et de la pollution sur la croissance économique apparaît moins clairement. Nombre des coûts entraînés par la dégradation de l'environnement ne se manifestent qu'après plusieurs années ou dizaines d'années et les indicateurs classiques du niveau de vie, tel que le PIB par habitant, ne les reflètent pas. De plus, les dépenses consacrées à la lutte contre la pollution, par exemple, sont considérées comme des dépenses de consommation et non pas comme des investissements.

2.52 Lorsque l'accroissement rapide de la population va de pair avec l'érosion de la base de ressources, la gestion de ces ressources fait inévitablement l'objet de controverses alimentées par des conflits d'intérêts. Les questions d'environnement font entrer en ligne de compte des effets externes. Il faut s'attendre à ce que les groupes les plus puissants tentent de faire assumer les coûts écologiques par les groupes plus faibles. Il peut arriver ainsi que des pays développés essaient de faire régler leur facture écologique par des pays en développement. Ces derniers devraient, par exemple, s'opposer vigoureusement à ce que les pays développés exportent chez eux leurs déchets toxiques.

2.53 Jusqu'à présent, la protection de l'environnement a consisté à investir dans des programmes de réduction de la pollution, de reboisement ou de gestion des ressources en eau, etc, conçus d'après les résultats d'études d'impact écologique réalisées projet par projet. Ces programmes sont certes utiles mais sont insuffisants. Cette approche fragmentaire vise les symptômes plutôt que les causes profondes des problèmes écologiques. Les stratégies de protection de l'environnement devraient à l'avenir ne pas se limiter à l'impact des projets et traiter des problèmes écologiques dans leur globalité, en tenant expressément compte des relations intersectorielles et des problèmes qui peuvent se répercuter sur plusieurs générations. Dans cette optique, quelques pays africains élaborent des plans d'action pour la protection de l'environnement. Ces plans tendent à créer les conditions d'une croissance durable par un ralentissement de l'accroissement démographique et par des modifications du régime foncier, des méthodes d'élevage et des méthodes de culture. L'élaboration de ces plans a donné lieu à des débats ouverts qui devraient favoriser la création d'un consensus sur les mesures à prendre et en faciliter l'application de ces mesures grâce à une large adhésion de la population (voir l'encadré 2.1).

2.54 La dégradation des ressources naturelles continuera-t-elle de compromettre la croissance économique des pays africains? La réponse à cette question dépendra pour une large part de la place que les problèmes écologiques tiendront dans les préoccupations des pouvoirs publics, et de leur volonté de prendre des mesures impopulaires pour les résoudre. Il faudra un certain courage politique pour intégrer la gestion des ressources naturelles aux plans nationaux de développement économique. Les pays africains, pour surmonter les obstacles financiers et institutionnels auxquels ils se heurteront à cet égard, devront pouvoir compter sur une aide extérieure concessionnelle importante. Etant donné que la conservation des ressources naturelles est conforme aux intérêts de la communauté internationale tout entière, cette aide semble se justifier amplement. On pourrait envisager une formule selon laquelle l'assistance serait fournie sous réserve de la mise en oeuvre de programmes viables de protection de l'environnement. Faute de tels programmes, l'assistance ne saurait procurer aux pays bénéficiaires des avantages durables.

Equité et recul de la pauvreté

2.55 La croissance ne s'accompagne pas nécessairement d'un recul de la pauvreté et n'est pas forcément une garantie de sécurité alimentaire. Les stratégies futures de développement des pays africains doivent donc tendre expressément à atténuer la pauvreté et à améliorer la répartition des revenus. Les politiques suivies jusqu'à présent tendaient à favoriser l'élite urbaine par rapport aux ruraux démunis, et les hommes par rapport aux femmes. La mise en place d'un régime d'incitations neutre serait une première étape importante vers une société plus équitable. En outre, l'un des principaux objectifs de la stratégie devrait être d'offrir à tous une meilleure alimentation, un meilleur approvisionnement en eau salubre, une meilleure santé et une meilleure nutrition, d'élargir l'accès à l'éducation et de développer les systèmes d'assainissement. L'amélioration du capital humain constitue un moyen efficace de favoriser la mobilité sociale et d'égaliser les chances d'accès à la prospérité économique.

2.56 Dans les années 70, les pays africains se sont de plus en plus attachés à satisfaire les besoins fondamentaux de leurs populations, par souci de leur bien-être, certes, mais aussi parce qu'on ne pouvait s'attendre à ce qu'une main-d'oeuvre démunie de tout engendre la croissance. La crise économique du début des années 80 a fait passer la satisfaction des besoins fondamentaux au second plan. Ce recul a été une erreur, car il importe d'éviter toute compression des dépenses essentielles en temps de recession. Il faut maintenant rattraper le temps perdu. Pour assurer à long terme l'équité du développement, il importe aussi de faciliter l'accès des plus défavorisés, et en particulier des femmes, aux moyens de production. Les réformes agraires entreprises un peu partout en Afrique et les systèmes de crédit mis en place pour les besoins des micro-entreprises constituent de bons exemples de l'action qui peut être menée dans ce sens.

2.57 Les programmes d'ajustement structurel comportent déjà des éléments visant à améliorer le sort des plus défavorisés (voir Encadré 9.2). Par exemple, le relèvement des prix des produits agricoles profite aux régions rurales, qui abritent la majorité de la population pauvre.

Plusieurs pays envisagent de venir en aide aux travailleurs en surnombre en mettant en place des programmes "vivres contre travail". Mais il faut aller plus loin encore. Il importe avant tout que les gouvernements s'abstiennent de réduire les dépenses publiques consacrées aux soins de santé de base et à l'éducation et s'attachent à les augmenter dès qu'ils le pourront.

2.58 Les obstacles qui devront être surmontés pour réaliser une croissance équitable tiennent en particulier au dualisme économique qui caractérise la plupart des pays africains. Depuis l'accession de ces pays à l'indépendance, le nombre des emplois du secteur public y a augmenté dans des proportions considérables. Les jeunes diplômés africains ont tout naturellement cherché à s'employer dans la fonction publique, dans l'armée ou dans des entreprises para-publiques, sachant qu'ils y seraient mieux payés qu'ailleurs. La grille des rémunérations du secteur public sert souvent de modèle pour les entreprises privées du secteur moderne. Les ressources publiques seraient mieux employées si elles servaient à satisfaire les besoins fondamentaux de la population plutôt qu'à créer des emplois improductifs et à entretenir une minorité de privilégiés.

2.59 De plus, il s'avère que de nombreux fonctionnaires qui, parce qu'ils délivrent les licences d'importation ou attribuent les allocations de devises, par exemple, ont la haute main sur l'approvisionnement en certains intrants rares, se sont enrichis malhonnêtement ces dernières années. Ils vendent ces intrants aux prix pratiqués sur le marché parallèle, agissant souvent en collusion avec des entreprises de pays développés. La recherche de l'avantage personnel et la fuite des capitaux qui va de pair avec ces pratiques nuisent au développement économique et à la cohésion de la société. L'Afrique n'a certes pas le monopole de la corruption, mais elle est peut-être moins bien armée que toute autre région pour en supporter les conséquences.

Renforcer les conditions propices au développement

2.60 Le premier élément de la stratégie en deux volets proposée ici consiste à renforcer les conditions propices au développement. Il ressort clairement du chapitre 1 que la faible productivité des secteurs producteurs de biens est au coeur des problèmes économiques de l'Afrique. Une réorientation radicale du système d'incitations apparaît essentielle. Il faut d'une part inciter les consommateurs à acheter davantage de produits locaux, et d'autre part faire comprendre aux nouveaux demandeurs d'emploi qu'au lieu de vouloir à tout prix trouver un poste dans le secteur public, ils feraient mieux de mettre leurs compétences au service de l'industrie et de l'agriculture. La politique des prix, la politique des changes et la politique fiscale peuvent être orientées en fonction de cet objectif.

Réorientation du système d'incitations

2.61 Les distorsions économiques observées dans les pays africains ont, à de multiples égards, un effet néfaste sur la structure de la consommation des ménages, la répartition des revenus et le schéma de croissance de l'industrie. Les pays dont le taux de croissance est

relativement élevé sont précisément ceux qui ont su éviter les pires de ces distorsions. Ils se sont attachés à maintenir le taux de change de leur monnaie à un niveau qui garantisse la compétitivité de leurs produits, ils se sont gardés de protéger excessivement ou par des moyens discriminatoires leurs industries manufacturières, ont évité de fixer les prix de leurs produits agricoles à un niveau excessivement bas, ont fait en sorte que les taux d'intérêt réels restent positifs, ont veillé à ce que la progression des salaires réels ne dépasse pas celle de la productivité, ont fixé les tarifs des services d'infrastructure en fonction de leurs coûts et se sont épargnés les flambées inflationnistes en s'astreignant à la rigueur budgétaire et monétaire.

2.62 Les programmes d'ajustement structurel contribuent dans de nombreux pays à atténuer les distorsions, mais il reste encore beaucoup à faire (voir l'encadré 2.2. Les chapitres 4 et 5 traitent plus en détail du régime des incitations dans l'agriculture et dans l'industrie. La politique des changes joue, quant à elle, un rôle si crucial qu'elle mérite qu'on s'y arrête un peu plus longuement ici.

2.63 La politique des changes. Les débats sur la politique des changes sont généralement axés sur les moyens de réaliser à court terme certains équilibres macro-économiques. C'est ainsi qu'on en est venu à considérer qu'une dévaluation s'inscrit automatiquement dans une politique d'austérité. Cette façon de voir ne tient pas compte des incidences structurelles d'une dévaluation. La place que tiennent les produits d'importation dans la consommation dépend dans une large mesure du taux de change de la monnaie du pays, la surévaluation de la monnaie ayant tendance à décourager la production intérieure. Les pays africains pourraient s'attaquer à certains des principaux obstacles qui entravent leur croissance économique en utilisant la politique des changes pour modifier les termes internes de l'échange, en améliorant la rentabilité de la production intérieure et en relevant les prix des biens de consommation importés.

2.64 Tout programme à long terme visant à accroître la production et à créer des emplois devrait comporter une politique des changes. Pour stimuler la création d'emplois dans le secteur agricole et le secteur industriel, il est indispensable de faire progresser la demande intérieure et extérieure de produits locaux. Une dévaluation équivaut à une augmentation des prix des importations, ce qui décourage la consommation de produits importés et stimule celle de produits locaux. Les modifications du taux de change constituent un moyen simple de stimuler la production intérieure; elle est de surcroît plus efficace que les restrictions tarifaires et autres obstacles au commerce.

2.65 Après l'accession des pays africains à l'indépendance, la fraction de la population intégrée au secteur moderne (en particulier les salariés du secteur public) a pris des habitudes de consommation qui, à terme, étaient qualitativement et quantitativement incompatibles avec le niveau de la productivité. La Tanzanie, dont le gouvernement a su freiner la hausse des salaires dans le secteur public, constitue à cet égard une exception notable. Dans certains pays, tels que le Ghana et l'Ouganda, l'effondrement de l'économie a entraîné une baisse brutale de la

consommation. Point n'est besoin d'attendre une catastrophe pour ramener la consommation à un niveau compatible avec la capacité de production : on peut y parvenir efficacement en "taxant" toutes les formes de consommation qui, directement ou indirectement, entraînent des sorties de devises. L'effet le plus évident de cette "taxation" serait, de la part des groupes les plus aisés, un accroissement de la demande de biens et services locaux (employés de maison, chauffeurs et services domestiques divers) et, parallèlement, une diminution de leur demande de produits d'importation (vêtements, appareillage électronique, etc.). Un tel transfert de consommation n'aurait que des avantages : il contribuerait à créer des emplois et à réduire les sorties de devises. Il faut cependant se rendre compte qu'il n'est pas facile de modifier rapidement les habitudes de consommation. Les produits d'importation sont vite considérés comme des éléments indispensables du train de vie et les fournisseurs comme les consommateurs se prévalent de leurs intérêts acquis pour résister à des substitutions. A long terme, cependant, la structure de la consommation peut se modifier.

2.66 La politique des changes peut aussi stimuler l'intégration économique régionale en Afrique - objectif politique majeur et condition nécessaire d'une croissance durable. Cependant, le commerce intra-africain ne pourra pas se développer aussi longtemps que la surévaluation des monnaies africaines permettra d'importer à bon marché des marchandises produites hors du continent. Théoriquement, il devrait être possible d'obtenir les mêmes résultats que ceux d'une dévaluation par des mesures fiscales ou para-fiscales telles que l'institution de droits de douane et de subventions à l'exportation. Cependant, ces mesures présentent des inconvénients économiques évidents et soulèvent des difficultés d'application non moins évidentes. Etant donné la longueur et la perméabilité des frontières africaines, prendre en Afrique de telles mesures reviendrait à encourager la contrebande. Le maintien des taux de change à un niveau qui garantisse la compétitivité des produits locaux constitue de beaucoup le meilleur moyen de détourner les consommateurs des produits d'origine extra-africaine.

2.67 Pour toutes ces raisons, l'encadrement des changes apparaît comme une condition primordiale de la réalisation d'une croissance durable et d'une intégration régionale plus étroite. Les modalités de la politique des changes peuvent varier. L'exemple de pays comme la Guinée montre qu'un marché libre des changes - avec éventuellement un système d'adjudication des allocations de devises - peut donner de bons résultats, et en particulier corriger la surévaluation de la monnaie locale. Des politiques plus interventionnistes ont donné de bons résultats dans des pays tels que le Ghana et le Malawi.

2.68 Une politique des changes interventionniste convient particulièrement à un pays où les entrées de devises sont importantes, qu'elles proviennent de l'exportation de pétrole ou de minéraux, de superprofits résultant de flambées des cours d'autres produits de base dont le pays est exportateur, voire d'un afflux de capitaux étrangers (voir Encadré 8.1). Des situations de ce genre ont pour effet la surévaluation de la monnaie locale qui se manifeste par la nécessité d'instituer des incitations à long terme pour stimuler la production locale. La politique

des changes devrait en pareil cas viser à rendre les prix agricoles suffisamment rémunérateurs et les salaires industriels conformes aux exigences de la compétitivité sur les marchés internationaux.

2.69 Une certaine discipline financière est indispensable pour obtenir une dévaluation réelle - c'est-à-dire une dévaluation dont les effets ne soient pas immédiatement annulés par l'aggravation de l'inflation. Le choix du moment est à cet égard crucial. Il est bon, par exemple, de faire coïncider une dévaluation avec une amélioration des termes de l'échange ou une récolte exceptionnelle, et non pas avec une période difficile, comme le veut la thèse (politiquement bien commode) généralement admise. Les gouvernements doivent prendre conscience de l'incidence cruciale que la politique des changes peut avoir sur le développement à long terme et voir dans une amélioration passagère de la balance des paiements l'occasion d'opérer une dévaluation plutôt qu'une excuse pour ne rien faire ou, pire, pour réévaluer la monnaie. L'Indonésie a habilement appliqué une stratégie de ce genre en 1978.

Amélioration de l'infrastructure

2.70 La mise en place d'une bonne infrastructure contribue grandement à créer des conditions propices au développement. Bien que des investissements très importants y aient été consacrés dans le passé, les services demeurent tout à fait inadéquats dans les pays africains. Dans nombre d'entre eux, il faut à une bonne partie des habitants une journée au moins pour atteindre une route praticable par tous les temps. En Afrique, la densité moyenne du réseau routier est deux ou trois fois plus faible que dans les autres régions en développement. Les appels téléphoniques n'aboutissent que dans moins de 20 % des cas; dans de nombreux pays, le pourcentage est même inférieur à 10 % pour les communications internationales. L'approvisionnement en eau potable et l'enlèvement des ordures laissent bien souvent à désirer. Au Zaïre, par exemple, les services relevant de l'infrastructure urbaine ne desservent même pas la moitié des citadins. De plus, les infrastructures existantes en place tendent à se détériorer faute d'entretien. Des autobus urbains sont immobilisés par des pannes 90 % du temps. Les routes zaïroises sont si mauvaises que la durée de vie moyenne d'une voiture particulière est estimée à trois ans seulement. En Afrique de l'Ouest, le matériel d'entretien des routes n'est généralement exploité qu'à 30 à 60 % de sa capacité. Les compagnies aériennes, généralement publiques, sont trop nombreuses et ne coordonnent pas leurs services. On pourrait multiplier les exemples de ce genre. Tous ces problèmes grèvent très lourdement les charges des entreprises en Afrique.

2.71 L'insuffisance notoire des infrastructures des pays africains tient à de multiples raisons. La première est que, exception faite des réseaux ferrés, les infrastructures héritées de l'époque coloniale étaient très rudimentaires. La seconde est que les organismes publics dont elles relèvent se révélés inefficaces; d'une manière générale, ils n'ont pas su se doter de gestionnaires et de techniciens compétents. La troisième est que les pays africains n'ont pas prêté une attention suffisante, dans leur politique d'équipement, à la viabilité financière et à la qualité des services; la fixation des prix de certains services à un niveau trop bas a

entraîné la détérioration des équipements et une réduction de l'offre. Par exemple, lorsque les produits pétroliers sont autoritairement maintenus trop bas, il en résulte du gaspillage et des pénuries, ainsi qu'une mauvaise desserte des régions rurales.

2.72 La qualité des infrastructures importe tout particulièrement pour le développement et le bon fonctionnement des villes. En Afrique comme dans les autres régions en développement, les centres urbains, en expansion rapide, sont les creusets de l'acculturation qui débouche sur la modernité et l'économie de marché. Les premières stratégies de développement privilégiaient les grands centres urbains. L'application de cette stratégie a dans bien des cas abouti à des distorsions de la politique des prix et de la politique d'investissement qui ont eu pour effet de couper les centres urbains de leur arrière-pays. Aussi, cette stratégie n'a-t-elle pas permis d'établir les réseaux urbains indispensables au développement des marchés intérieurs. Les stratégies adoptées après l'indépendance n'ont, par ailleurs, guère contribué à développer les institutions - en particulier les administrations locales - indispensables à une croissance ordonnée des villes. Etant donné le rythme prévu d'accroissement de la population africaine, la tendance à l'urbanisation rapide observée dans la région devrait se maintenir à long terme en dépit des mesures prises pour moderniser l'agriculture. L'existence de réseaux urbains efficaces favorisait le développement urbain comme le développement rural, il faut prévoir une expansion plus rapide de l'infrastructure. La politique de développement doit, à cet égard, tenir compte du rôle que jouent les villes secondaires dans la prestation des services nécessaires à l'agriculture.

2.73 Avec l'avènement de l'ère de l'information, la clef du succès d'une politique nationale de développement sera la rapidité d'accès à l'information et aux idées, à l'échelle mondiale. Cette assertion vaut pour l'Afrique comme pour les autres régions. L'expansion et l'amélioration des réseaux téléphoniques doit donc constituer un élément essentiel de la nouvelle stratégie de développement. Des études récentes consacrées à la corrélation entre services de télécommunications et développement économique ont montré que le ratio coûts-avantages de ces services pouvait atteindre un à cinq, voire davantage dans certains secteurs. En Afrique, la densité téléphonique n'atteint même pas un poste pour 300 habitants. Elle est deux fois plus faible qu'en Asie et 16 fois plus faible qu'en Amérique latine. Et encore, ces chiffres ne rendent que partiellement compte de la réalité, car le téléphone fonctionne généralement très mal en Afrique. La proportion de lignes en dérangement faute d'entretien atteint 20 à 40 %; la densité des réseaux est très inégale, et les régions reculées ne sont souvent pas desservies du tout. La demande non satisfaite est si considérable qu'un secteur des télécommunications convenablement géré deviendrait très vite rentable et dégagerait ensuite d'importants bénéfices qui pourraient être employés ailleurs (voir l'encadré 2.3).

2.74 Il coûte deux à trois fois plus cher de remettre en état une route trop longtemps négligée que de l'entretenir régulièrement, et le mauvais état des routes grève les frais d'entretien du parc automobile (voitures particulières et véhicules utilitaires), dans une proportion qui peut atteindre 50 % pour les routes revêtues, et beaucoup plus pour les

routes non revêtues. On estime qu'il en coûterait 5 milliards de dollars pour remettre en état le réseau routier africain, et 700 millions de dollars par an pour l'entretenir par la suite. Pour mobiliser les sommes nécessaires pour la réfection de leurs réseaux routiers, les pays africains devraient modifier profondément la structure de leurs dépenses. Depuis une quinzaine d'années, les donateurs et les gouvernements africains se préoccupent un peu plus du problème de l'entretien des réseaux routiers mais des résultats durables n'ont été obtenus que dans quelques pays. Certains d'entre eux ont élaboré des méthodes novatrices à forte intensité de main-d'oeuvre pour assurer l'entretien des routes dans les zones rurales (voir Encadré 2.4).

2.75 Etant donné le retard considérable qu'ils ont pris dans l'entretien de leurs réseaux routiers, et compte tenu de l'urbanisation rapide du continent, comment les pays africains peuvent-ils espérer, en période d'austérité budgétaire, mettre en place les services d'infrastructure indispensables? Voici quelques recommandations d'ordre général à leur intention :

- Accorder la priorité à la remise en état des équipements existants plutôt qu'aux investissements dans des équipements nouveaux;
- Faire plus largement appel au secteur privé;
- Faire en sorte que les tarifs des services publics soient davantage en rapport avec les coûts de ces services;
- Pourvoir à long terme au financement de l'entretien des infrastructures.

2.76 Répondre à la demande. Les groupes d'intérêts politiques et économiques, dans les pays africains comme dans les pays donateurs, incitent les pouvoirs publics à créer des équipements nouveaux et particulièrement à lancer de vastes projets du type de ceux qui caractérisaient les programmes passés de développement des infrastructures. Ils s'appuient trop souvent sur des prévisions excessivement optimistes de la demande et des recettes pour justifier des investissements qui, par la suite, se révèlent ne pas être rentables. Les pouvoirs publics doivent résister aux pressions exercées sur eux pour qu'ils fassent construire des routes d'une utilité limitée alors qu'une partie du réseau existant se détériore. Lorsqu'ils s'attachent à répondre aux besoins véritables, ils doivent se poser la question de la hiérarchie des priorités. Les projets d'amélioration de l'infrastructure les plus rentables doivent être entrepris en premier. Entrent notamment dans cette catégorie les projets de développement du réseau de télécommunications et de construction de routes rurales intéressant des régions qui ont un bon potentiel agricole ou des villes qui vivent en étroite symbiose économique avec l'arrière-pays agricole.

2.77 Faire davantage appel au secteur privé. Les infrastructures d'un pays se composent d'équipements durables qui, en règle générale, servent à la prestation de services devant, de par leur nature même, relever d'un monopole. Il est donc normal que les pouvoirs publics aient la haute main sur les infrastructures. Il importe cependant de bien distinguer entre les équipements et les services. Le secteur privé peut

être utilement mis à contribution pour la gestion des services, même si les équipements sont mis en place par l'Etat et lui appartiennent. L'Encadré 2.5 donne différents exemples de participation du secteur privé à la gestion du service des eaux, des services d'enlèvement des ordures et des transports publics. Au Nigéria, une société privée desservant le plateau de Jos vend de l'électricité à la National Power Authority. Cependant, la passation de contrats de sous-traitance avec des sociétés privées n'est une solution viable que si l'Etat respecte ses engagements et règle ses factures.

2.78 La plupart des pays africains ont peut-être avantage, tout en reconnaissant que les collectivités locales sont les mieux placées pour gérer convenablement les services d'infrastructure (voir les paragraphes 2.110-2.111 ci-après), à s'en remettre davantage au secteur privé, tout particulièrement pour les services de transport. A Khartoum, par exemple, les "bakassi" du secteur informel font des bénéfices alors que la compagnie publique d'autobus accumule les déficits. On relève des situations analogues dans de nombreuses villes africaines. En général, les services de transport s'améliorent lorsque des entreprises privées sont autorisées à pénétrer sur le marché et lorsque les autorités mettent un frein à leurs tendances monopolistiques et à leurs pratiques restrictives. Dans nombre de pays, les carences des services publics contraignent particuliers et entreprises à investir dans des groupes électrogènes, des réseaux privés d'adduction d'eau, des réseaux de messageries radio, etc. Cela prouve qu'il y a place pour des services privés, et que les usagers sont prêts à payer pour les obtenir (voir l'Encadré 3.2). Les programmes intéressant le secteur devraient prévoir des moyens permettant de favoriser les interactions de ce genre.

2.79 De nombreux pays africains s'en remettent déjà davantage au secteur privé. Les mesures prises en ce sens sont plus ou moins hardies : privatisation intégrale, privatisation des services auxiliaires (chargement et déchargement et acheminement local du fret, par exemple) ou passation de contrats de gestion. Dans certains cas, les organismes publics ont ramené leur rôle à celui d'intermédiaire et de planificateur : c'est ainsi qu'au Malawi, l'Office central du logement est devenu un organisme de crédit, et a cessé de jouer le rôle de promoteur. Plusieurs pays, dont le Ghana, le Sénégal et Madagascar ont maintenant recours à des entreprises privées pour l'entretien des routes.

2.80 Réduire les coûts. En Afrique, les coûts unitaires des investissements d'infrastructure, qui varient évidemment d'un pays à l'autre, peuvent atteindre le double de ce qu'ils sont en Asie, voire davantage dans le cas des services d'entretien. Cet état de choses tient notamment à l'étroitesse et à la fragmentation des marchés nationaux. Mais il dénote aussi de mauvaises méthodes de passation et d'administration des marchés publics, la faible productivité de la main-d'oeuvre et le manque d'ateliers locaux de mécanique et autres services d'appui. Dans certains pays africains, le marché est trop restreint pour justifier la création d'un secteur du bâtiment et des travaux publics comportant des entreprises capables de réaliser de grands travaux de remise en état et d'aménagement, et il est donc bon d'encourager la création d'entreprises qui desserviront

des marchés sous-régionaux. A cette fin, il faudrait notamment harmoniser les réglementations nationales en matière de marchés publics.

2.81 Pour que les produits africains soient concurrentiels sur les marchés internationaux, il est indispensable de réduire le coût des services d'infrastructure. La plupart des organismes exerçant dans le secteur des infrastructures sont à même de comprimer leurs coûts sans réduire la qualité ni le volume des services qu'ils fournissent. Les programmes de réduction des coûts nécessitent un contrôle étroit, et leur succès dépend avant tout de la détermination des cadres dirigeants. Certains organismes sectoriels en proie à des difficultés financières ont pris conscience de la nécessité de tels programmes; par exemple, les responsables de plusieurs compagnies africaines de chemins de fer acculées à la faillite se battent pour redresser leur entreprise (voir Encadré 2.6). Le taux d'utilisation des éléments d'infrastructure peut être relevé moyennant une gestion rigoureuse et de modestes investissements. Il est possible par exemple d'accélérer la rotation des wagons de chemin de fer, de réduire le temps d'immobilisation des navires à quai et d'accroître la capacité de circulation : à Abidjan, par exemple, de nouvelles restrictions de stationnement dans les quartiers du centre ont permis d'y accroître la capacité de circulation aux heures de pointe d'environ 30 %.

2.82 L'Afrique n'a, jusqu'à présent, pas pleinement tiré parti des méthodes à forte intensité de main-d'oeuvre qu'il est possible d'appliquer à petite échelle pour développer et entretenir les équipements et fournir des services d'infrastructure. Les pays africains n'ont pas non plus suffisamment persévéré dans leurs tentatives d'utilisation de techniques appropriées. Les vastes programmes lancés, dans le cadre de la décennie de l'eau, pour la mise au point de pompes à main à usage rural et de systèmes d'assainissement peu coûteux ont montré que la clef du succès réside dans des essais minutieux sur le terrain et une approche scientifique pluridisciplinaire. Des obstacles réglementaires et les carences des institutions entravent souvent l'utilisation de nouvelles techniques; ce sont des obstacles de ce genre qui, par exemple, ont freiné l'essor des transports par conteneurs.

2.83 Pratiquer la vérité des prix. Sauf peut-être lorsque les installations sont sous-employées, il n'y a pas de raison pour que les usagers des services d'infrastructure les paient moins cher qu'ils ne coûtent. Les tarifs de ces services peuvent même parfois être fixés à un niveau supérieur à celui justifié par les coûts à long terme afin de recouvrer une partie du surplus du consommateur; les usagers de la plupart de ces services appartenant aux groupes à revenu élevé, cette pratique peut être considérée comme équitable.

2.84 Des tarifs fixés en vertu du principe de la vérité des prix permettent souvent d'accroître les recettes de 20 à 30 %. Il est possible de relever les recettes publiques de 5 à 10 % en fixant le prix de l'eau et

de l'électricité, les redevances routières et les tarifs des télécommunications à un niveau tenant davantage compte des coûts marginaux, encore que pour l'eau, il puisse y avoir lieu de prévoir des arrangements spéciaux pour protéger les couches les plus défavorisées.

2.85 Pratiquer la vérité des prix est fort bien; encore faut-il que les usagers règlent leurs factures. Les taux de recouvrement sont notoirement insuffisants en Afrique sub-saharienne. Souvent, les gens refusent de payer parce qu'ils ne voient pas très bien pourquoi on leur demande de l'argent; il arrive aussi que le produit des droits et redevances soit purement et simplement détourné. Selon des estimations récentes, le taux de recouvrement des péages routiers n'atteint en Afrique que 60 %, alors que le réseau routier se détériore faute d'entretien. Ce cas n'a rien d'exceptionnel. En revanche, on a pu constater récemment, après la mise en place de réseaux ruraux d'adduction d'eau, que les taux de recouvrement des redevances étaient satisfaisants lorsque les usagers participaient à l'exploitation et à l'entretien.

2.86 Pour limiter les pertes de capacités et les détournements de services, il faut aussi s'astreindre à une certaine discipline au niveau de l'exploitation. Il peut être particulièrement payant de veiller à ce que les compteurs d'eau et d'électricité soient régulièrement relevés, de faire respecter la réglementation applicable aux véhicules à moteur et de contrôler les mouvements de navires et la navigation aérienne. De telles mesures peuvent accroître de 40 à 50 % la capacité de nombreux systèmes, à relativement peu de frais.

2.87 Garantir la sécurité financière nécessaire. Les incertitudes financières aggravent les problèmes inhérents à la planification et à l'entretien des infrastructures. Des études de la Banque mondiale ont révélé que le principal risque que courent les entreprises locales de travaux publics qui traitent avec les organismes publics est de ne pas être payées régulièrement. Dans plusieurs pays africains, les compagnies de services publics éprouvent des difficultés à recouvrer les sommes que leur doivent les ministères et les entreprises parapubliques et les entreprises chargées de l'entretien des routes sont payées en retard. Dans certains cas, ces manquements tiennent à des difficultés de trésorerie : les comptables publics décident d'affecter les disponibilités à des règlements qu'ils estiment plus urgents. Ils commettent là une erreur coûteuse. Cette pratique coûte à terme plus cher à l'Etat et ralentit la croissance économique. Il est indispensable que les organismes de gestion des infrastructures puissent compter sur des recettes régulières. Bien qu'à éviter en principe, l'affectation préalable des recettes budgétaires peut se révéler nécessaire dans la pratique pour préserver les équipements collectifs et inciter les usagers à la discipline financière.

2.88 Il y a un fossé entre le montant actuel des dépenses d'infrastructure des pays africains et les sommes qu'ils devraient consacrer au développement et à l'entretien des infrastructures pour créer les conditions indispensables à leur croissance économique. Les pays africains ne pourront se développer durablement que s'ils s'attachent à combler ce fossé en engageant à long terme les ressources publiques nécessaires. Dans la plupart des pays, il faudrait que le montant annuel

moyen des investissements d'infrastructure atteigne au moins 4 à 6 % du PIB, et l'affectation annuelle aux investissements d'infrastructure de 10 dollars (de 1980) par habitant doit être considérée comme un objectif minimum, sauf pour les pays les plus pauvres. Les dépenses consacrées à l'entretien courant doivent en outre être à la mesure des investissements. Les pays qui ont pris un retard important dans l'entretien de leur infrastructure devront, pour le rattraper, consacrer, pendant dix ans, 1 % de plus de leur PIB au poste entretien.

Développer les capacités locales

2.89 L'instauration de conditions propices au développement rend possible une amélioration de la productivité, mais seul un renforcement considérable des capacités africaines permettra de relever durablement les taux de croissance dans la région. Le développement des capacités locales comprend trois éléments :

- la mise en valeur des ressources humaines, grâce notamment à la prestation de services de santé de base et à l'amélioration de l'éducation, de la nutrition et des qualifications techniques de la main-d'oeuvre;
- la restructuration de nombreuses institutions publiques et privées, en vue de créer des conditions dans lesquelles les travailleurs qualifiés puissent fonctionner efficacement;
- la prise de conscience par les dirigeants africains de la fragilité des institutions, difficiles à mettre en place mais aisément anéanties, et donc de la nécessité de s'attacher constamment à les renforcer.

Ces trois éléments font bien souvent défaut en Afrique. Des institutions nationales n'y ont que trop souvent été politisées et utilisées au profit d'étroits intérêts partisans au lieu d'être mises au service d'objectifs nationaux.

Mise en valeur des ressources humaines et productivité de la main-d'oeuvre

2.90 Au cours des 15 années qui ont suivi leur accession à l'indépendance, les pays africains ont réalisé des progrès remarquables en ce qui concerne l'alphabétisation, la santé publique et l'espérance de vie de leur population. Depuis, cependant, certains d'entre eux ont régressé dans ces domaines comme dans d'autres. La formation professionnelle laisse beaucoup à désirer et la productivité de la main-d'oeuvre reste très faible. Il est donc impératif que la nouvelle stratégie de développement accorde une priorité élevée à la relance de la mise en valeur des ressources humaines. Il importe notamment d'améliorer la qualité de l'éducation et des services de santé publique en Afrique. Jusqu'à présent, l'enseignement et la formation professionnelle et les services de santé se sont, en règle générale, développés au détriment de leur qualité.

2.91 L'enseignement doit être conçu de manière qu'il réponde aux besoins réels des Africains. La répartition des crédits entre enseignement primaire, secondaire et post-secondaire, entre enseignement et formation professionnelle et entre les différentes disciplines doit de même être

fonction des exigences du développement. L'enseignement devrait avant tout tendre à développer l'esprit d'analyse et l'ouverture à la technique.

2.92 Le développement des capacités locales implique aussi la formation d'élites. Pour progresser, un pays a besoin d'une élite de technocrates : chefs d'entreprises, hauts fonctionnaires, administrateurs, universitaires et membres des professions libérales. Bien que peu nombreuse, cette élite est appelée à jouer un rôle catalyseur important dans le développement. Etant donné le progrès rapide de la technologie, l'Afrique aura besoin de scientifiques et de techniciens si elle ne veut pas être laissée pour compte. Cette question est traitée au chapitre 3.

Institutions publiques ou institutions privées?

2.93 Les stratégies d'après l'indépendance donnaient à l'Etat la haute main sur la production de nombreux biens et services. Vu les carences des institutions publiques, les résultats n'ont pas été brillants. De plus, les pouvoirs publics, bien loin de favoriser l'essor du secteur privé, ont délibérément freiné l'initiative privée, et notamment le développement des coopératives et des organisations locales. Les Etats africains sont en partie revenus sur cette politique, mais la question des rôles respectifs du secteur privé et du secteur public reste controversée; elle doit être réglée en fonction de la situation propre à chaque pays.

2.94 Le débat ne porte pas seulement sur la distribution des rôles entre l'Etat et le secteur privé, mais aussi sur les attributions respectives des autorités centrales, des administrations locales et des collectivités locales. Le but qu'il faut viser est la réduction du rôle des administrations centrales par la décentralisation des services publics. De nombreux services essentiels, dont le service des eaux, les services de santé et l'enseignement primaire, fonctionnent mieux s'ils sont administrés localement - voire à l'échelon du village - les administrations centrales se bornant à donner des conseils techniques et à fournir des intrants non produits localement. Il s'agit d'inciter les gens à prendre en main leur destinée, de rendre les collectivités locales davantage responsables de leur développement, et de rendre les pouvoirs publics plus attentifs aux desiderata de la population. Il est possible de contribuer à la réalisation de ces objectifs en favorisant la mise en place d'une structure institutionnelle pluraliste, où devraient figurer en bonne place des organisations non gouvernementales et des administrations locales aux pouvoirs renforcés.

2.95 Cela étant, l'Etat a un rôle essentiel à jouer dans l'instauration de conditions propices au développement économique. Créer de telles conditions devrait même être au premier rang de ses préoccupations. Il importe au plus haut point que l'Etat veille à ce que les réglementations soient appliquées systématiquement et honnêtement, assure le maintien de l'ordre et fasse en sorte que l'appareil judiciaire soit stable et fonctionne de façon objective et transparente; il lui incombe aussi de mettre en place une infrastructure fiable et efficace, ainsi que des services sociaux et des services d'information; c'est ainsi qu'il créera les conditions nécessaires à l'efficacité des entreprises, qu'elles soient privées ou publiques.

2.96 La distribution des rôles entre l'Etat et le secteur privé devrait se faire de façon pragmatique et non pas en fonction de principes rigides. Dans bien des cas, les entreprises privées sont en mesure d'offrir à des conditions extrêmement compétitives divers services publics - entretien des routes, transports, distribution d'eau, enlèvement des ordures, entretien des véhicules publics, par exemple. Cependant, il arrive aussi que des monopoles privés exploitent les consommateurs. Ce qu'il ne faut pas perdre de vue, c'est la fiabilité et le rapport coût-efficacité des services rendus. Il faut se garder de tout à priorisme quant au mode d'organisation "idéal" : ce qui compte avant tout, c'est de fournir les incitations voulues.

2.97 Les entreprises publiques, en règle générale, ne brillent pas par leurs résultats, encore qu'il y ait de notables exceptions (voir Encadré 7.3). Les cadres de ces entreprises sont handicapés par des interventions politiques. De plus, il est difficile de motiver salariés et dirigeants par des incitations appropriées lorsque l'esprit d'entreprise, le sens des affaires et le goût du risque font défaut. La prise de conscience de ces problèmes a déclenché dans le monde entier une vague de privatisations. Si elle tient à rester dans la course, l'Afrique a intérêt à ne pas résister à cette vague. Les entreprises publiques continueront d'avoir leur place dans de nombreux cas, notamment pour la prestation de services publics et la production de certains biens collectifs. Il peut arriver que le secteur privé ne soit pas à même de prendre la relève mais, réalisée sur une assez longue période et avec suffisamment d'imagination, la privatisation peut être une solution viable.

2.98 Il y a de multiples façons d'améliorer les résultats des entreprises publiques. La productivité d'une entreprise dépend moins de son régime de propriété que de son mode d'exploitation. L'expérience montre que les entreprises publiques ont de meilleures chances de succès lorsqu'on leur assigne des objectifs clairs et réalistes, lorsqu'on les laisse gérer de façon autonome leurs affaires courantes et lorsque des indicateurs fiables permettent à l'organe de tutelle de suivre les progrès accomplis sans s'ingérer indûment dans la gestion de l'entreprise. Jusqu'à présent, ces conditions ont rarement été réunies.

2.99 Les institutions, privées ou publiques - y compris les marchés - sont les médiateurs du développement. Le développement institutionnel, au sens large du terme, revêt donc une importance capitale et c'est essentiellement aux pouvoirs publics qu'il appartient de le favoriser. Or, rares sont les gouvernements africains qui se sont sérieusement attelés à cette tâche. Les organismes apparaissent ou disparaissent sans que l'on semble beaucoup se préoccuper de l'interaction des divers éléments de l'appareil institutionnel. Souvent, les institutions récemment créées commencent à péricliter dès que les responsables de leur lancement les délaissent pour se consacrer à d'autres tâches. Souvent aussi, les équipes dirigeantes se succèdent avec une rapidité déconcertante; l'immobilisme face à des problèmes urgents n'est pas moins fréquent, et tout aussi néfaste. Pour remédier à ces carences en l'espace d'une génération, les pays africains devront définir une stratégie de développement institutionnel englobant à la fois le secteur public et le secteur privé.

Améliorer le fonctionnement des administrations

2.100 Comme l'a dit le Président Abdou Diouf, ce n'est pas d'un effacement de l'Etat dont les pays africains ont besoin, mais d'un appareil administratif qui rende plus efficace l'action des pouvoirs publics. En dépit des réformes entreprises dans les années 80, les administrations publiques continuent de fonctionner extrêmement mal en Afrique. Cette situation tient essentiellement aux facteurs suivants :

- le gonflement incontrôlé des effectifs dans les administrations et dans les entreprises publiques, qui servent bien souvent de refuge aux jeunes qui, leurs études terminées, ne trouvent pas à s'employer ailleurs;
- l'avancement rapide de gens insuffisamment qualifiés qui n'ont une idée précise ni du fonctionnement des institutions qu'ils dirigent, ni du rôle qu'elles sont censées jouer;
- les difficultés qu'éprouvent les cadres dirigeants, en raison du contexte politique et social à motiver leur personnel et à lui imposer une certaine discipline;
- le fait que les gouvernants n'ont pas vraiment compris que le fonctionnement optimal d'une administration exige que son personnel, notamment ses cadres supérieurs, soit dûment qualifié et agisse selon des règles et des critères objectifs.
- le resserrement dans un nombre croissant de pays des barèmes des traitements de la fonction publique, au détriment des cadres supérieurs.

2.101 Conscients de l'urgence du problème, plusieurs pays - notamment la Gambie, le Ghana, la Guinée, Mauritanie, le Sénégal et la République centrafricaine - ont entrepris de vastes réformes administratives, qui n'ont pas encore été menées à leur terme. Ces réformes consistent essentiellement :

- à redéfinir et à préciser le mandat des organismes publics, et à les contraindre à ne recruter qu'après une évaluation rigoureuse de leurs besoins;
- à organiser des tests et des examens qui facilitent la sélection des éléments les plus qualifiés et le licenciement du personnel excédentaire moyennant une indemnisation et une aide à l'insertion dans le secteur privé;
- à améliorer la gestion du personnel, et notamment à organiser des concours d'entrée, à instituer des systèmes de notation périodique permettant l'avancement au mérite plutôt qu'à l'ancienneté ou par favoritisme, et à établir des registres du personnel coïncidant exactement avec les états de paie.
- à améliorer sélectivement la structure des salaires de manière à pouvoir attirer et retenir un personnel hautement qualifié.

2.102 Les emplois du secteur public représentent plus de la moitié des emplois non agricoles dans les pays africains, contre 36 % dans les pays d'Asie et 27 % seulement dans les pays latino-américains. Le gonflement chronique des effectifs nuit gravement à l'efficacité des organismes

publics, d'une part parce que les fonctionnaires sont mal répartis et n'ont pas les moyens matériels de bien travailler et, d'autre part, parce que la présence de nombreux oisifs sape le moral de ceux qui voudraient travailler. De nombreux ministères fonctionneraient probablement mieux avec une fraction seulement de leurs effectifs actuels. Il suffirait souvent, pour réduire considérablement les effectifs, d'appliquer la réglementation existante, et notamment de licencier les absentéistes invétérés, de respecter l'âge de départ obligatoire à la retraite et de renvoyer le personnel temporaire une fois qu'il s'est acquitté des tâches pour lesquelles il avait été recruté. Il est possible de réduire les charges salariales des administrations en éliminant les emplois fictifs, les cumuls et l'avancement automatique. Un régime de rémunération fondé sur le mérite, selon lequel une part plus importante de la rémunération consiste en des primes accordées en fonction du rendement plutôt que du rang occupé dans la hiérarchie, contribue à motiver le personnel.

2.103 Dans nombre de pays, les traitements de la fonction publique se sont sensiblement dégradés au cours des dix dernières années. Cette érosion a souvent proportionnellement le plus touché les cadres les plus hautement qualifiés, ceux précisément qui font le plus défaut à ces pays et qui émigrent en plus grand nombre. Il apparaît, en prenant comme repère nombre de critères nationaux et internationaux, que les taux de rémunération, trop élevés lors de l'accession à l'indépendance, devront diminuer encore. Il n'en reste pas moins que, dans plusieurs pays, ces taux sont tombés à un niveau où ils cessent d'être compétitifs et ne permettent plus aux administrations de recruter le personnel ayant les compétences nécessaires, ni aux agents de l'Etat de faire vivre leurs familles sur leurs seuls traitements. Les effets de cet état de choses sont partout manifestes, qu'il s'agisse de moral du personnel, de l'extension du travail ou de la généralisation de formes diverses de corruption. Et cependant, malgré la variété et l'ampleur des besoins auxquels doit satisfaire le Trésor, il faudra, dans les pays où les traitements publics se sont effondrés, opérer en les étalant de réductions systématiques des effectifs et affecter les économies ainsi réalisées à une revalorisation des traitements pour motiver à nouveau le personnel de l'Etat.

2.104 Les problèmes de personnel sont certes cruciaux, mais ils sont loin d'être les seuls. Le règlement du personnel et les règlements financiers sont complexes, très mal connus et appliqués n'importe comment, ce qui contribue à une très grave dilution des responsabilités. Les dépassements de crédits et les détournements de fonds sont chose courante et passent inaperçus faute d'une comptabilité efficace et d'audits. Et même lorsque des audits sont réalisés, ils restent généralement sans suite. Il est impératif de mettre fin à ce laxisme. Avec de la patience et de la persévérance, il est possible de mener à bien une réforme administrative. La Guinée, dont les administrations s'étaient gravement détériorées durant les années 70, a entrepris une réforme administrative qui a commencé de porter ses fruits et a notamment abouti au licenciement de 16 000 fonctionnaires ces deux dernières années. Le Gouvernement gambien est allé encore plus loin; il a procédé à des licenciements massifs qui ne l'ont pas empêché d'être reconduit dans son mandat à l'issue d'élections

libres organisées peu après la mise en train des réformes (voir Encadré 2.7).

2.105 Alors que les effectifs de la fonction publique sont pléthoriques et que l'on compte de plus en plus de gens instruits parmi les chômeurs, les pays africains manquent cruellement de fonctionnaires compétents, en particulier de cadres techniques supérieurs. Cette situation tient en partie aux carences de la formation, et en partie à ce que de nombreux Africains qualifiés passent dans le secteur privé ou émigrent. On estime, entre autres, que 10 000 Nigériens ayant une formation professionnelle auraient trouvé un emploi aux Etats-Unis. En leur offrant des conditions suffisamment attrayantes, il devrait être possible de convaincre une bonne partie de ces travailleurs de regagner leur pays d'origine. Ainsi, il ne suffit pas de former des gens qualifiés; encore faut-il pouvoir les recruter et les garder, non pas tant en leur offrant des salaires élevés (ce que les pays africains n'ont pas toujours le moyen de faire) qu'en faisant en sorte qu'ils exercent des emplois productifs et stables qui leur apportent des satisfactions professionnelles suffisantes.

Rendre plus efficace la gestion de l'économie

2.106 Les pays africains s'en sont jusqu'à présent largement remis à des organismes extérieurs et à des consultants étrangers pour les travaux d'analyse sur lesquels reposent des décisions clefs de politique économique. Ils doivent être mieux équipés pour se charger eux-mêmes de ce travail s'ils veulent accéder à une plus grande autonomie économique. Dans les années 80, les gouvernements africains ont dû élaborer des programmes d'ajustement pour pouvoir obtenir une aide extérieure - en particulier celle du FMI et de la Banque mondiale. Ils ont donc été amenés à faire davantage appel à des analystes économiques, mais les progrès ont été lents. Il faut que les gouvernements africains prévoient les moyens de développer à cet égard les capacités locales. Pendant la période de transition, des conseillers étrangers pourront continuer de participer aux analyses et aux activités de formation. A terme, cependant, les pays africains devraient faire spontanément appel à des experts en matière de politique économique et être à même de trouver chez eux ces experts. Les gouvernants pourraient commencer par recourir davantage aux services du personnel africain qualifié dont ils disposent déjà. La sous-utilisation de ce personnel contraint l'Afrique à s'en remettre davantage à des conseillers étrangers dont elle n'est déjà que trop tributaire.

2.107 Les pays africains ne pourront pas se doter du jour au lendemain de leur propre cadre d'analystes économiques. Ce cadre doit avoir une structure pyramidale. Au sommet de la pyramide, on trouve habituellement une petite équipe de conseillers qui s'occupent essentiellement de la stratégie économique et d'autres grandes questions. Cette équipe doit être idéologiquement proche du pouvoir et avoir la confiance des dirigeants politiques. Juste en-dessous, on trouve la catégorie des analystes spécialisés dans divers aspects de la politique économique - politique agricole, conservation, fixation des prix, budget, balance des paiements, etc. Ce sont des technocrates qui assurent la continuité en cas de changement de gouvernement. Pour améliorer la qualité du travail de ces

spécialistes et assurer le maintien de l'appareil même s'il est négligé pendant un certain temps, il est indispensable que la pyramide s'élargisse au-delà de la haute administration, ce qui implique que les universités et les établissements de recherche indépendants, ainsi que des bureaux d'études économiques, se lancent dans l'analyse économique. Les donateurs ont apporté une contribution utile au développement institutionnel en renforçant les moyens d'analyse ne relevant pas des pouvoirs publics - essentiellement par l'intermédiaire de fondations privées se consacrant à la recherche sur le développement à long terme. Il existe des fondations de ce genre dans plusieurs pays, mais les pouvoirs publics ne font guère appel à leur concours. La Tanzanie fait exception à cet égard. Des économistes appartenant au corps universitaire y ont joué un rôle précieux dans l'élaboration de la réforme économique (voir l'Encadré 2.8).

2.108 Les pays africains doivent chercher à se doter d'experts de haut niveau et l'un des moyens d'y parvenir consiste à établir des liens professionnels entre économistes africains. La création d'un réseau professionnel d'économistes en Afrique de l'Est est un pas important dans cette direction, et cette initiative pourrait utilement être imitée ailleurs et dans d'autres disciplines (voir Encadré 7.5).

2.109 Il est extrêmement difficile de procéder aux analyses économiques nécessaires à la définition d'une politique sans pouvoir s'appuyer sur des données fiables et récentes. Or, les services statistiques laissent cruellement à désirer en Afrique. Dans la plupart des pays, il faudrait de toute urgence les réorganiser complètement et leur donner davantage de moyens financiers. La collecte des données devrait être réorientée en fonction des besoins des responsables de la politique économique. Cette question est traitée plus en détail dans l'annexe statistique.

Renforcer les collectivités locales

2.110 Dans la plupart des pays africains, la croissance des villes a été si rapide que les services de planification et les services administratifs, tant centraux que locaux, sont complètement débordés. C'est donc de plus en plus aux collectivités locales qu'il appartient de répondre à la demande, sans cesse croissante, d'équipements collectifs. Cette évolution est dans l'ordre des choses, car les collectivités locales, en dépit de leurs faiblesses et de leur manque de ressources financières, sont mieux placées que quiconque pour répondre aux besoins locaux. Cela vaut aussi bien pour les campagnes que pour les villes. L'exemple du Rwanda, où les communes ont su faire preuve d'initiative, mobilisant la population pour qu'elle participe à l'entretien des routes, à la plantation d'arbres et à la conservation des sols, illustre le potentiel des collectivités locales. L'action menée pour doter les collectivités locales de personnel compétent et les rendre attentives aux besoins locaux est un élément essentiel du développement des capacités. Il faudra notamment renforcer les pouvoirs fiscaux des collectivités locales et définir nettement les délégations de pouvoirs dont elles bénéficient. Nombre des problèmes des collectivités urbaines et rurales ne peuvent être résolus que localement; les solutions imposées par les autorités centrales sont vouées

à l'échec. Ce qu'il faut, c'est miser sur l'énergie et les ressources de la population locale.

2.111 Jusqu'à présent, la décentralisation a consisté essentiellement, en Afrique, à renforcer les services locaux des administrations centrales. Pour justifier ce choix, on a fait valoir que les collectivités locales, faute de contrôles suffisants, risquaient d'être paralysées par la corruption et l'inefficacité. Cependant, un revirement se dessine. Les Etats francophones d'Afrique de l'Ouest ont entrepris un nouvel effort de décentralisation; le Nigéria a entrepris un programme de réévaluation de ses institutions locales étalé sur dix ans; la Tanzanie s'emploie à revitaliser les collectivités locales. Ces initiatives vont dans la bonne direction. Il convient de les élargir et de les renforcer.

Favoriser l'essor du secteur privé

2.112 Puisque les bureaucraties et entreprises d'Etat se sont avérées inefficaces, les stratégies futures de développement pourraient faire une plus grande place au secteur privé. Souvent, bien que le pouvoir central leur oppose une vive hostilité, les petites entreprises locales font preuve d'une vitalité remarquable. En Guinée, par exemple, sous le régime précédent, de petites maisons de commerce privées ont continué d'assurer l'approvisionnement de la population en biens essentiels en dépit de l'acharnement que les bureaucrates mettaient à les en empêcher. La nouvelle stratégie devrait tendre à concilier les impératifs d'une administration efficace avec les aspirations des Africains, qui ont le goût de l'entreprise indépendante, et avec la volonté des groupes sociaux et religieux et des collectivités locales de s'associer à l'effort de développement (voir Encadré 2.9). Pour exploiter cette capacité locale latente, il suffirait de lever certaines entraves administratives et de prendre des mesures de soutien.

2.113 La nouvelle stratégie devrait tendre à exploiter le dynamisme du secteur privé et à encourager les initiatives à tous les niveaux. Cela veut dire soutenir à la base l'action des associations de village ou de quartier, aider au niveau intermédiaire les associations locales privées, les fédérations de coopératives et autres organisations et soutenir au plan national les chambres de commerce ou d'industrie, les associations de commerçants, les organisations non gouvernementales à vocation polyvalente (telles que CONGAD au Sénégal et VADA au Kenya) et les associations de banquiers, de médecins, d'avocats, de comptables et autres associations professionnelles. L'action collective de ces divers groupes s'inscrit dans la tradition africaine (voir Encadré 8.3).

Les dimensions politiques et culturelles

2.114 Les enseignements de l'histoire donnent à penser que la légitimité politique et l'existence d'un consensus sont parmi les conditions essentielles d'un développement durable. Pour être viable, une stratégie de développement conçue pour les pays africains doit tenir compte des traditions historiques de l'Afrique aussi bien que des réalités actuelles. Elle suppose que l'on substitue aux attitudes souvent autoritaires du passé une politique de participation, à l'écoute de la base

et qui fasse intervenir les populations, au niveau du village notamment, dans les décisions qui les touchent directement.

Modernisation

2.115 Les intellectuels africains soulignent dans leurs écrits que dans la majorité des cas, les stratégies initiales de développement n'ont pas su tirer parti de ce que les sociétés traditionnelles avaient de meilleur. Dans les années qui ont suivi l'accession des pays africains à l'indépendance, les théoriciens de la modernisation opéraient généralement une distinction tranchée entre les sociétés "modernes" - c'est-à-dire, pour eux, "occidentales" - et les sociétés pré-modernes ou traditionnelles. Selon eux, le progrès consistait à mettre en place une société moderne. Cette conception du progrès est à l'origine de nombreuses erreurs qui ont notamment contribué à l'échec des réformes agraires, des projets de développement de l'élevage, des mesures de fixation des populations rurales et des programmes de développement intégré.

2.116 Les stratégies futures de développement doivent tenir compte de ce que nombre des valeurs et des institutions traditionnelles de l'Afrique, loin d'entraver le développement, peuvent y contribuer. Par exemple, la persistance des allégeances aux groupes primaires, quoique souvent déplorée par les non-Africains, a beaucoup contribué au développement en Afrique. La culture populaire, la participation des femmes à l'activité économique, le respect de la nature sont autant de valeurs et de traditions qui peuvent être mises au service du développement. Les systèmes informels de crédit tirent judicieusement parti des valeurs et des modes d'organisation sociale traditionnels (voir Encadrés 4.2 et 6.3). De nombreuses méthodes de cultures indigènes, notamment la polyculture, longtemps critiquées, sont maintenant considérées comme techniquement défendables. D'une manière générale, le malaise du secteur moderne contraste avec l'extrême vitalité du secteur non structuré, solidement ancré dans les valeurs traditionnelles. Ce secteur a notamment su s'adapter avec la souplesse voulue aux événements extérieurs.

2.117 L'importance du secteur moderne ne doit toutefois pas être minimisée. Il ne fait aucun doute que pour accélérer la croissance de la production agricole, il importe d'améliorer la productivité grâce à l'adoption de procédés de culture, d'outils et de machines modernes. Il y a place aussi pour la modernisation dans d'autres secteurs. Cependant, le secteur moderne devrait tendre désormais à compléter le secteur traditionnel plutôt qu'à l'évincer. Il faut se garder aussi d'idéaliser le secteur traditionnel, si réels que soient ses mérites. La modernisation demeure un objectif valable, mais il doit s'agir d'une modernisation solidement ancrée dans le substrat social de chaque pays.

2.118 Les institutions traditionnelles ne sont pas immuables; elles évoluent constamment en fonction des circonstances. Les programmes de développement ne peuvent réussir que s'ils tiennent pleinement compte des caractéristiques sociales de chaque pays et de sa dynamique culturelle. Chaque pays doit, sans perdre de vue ses objectifs fondamentaux, se doter d'institutions dont le fonctionnement soit compatible avec le système de valeurs observé par sa population. Dans certains domaines, cependant, il

n'y a guère place pour des compromis. Les liens familiaux et ethniques qui renforcent l'action des collectivités locales n'ont pas à entrer en ligne de compte dans le fonctionnement des administrations centrales, dont le personnel doit être choisi selon des critères de qualification, et où toute confusion entre deniers publics et ressources privées est évidemment à proscrire.

Accession des femmes aux responsabilités

2.119 Il est de plus en plus admis que les femmes apportent une contribution essentielle au développement. Elles ont un rôle prépondérant dans la production alimentaire, elles gèrent les ressources familiales et c'est d'elles que dépend le bien-être des familles (voir le chapitre 3). Cependant, en ce qui concerne le rôle des femmes, il semble bien que les traditions aillent à l'encontre des impératifs du développement. En Afrique, les femmes sont soumises à toutes sortes de sujétions d'ordre juridique, économique et social. Il subsiste même certaines lois qui leur refusent la capacité juridique. Au Zaïre, par exemple, une femme a besoin de l'autorisation de son mari pour ouvrir un compte en banque, et le nouveau code civil dispose que les biens de l'épouse sont gérés par son mari sauf si celui-ci est déclaré incapable, et que, si l'épouse peut gérer les biens qu'elle a acquis dans l'exercice de sa profession, ceux-ci peuvent lui être soustraits par son mari s'il estime qu'il en va de l'intérêt du ménage. De telles entraves juridiques relèguent les femmes dans le rôle d'agents économiques du secteur non structuré.

2.120 Les stratégies futures de développement devraient traiter les femmes comme des adultes à part entière. Les gouvernements africains et les donateurs devraient aider les associations féminines à participer pleinement au développement économique et social en leur accordant des moyens de formation et de crédit et en faisant en sorte que les institutions officielles les traitent comme les autres groupements et organisations.

Le pouvoir au service du développement

2.121 La longue liste des problèmes de développement des pays africains dénote une crise du pouvoir, le pouvoir étant entendu ici comme le pouvoir politique de diriger des affaires d'une nation. Faute d'un secteur privé suffisamment influent pour mettre un frein à leurs excès, les serviteurs de l'Etat, dans de nombreux pays africains, se sont d'abord servis eux-mêmes sans crainte d'être inquiétés. Les simples particuliers ont réagi en se protégeant par des réseaux de relations personnelles plutôt qu'en cherchant à mettre l'Etat tout puissant devant la responsabilité de ses échecs. Il en est résulté une personnalisation de la vie politique qui contraint les politiciens à cultiver une clientèle s'ils veulent rester au pouvoir. Les dirigeants s'arrogent de vastes pouvoirs discrétionnaires et n'ont cure de la légitimité. L'information est contrôlée, et les associations bénévoles, si elles n'acceptent pas d'être dirigées par des gens à la solde du pouvoir, risquent d'être dissoutes. Cela ne crée guère un climat propice au dynamisme économique. Dans le pire des cas, l'Etat verse dans la tyrannie et l'arbitraire. Cette pente n'est pourtant pas irrésistible. Comme le montre l'exemple du Botswana, une équipe dirigeante

dévouée peut réussir à opérer un redressement. Un tel redressement exige des efforts systématiques pour mettre en place une structure institutionnelle pluraliste, la volonté de respecter les lois et une protection jalouse de la liberté de la presse et des droits de l'homme.

2.122 Les intermédiaires ont un rôle important à jouer : ils peuvent, à l'intérieur de la société, exprimer les préoccupations locales plus efficacement que les institutions locales. Ils sont ainsi à même d'élargir le champ des idées et des valeurs qui influent sur l'orientation des politiques. Ils peuvent aussi faire pression sur les détenteurs de la puissance publique pour les inciter à plus d'efficacité et pour les responsabiliser. Au Kenya, le National Christian Council joue ce rôle depuis un certain temps. Des organisations du même genre sont apparues dans plusieurs autres pays. Bien que leur rôle puisse donner lieu à des controverses politiques, les intermédiaires contribuent indubitablement à faire participer davantage les citoyens à l'effort de développement. Lorsqu'ils traitent avec les organisations locales, les intermédiaires doivent agir avec circonspection. Ils commettent souvent l'erreur de court-circuiter les notables locaux, souvent parce qu'ils leur reprochent de profiter de leur situation. Le reproche ne semble guère fondé; bien au contraire, des études ont montré que la collaboration avec les dirigeants locaux contribuait à l'efficacité des programmes de développement. Il est indispensable de mieux informer le public pour le sensibiliser davantage aux problèmes de développement. Trop souvent, une mauvaise information - parfois délibérée - sur la politique gouvernementale empêche la formation d'une conscience politique et décourage la participation populaire.

Lutter contre la corruption

2.123 L'ampleur de la corruption dépend largement de l'exemple donné par ceux qui tiennent les rênes du pouvoir. Une fois que de mauvaises habitudes ont été prises, il est difficile de s'en départir. Et l'aide étrangère, souvent fournie par l'intermédiaire d'entrepreneurs ou de fournisseurs avides de s'enrichir, a malheureusement multiplié les occasions de malversations. Des centaines de millions de dollars, ainsi détournés, ont quitté l'Afrique pour alimenter des comptes bancaires privés. Le coût de ces pratiques ne se mesure pas seulement aux sommes détournées, mais aussi à l'effet profondément démoralisateur qu'elles exercent sur la société en général.

2.124 Il y a plusieurs moyens de lutter contre la corruption. L'élimination des contrôles inutiles réduit considérablement les possibilités qu'ont les fonctionnaires de s'enrichir par des pots de vin. La transparence des modalités de passation des marchés, l'obligation de tenir une comptabilité rigoureuse et à jour, l'obligation de publier des rapports d'audit, et des consignes de sévérité données aux magistrats chargés de poursuivre ceux qui détournent les deniers publics sont autant de mesures qui contribuent à une gestion financière honnête. Les organismes d'aide extérieure ont le droit d'exiger que des mesures de ce genre soient prises. Les Etats donateurs se doivent aussi d'exercer des poursuites contre les entreprises ayant leur nationalité qui recourent à des dessous de table pour emporter des marchés; malheureusement, les Etats-Unis sont, pour le moment, le seul pays à avoir rendu ces pratiques

illégales. La présence d'une presse libre et vigilante - attributs qui ne sont que trop rarement ceux de la presse africaine - contribue notablement à une saine gestion des affaires publiques, et cela vaut pour l'Afrique comme pour les autres régions. Il se trouve que les deux pays africains qui obtiennent les meilleurs résultats économiques - Maurice et le Botswana - sont des démocraties parlementaires où la liberté de la presse n'est pas un vain mot.

Les dimensions internationales

2.125 Les efforts des pays africains ne pourront aboutir que dans un climat international propice. L'instauration d'un tel climat dépend en particulier de quatre facteurs :

- la relance de l'intégration et de la coopération régionales;
- les conditions du commerce international, qui devraient être libérales et orientées vers la croissance;
- une assistance financière assurant aux pays de la région des apports réguliers sur une longue période;
- moins de dirigisme de la part des donateurs.

2.126 Les Africains considèrent depuis longtemps que l'intégration et la coopération régionales sont indispensables au développement soutenu de leur région, et ils n'ont pas tort. Cependant, il faudra des initiatives nouvelles pour que des progrès réels soient accomplis à cet égard (voir le Chapitre 7). Le problème de l'Afrique du Nord ne sera pas abordé dans le présent rapport. Il n'est cependant pas exclu de penser qu'on trouvera des solutions aux problèmes qui ont divisé les peuples de la région et que sera instaurée entre les pays d'Afrique australe une coopération économique qui, à terme, transformera les perspectives de l'ensemble de la région.

2.127 Pour que l'Afrique puisse accroître et diversifier ses exportations, il est essentiel que les échanges internationaux se développent. Les pays africains, dans le cadre du GATT, bénéficient du Système généralisé de préférences, et la Convention de Lomé leur ouvre pratiquement sans restriction les marchés de la Communauté économique européenne. Pour les produits manufacturés, l'accès aux marchés ne pose donc pas de problèmes. En revanche, les pays africains se heurtent souvent à des obstacles lorsqu'ils veulent exporter ceux de leurs produits agricoles pour lesquels ils sont compétitifs - la viande de boeuf par exemple. Des pratiques de dumping ont gravement compromis les exportations de produits laitiers du Kenya, et les restrictions d'importation imposées par les Etats-Unis ont eu le même effet sur ses ventes de fleurs coupées. Les mesures protectionnistes qui empêchent l'importation de produits africains ne servent ni les intérêts des pays importateurs, ni ceux des pays exportateurs, et elles devraient être vigoureusement combattues. Il faudrait de même encourager les nouveaux pays industriels à ouvrir leurs marchés aux produits africains.

2.128 L'Afrique doit se donner pour but de devenir progressivement moins tributaire de l'aide extérieure et de s'en passer un jour complètement. Cette aide n'a pas que des résultats positifs et, parmi les effets négatifs, le plus grave est peut-être qu'elle permet de remettre au

lendemain les décisions pénibles. La communauté des donateurs se doit de veiller avec le plus grand soin à ce que les retombées négatives ne soient pas les plus fortes. Cependant, les besoins minima d'assistance extérieure des pays africains resteront à moyen terme importants (voir le chapitre 8). Il importe que les donateurs garantissent aux pays africains disposés à entreprendre des réformes durables des apports réguliers qui progresseront dans la mesure voulue. Il est indispensable aussi que des mesures hardies soient prises rapidement pour réduire la dette des pays africains, comme on le verra au Chapitre 8.

2.129 Les donateurs devraient être disposés à faire preuve de souplesse lorsqu'ils aident les pays africains à développer leur capacité. Il apparaît de plus en plus que les formules appliquées dans l'hémisphère nord ne permettent même pas de régler efficacement les problèmes des pays de cet hémisphère : dans certains de ces pays, la lutte contre la pauvreté n'a guère donné plus de résultats que dans les pays de l'hémisphère sud. Il n'est pas rare que les programmes établis à l'intention des pays de l'hémisphère sud le soient par des spécialistes de l'hémisphère nord qui procèdent sans faire appel aux responsables locaux et, bien sûr, sans tenir compte des desiderata de la population. Les programmes ainsi conçus sont souvent appliqués sans conviction par les pays intéressés, ce qui explique dans bien des cas leur inefficacité. Des formules d'assistance nouvelles et plus efficaces sont proposées au Chapitre 9.

Conclusion

2.130 Les stratégies futures de développement doivent avoir pour objectif premier de transformer les structures de production, de stopper le déclin des institutions des pays africains et de jeter les bases d'une croissance durable et équitable. Les programmes d'ajustement structurel mis en oeuvre récemment en Afrique constituent un premier pas important dans la bonne direction, mais il reste fort à faire, et il convient de s'attacher davantage à atténuer les conséquences sociales néfastes que peuvent avoir ces programmes. Le manque d'efficacité de ces derniers tient essentiellement à l'insuffisance des capacités locales, tant dans le secteur privé que dans le secteur public, ainsi qu'à leur conception et à leurs modalités d'exécution. Trop souvent conçues par des experts de l'extérieur, les réformes sont mal assimilées et sont mises en oeuvre sans conviction. Un profond malaise politique paralyse l'action dans la plupart des pays de la région. Le public voit dans l'élite un groupe de profiteurs égoïstes, et les gouvernements n'ont pas su rallier le peuple à la cause du développement.

2.131 L'Afrique possède d'abondantes ressources. Moyennant un certain nombre de mesures hardies, les pays africains pourraient aisément parvenir à un taux de croissance annuelle de 4 %, et c'est là l'objectif proposé ici. La stratégie dans laquelle s'inscriraient ces mesures devrait :

- Poursuivre les programmes d'ajustement. Ces programmes devraient être progressivement modifiés de manière à tenir davantage compte de l'impact social des réformes, des investissements nécessaires pour accélérer la croissance et des mesures à prendre pour que les réalisations soient durables.

- Mettre l'accent sur le développement des capacités locales. L'Afrique a besoin de lancer un nouvel effort pour mettre en valeur ses ressources humaines. Cela suppose une totale réorientation du système d'enseignement et de formation afin d'améliorer la qualité et le rapport efficacité-coûts et de mieux l'adapter aux besoins; un renforcement systématique des institutions publiques et privées; un dégraissage des organismes publics pléthoriques qui, au lieu d'exercer une activité de contrôle, s'attacheraient à promouvoir le développement et à encourager l'essor d'organisations non gouvernementales et de groupements populaire;
- Créer des conditions propices à l'exercice d'activités productives : supprimer les réglementations inutiles qui grèvent les charges des entreprises; maintenir les taux de charge à des niveaux compétitifs et renforcer les services d'infrastructure.
- Briser le cercle vicieux formé par une faible production agricole, une démographie galopante et la dégradation de l'environnement en améliorant la recherche agricole et les services de vulgarisation, en encourageant la planification des familles et en mettant en oeuvre des plans de protection et de l'environnement.
- Poursuivre les efforts d'intégration et de coopération régionale pour surmonter la fragmentation des économies africaines.
- Forger entre les gouvernements et les donateurs des liens véritables d'association fondés sur ces objectifs.

2.132 Les chapitres qui suivent traitent plus en détail des principales questions à régler pour mettre en oeuvre cette stratégie. Le rapport s'achève sur un exposé des besoins financiers des pays africains, du rôle que devraient jouer les donateurs et des mesures à prendre pour que se constitue à l'échelle mondiale une coalition pour le succès d'une stratégie nouvelle concertée de développement de l'Afrique.

Encadré 2.1 Le plan malgache de protection de l'environnement

Le Gouvernement malgache a entrepris une action rigoureuse pour parer à la grave dégradation de l'environnement qui menace le développement à long terme du pays. Avec l'aide des donateurs, il a établi un Plan d'action pour l'environnement (PAE), comportant cinq trains de mesures visant :

- o à limiter le déboisement et l'érosion des sols;
- o à préserver le patrimoine biologique unique de Madagascar;
- o à suivre de près les développements écologiques;
- o à sensibiliser la population aux questions d'environnement; et
- o à stopper la pollution des villes.

Quatre-vingts pour cent de la superficie de Madagascar était à l'origine couverte de forêts et est peuplée d'une faune et d'une flore extrêmement variées. Il n'en reste aujourd'hui de forêts que sur 16 % du territoire. Sans un renversement des tendances actuelles, les forêts naturelles de Madagascar auront disparu d'ici 30 ans environ; ce recul entraîne une désastreuse érosion des sols et la disparition progressive, mais irréversible d'espèces biologiques d'une diversité exceptionnelle, qui constitue une perte permanente pour l'humanité. Le déboisement a en outre pour conséquence une baisse constante de la fertilité des sols et une énorme augmentation du coût des investissements et de l'entretien des grands réseaux d'irrigation et de construction de barrages. Les dégâts subis tous les ans par l'environnement sont de l'ordre de 5 à 15 % du PNB.

Le PAE a été conçu sous forme d'action continue présentant les caractéristiques suivantes :

- o Un ferme engagement politique. Le Plan, qui a été lancé par le Premier Ministre, a bénéficié de l'appui des partis et est considéré comme faisant partie intégrante du plan de développement de Madagascar. Une Charte nationale de l'environnement sera soumise à l'approbation de l'Assemblée nationale. Bien que les donateurs aient entièrement souscrit à l'initiative du Gouvernement, ils n'ont été que les catalyseurs d'un véritable élan national.

- o Une large participation et un effort de communication. Pour préparer le plan, on a mobilisé environ 150 spécialistes locaux appartenant à diverses disciplines et attachés à diverses organisations publiques, semi-publiques et privées. On a en outre lancé une énergique campagne multimédia pour sensibiliser toutes les couches de la société malgache aux questions d'environnement. L'enseignement de l'écologie est progressivement introduit à tous les niveaux de l'enseignement : primaire, secondaire et universitaire.

- o Un rapide passage du stade de la recherche à celui de l'action. Les études faites ont débouché sur des actions sur le terrain, des opérations pilotes, l'établissement d'un grand programme d'investissement

et la rédaction de propositions de réformes politiques et institutionnelles.

Le programme d'investissement proposé comprend : des projets de gestion des bassins versants pour protéger de vastes périmètres irrigués, des barrages hydroélectriques et des réservoirs; une collecte systématique d'informations sur l'environnement (établissement de cartes, télédétection, l'établissement de cadastres) pour améliorer la gestion des ressources, et des programmes éducatifs. Sur le plan juridique et politique, il est prévu de modifier la législation et la fiscalité foncières pour encourager la population à reboiser et adopter des pratiques de nature à préserver l'environnement en lui donnant de meilleures garanties sur son droit à la terre, en établissant des procédures permettant de passer systématiquement au crible les gros investissements et de contrôler les espèces en voie de disparition.

Les efforts faits par Madagascar pour préserver la diversité biologique unique de ses terres, qui répondent à une préoccupation durable de l'humanité, se sont attiré un puissant appui des donateurs. Ses efforts porteront d'ailleurs des fruits sur le plan économique sous forme de tourisme écologique. Un grand projet touristique, qui ouvrirait les parcs nationaux au tourisme dans le cadre de contrôle rigoureux, a été lancé avec le concours de fonds privés. Ce tourisme sera une source, non seulement de recettes fiscales et autres, mais également de création d'emplois dans une région qui en a le plus grand besoin.

Le Lesotho, Maurice, le Ghana et le Rwanda ont eux aussi lancé des initiatives en faveur de l'environnement, et d'autres pays ont manifesté leur désir d'en faire autant. L'exemple de Madagascar leur sera d'un précieux secours.

Encadré 2.2 Nigéria : les leçons de l'ajustement

L'économie nigériane est un exemple des distorsions causées par la flambée des prix des produits de base, l'effet positif des mesures vigoureuses prises par le Gouvernement pour réorienter les incitations et la nécessité de tempérer les répercussions sociales négatives des mesures d'ajustement.

La brusque hausse des prix du pétrole a fait passer les exportations de 4 milliards de dollars en 1975 à 26 milliards de dollars en 1980, tandis que le PNB par habitant passait de 360 dollars à plus de 1.000 dollars. La hausse des dépenses publiques alimentée par les recettes du pétrole s'est traduite par un délaissement de l'agriculture au profit des services. L'effondrement des prix du pétrole s'est toutefois accompagné de celui des recettes d'exportation du Nigéria. En 1986, elles n'étaient plus que de 6 milliards de dollars, tandis que la dette extérieure était passé de 5 milliards de dollars en 1980 à 25 milliards de dollars en 1986. Le volume réel des importations a diminué à un taux moyen de 20 % par an. Les taux de croissance sont devenus fortement négatifs et le PNB par habitant est tombé à 370 dollars.

A l'issue du débat public, le Gouvernement a adopté un programme visant à libéraliser l'économie et laisser le marché fixer le niveau des prix :

- o en introduisant un système de fixation des taux de change soumis aux lois du marché;

- o en éliminant les licences d'importation et en libéralisant la réglementation relative aux exportations;

- o en supprimant les contrôles de prix et les offres de commercialisation agricole; et

- o en adoptant des politiques budgétaire et monétaire de nature à étayer cette action.

Ce programme, qui a été lancé en 1986, a transformé la structure des incitations à l'économie. Une dévaluation de 75 % de la monnaie a sensiblement augmenté les prix relatifs des produits d'importation. Il en est résulté une relance du secteur des cultures arboricoles. Mais, à mesure que les agriculteurs se sont orientés davantage vers les cultures d'exportation et la substitution des importations, les prix des produits alimentaires ont augmenté, rendant cette production plus rentable. Cette amélioration des incitations à l'agriculture a renversé la tendance à favoriser le secteur urbain au détriment de l'agriculture qui s'était développée durant le boom pétrolier.

L'ajustement des taux de change et les réformes commerciales ainsi opérées ont réorienté les devises vers les secteurs où elles étaient susceptibles d'être le plus productives. Les entreprises manufacturières, au lieu de faire essentiellement des montages ou de fabriquer des produits à base de matériaux et de pièces importés, se sont tournées vers la fabrication à base de matériaux locaux. Après cinq années de contraction

au taux de 4 % par an en moyenne, la production manufacturière a repris sa croissance à partir de 1987. Le nouveau taux de change et un régime des prix ont amélioré l'utilisation des ressources dans l'économie et encouragé les exportations. Bien que les investissements et le niveau des importations aient continué à baisser depuis l'adoption du programme, la production a peu à peu repris. Au cours des cinq années allant de 1982 à 1986, la production réelle, compte tenu de la production pétrolière, à l'exclusion de l'agriculture, a baissé de 15 %. Plus de la moitié de cette perte avait été compensée en 1987 et 1988, en dépit d'une baisse de 30 % de la valeur réelle des importations. Les exportations de produits autres que le pétrole, notamment celles de cacao et autres produits agricoles, ont augmenté considérablement, de 40 % par an en 1987 et 1988.

Bien que le programme ait rendu l'économie plus efficace, il n'a pas encore débouché sur une reprise des investissements privés, qui sont la clé de toute croissance future. Pour relancer les investissements privés, les autorités ont dernièrement libéralisé la réglementation à laquelle ils sont soumis, et notamment relâché les restrictions opposées aux investissements étrangers directs, commencé à gérer les grandes entreprises publiques comme des entreprises commerciales et à privatiser les plus petites d'entre elles.

En raison en partie du marasme des investissements privés, le PIB est tout juste parvenu à croître au même rythme que la population, et les revenus par habitant ont stagné. La main-d'oeuvre augmentant plus rapidement que les créations d'emplois, le chômage est resté élevé, encore que le retour à la terre d'un grand nombre de migrants désireux de tirer parti des possibilités nouvelles offertes par le secteur rural a partiellement allégé le problème. Les salaires réels, qui avaient baissé de plus de moitié en 1982-86, ont baissé d'encore 10 % en 1987, et une mauvaise récolte en 1987 a provoqué une hausse des prix. L'assouplissement la politique financière du début de 1988 a accentué les pressions exercées par les prix. Bien que les traitements de la fonction publique aient été augmentés au début de 1988, la hausse brutale des prix des produits alimentaires a en grande partie fait perdre aux fonctionnaires le bénéfice de ce relèvement. Au milieu de 1988, la stabilisation du budget et une bonne récolte ont ralenti la hausse des prix des produits alimentaires jusqu'au début de 1989. Ensuite, il s'est à nouveau produit une hausse rapide des prix, traduisant en partie la dépréciation de la monnaie et la baisse de financement par l'Etat des dépenses en devises. Les conséquences de cette évolution ont été extrêmement dures sur le plan social.

Plusieurs leçons se dégagent de l'expérience nigériane. La principale est qu'il y a lieu de gérer prudemment le produit d'un boom des prix des produits de base. Il est en effet difficile de comprimer les dépenses publiques lorsque le boom prend fin et d'adapter l'économie à un niveau plus bas de dépenses. C'est à ces difficultés que le Nigéria a dû de ne pas pouvoir réagir immédiatement à l'effondrement des recettes pétrolières et de voir s'accumuler une dette étrangère dont il ne pouvait assurer le service. La deuxième leçon à tirer de cette expérience est que la dévaluation peut relancer la production agricole et permettre une utilisation plus efficace des ressources. La troisième est qu'on ne peut escompter que les mesures macroéconomiques auront un effet immédiat. La politique par impulsions sape la confiance des investisseurs et prive

l'économie des investissements qui sont indispensables à sa reprise. Ajoutons à cela qu'il faut considérer l'ajustement comme un processus continu et que, si une rigoureuse discipline budgétaire n'est pas observée, l'inflation peut aisément faire perdre au pays les bénéfices des réformes et être source de problèmes sociaux qui auraient pu être évités.

Encadré 2.3 Les télécommunications à l'ère de l'information

Dans un monde où l'information joue un rôle de plus en plus important, la compétitivité de l'Afrique dépendra de sa capacité à accéder à l'information et à communiquer à l'échelle mondiale. L'informatique a révolutionné le processus de décision, augmenté la productivité et redistribué les avantages comparatifs. Les techniques nouvelles - qu'il s'agisse des ordinateurs personnels, des machines fac-similé ou des réseaux numériques - sont en train de produire une profonde révolution dans la conduite des affaires. L'utilisation de tout ce matériel suppose la mise en place d'un réseau de télécommunications de base. Or, à l'heure actuelle, la demande non satisfaite de lignes de l'Afrique est de l'ordre de plus de 60 % de la capacité installée.

L'expérience d'autres pays montre qu'à une croissance du PIB de 4 % devrait correspondre une expansion du nombre des lignes téléphoniques de 10 %. Au cours des dernières années, ce taux d'expansion a été de 7 % par an. Pour rattraper l'arriéré, il faudrait, sans être trop ambitieux, que le nombre des lignes augmente de 12 % par an dans l'Afrique subsaharienne, ce qui représente un investissement de l'ordre de 800 millions de dollars par an, ou de 0,5 % du PIB. C'est là un objectif modeste comparé à l'énorme expansion en cours dans les pays développés. Les pays européens consacrent actuellement 0,7 % de leur PIB à cette expansion, alors que l'Afrique n'y consacre que 0,3 %.

Pour atteindre cet objectif, l'Afrique devra repenser sa politique traditionnelle à l'égard des télécommunications. Les monopoles publics existants sont déjà débordés et n'ont pas les compétences en gestion, les techniciens et les ressources financières pour faire face au fonctionnement des services actuels et à leur modeste expansion. En traitant les services de télécommunications comme des services commerciaux et, à certains égards, en les privatisant, on réussirait mieux à mobiliser les ressources et les compétences nécessaires. Le rapport coût-avantages de bons réseaux de communications est si élevé et les pertes économiques dues à l'insuffisance des services actuels sont telles qu'on peut être sûr que le secteur privé ne pourra manquer de s'intéresser à ce marché.

Encadré 2.4 Entretien routier par la technique à forte intensité de main-d'oeuvre

La réfection et l'entretien des routes, qu'il s'agisse de routes principales ou de routes de desserte, sont généralement assurés au moyen essentiellement d'un équipement coûteux. Etant donné la pénurie de devises dont pâtissent maints pays, cet équipement leur a souvent fait défaut. Il peut être remplacé par des techniques à forte intensité de main-d'oeuvre qui permettent d'économiser des devises et créer des emplois.

En Gambie, un projet pilote d'entretien à base de main-d'oeuvre a montré qu'on pouvait, à un coût intéressant, recourir à de petits entrepreneurs villageois (hommes et femmes). Les entrepreneurs en question ont rapidement acquis le savoir-faire nécessaire et ont organisé efficacement les travailleurs nécessaires pour faire le travail. Ils ont pu le faire parce qu'on a su mettre au point des procédures plus simples pour l'attribution, le suivi et le paiement des marchés, ainsi que pour le contrôle de l'exécution du travail et de la productivité.

Le Kenya, le Malawi et le Ghana ont eux aussi exécuté avec succès des programmes de réfection des routes rurales basés sur l'utilisation de main-d'oeuvre. Des techniques à forte intensité de main-d'oeuvre ont été employées avec succès dans le Projet kényen de routes d'accès rurales et le Projet de routes secondaires. Le Malawi a lui aussi fait la preuve de la viabilité et de l'efficacité des techniques à forte intensité de main-d'oeuvre pour la réfection des routes dans son Programme d'amélioration des routes de district.

Le Ghana a décidé d'utiliser des méthodes à forte intensité de main-d'oeuvre pour 25 % environ de son programme annuel de réfection et d'entretien des routes de desserte. Il a ainsi prouvé que ces méthodes permettaient de faire les travaux pour 15 % de moins que par les méthodes habituelles et d'économiser jusqu'à 40 % sur les coûts en devises. Les petits entrepreneurs, après quatre mois de formation pratique suivie par deux mois de contrats-essais, peuvent désormais fournir chacun 2 km en moyenne de routes revêtues de haute qualité par mois. Ils emploient 200 personnes environ (dont 30 à 40 % de femmes) par jour contre 50 personnes environ dans les méthodes à forte intensité de capital. Les salaires des travailleurs représentent des revenus en espèces qui stimulent l'économie rurale. Dix-neuf entreprises au total ont été ainsi formées dans le cadre d'un projet financé par la Banque mondiale et le PNUD, et exécuté par l'OIT. Les dépenses au titre de tracteurs, de remorques et de matériel manuel de compactage se sont élevées à environ 100.000 dollars par entrepreneur, contre 1,0 à 2,0 millions de dollars par entrepreneur dans les méthodes à forte intensité de capital.

Encadré 2.5 Participation privée à la création de l'infrastructure

L'entreprise privée peut contribuer efficacement à la mise en place de services d'infrastructure, comme le montrent les exemples suivants.

Services privés d'approvisionnement en eau. L'aptitude du secteur privé à fournir des services d'infrastructure a été illustrée par la Société de distribution d'eau de la Côte d'Ivoire (SODECI), qui approvisionne en eau potable 130 villes et agglomérations, par l'intermédiaire d'un vaste réseau de canalisations comme à Abidjan, ou de systèmes bien établis comme dans les villes de dimensions plus réduites.

La SODECI appartient conjointement à des intérêts privés ivoiriens, au Gouvernement et à une société française. Son fonctionnement repose sur le principe français de l'affermage, en vertu duquel l'autorité publique se charge de la construction du système mais en confie l'exploitation et l'entretien et le recouvrement des redevances à un exploitant privé, le fermier. Cet arrangement a dernièrement été étendu à un contrat de concession, en vertu duquel la SODECI se charge également de réaliser les investissements nécessaires pour étendre le système de distribution d'eau. Les plans d'investissement doivent être approuvés par le Gouvernement.

Les recettes de la SODECI proviennent d'un droit représentant un tiers environ du tarif d'eau. Bien que la structure tarifaire prévoie un taux plus faible pour les petits consommateurs, qui permet aux couches défavorisées de s'approvisionner en eau, il est conçu de manière à couvrir la totalité des coûts, le service de la dette et un excédent pour les investissements futurs. Tarifs et droits sont fonction du volume d'eau consommée si bien que ce sont les consommateurs et non les contribuables qui acquittent le prix du service, et l'existence de compteurs permet de réduire au minimum les pertes d'eau. La SODECI a toujours dégagé des bénéfices et elle a connu une expansion rapide parce que son service de distribution d'eau est parmi les meilleurs en Afrique.

Enlèvement des ordures. L'enlèvement des ordures par une entreprise privée au Togo est elle aussi un exemple de l'efficacité du secteur privé.

La Société togolaise d'enlèvement des ordures municipales (SOTEMA), société privée constituée grâce à une participation technique et à une aide financière françaises, a commencé à assurer l'enlèvement et l'évacuation des déchets municipaux solides à Lomé en 1974. Le produit d'une taxe annuelle d'enlèvement des déchets, acquittée par les propriétés desservies, est la principale source des recettes servant à payer la SOTEMA, et le succès de l'opération tient en très grande partie à l'aptitude que la municipalité a manifesté à recouvrer cette taxe.

La SOTEMA, qui a démarré avec un contrat renouvelable d'un an lui confiant l'enlèvement, le transport et l'évacuation de tous les déchets, collecte aujourd'hui 284.000 tonnes de déchets par an en moyenne. La Société s'est toujours acquittée de manière responsable de sa tâche et a contribué sensiblement à améliorer l'environnement. Sa gestion a été saine et n'a cessé de croître et de faire des bénéfices. Elle est parvenue à réaliser de sérieuses économies de coût en faisant fabriquer un matériel d'enlèvement localement sous licence. Après 15 ans d'activité donnant

toute satisfaction, la SOTEMA est maintenant parvenue à obtenir un appui d'établissements bancaires locaux et elle étudie des offres qui lui ont été faites d'étendre ses opérations à d'autres villes togolaises et à l'étranger.

Transport public des passagers. Les exploitants privés d'autobus sont parvenus à pénétrer sur le marché à Accra au Ghana, où les transports publics laissaient à désirer. Une petite entreprise privée, montée par un mécanicien en 1985, a acheté quelques vieux autobus qui avaient été vendus aux enchères par la société publique d'autobus. Après une remise en état opérée dans le secteur informel, les autobus ont été mis en service. L'entreprise possède désormais 40 autobus qui assurent un service passagers régulier sur de nombreuses routes à Accra. Le rapport effectifs autobus est de 5, soit un quart du rapport correspondant des compagnies publiques d'autobus.

L'aptitude que cette entreprise privée a montré à assurer un service efficace en réalisant des bénéfices et sans déplacer les tarifs fixés par l'administration peut servir d'exemple aux administrations qui tentent de réorganiser et de rendre plus efficaces les sociétés publiques de transport.

Encadré 2.6 Restructuration des chemins de fer africains

Les chemins de fer, qui étaient jadis l'ossature du système de transport africain, sont aujourd'hui dans une situation critique :

o En 1985-87, deux seulement des chemins de fer de l'Afrique subsaharienne sur 22 semblent être parvenus à dégager un modeste surplus financier. Les gros déficits sont la norme. En 1985, sur neuf chemins de fer pour lesquels on dispose de données fiables, on en comptait un dont les coûts d'exploitation étaient de 90 % et un autre dont les coûts d'exploitation dépassaient de 50 % les recettes.

o Le trafic ferroviaire subsaharien en règle générale a enregistré une baisse, en termes absolus et en ce qui concerne sa part du trafic. Les chemins de fer ghanéens qui transportaient environ 2,6 millions de tonnes de fret au début des années 70 n'en transportaient plus que 0,4 million de tonnes vers 1985. Les chemins de fer nigériens ont perdu 33 % de leur trafic entre 1979 et 1986. Au Soudan, 40 % des exportations étaient transportées par voie de chemin de fer en 1980; en 1986, cette part était tombée à 5 %.

o Les chemins de fer ont en général éprouvé des difficultés à maîtriser leur charge salariale et n'ont pas su adapter leurs effectifs à la baisse du trafic. Les dépenses de personnel absorbent 75 % des recettes dans les pires cas et 47 % dans les meilleurs, les dépenses de l'ordre de 50 % étant considérées comme un maximum acceptable compte tenu des autres coûts. La productivité du personnel est également faible. Une étude faite en 1986 a montré que dans les dix pays d'Afrique francophone, la productivité moyenne des chemins de fer était de 18 % inférieure à celle d'Asie et d'Amérique latine.

o Les insuffisances de l'entretien se traduisent par une faible disponibilité en locomotives et en matériel roulant, inférieure souvent à 60 %, voire même à 40 % dans certains réseaux. Bien qu'ils aient le plus grand besoin de rentrées, les chemins de fer ne sont pas en mesure d'accepter le fret qui leur est offert par les expéditeurs faute de matériel ou en raison du mauvais état de ces derniers.

Les chemins de fer pourraient contribuer très sensiblement à répondre à l'augmentation de la demande de fret et de transport de passagers résultant de la reprise économique. Ils devraient moins s'en remettre, pour leur exploitation, aux allocations autoritaires du trafic de fret. Bien gérés, ils pourraient soutenir la concurrence des entreprises privées de transport routier et offrir d'autres itinéraires aux pays sans littoral.

L'effort insuffisant que font les chemins de fer en matière de marketing et leurs piètres services commerciaux sont souvent le résultat de monopole, exacerbé par une gestion bureaucratique et un manque d'autonomie. Pour redresser la situation, ils devraient s'attacher à améliorer leurs capacités à planifier, à analyser la demande, à commercialiser leurs services et à établir le coût des services. Ils pourraient se tailler des marchés spéciaux, tels que servir de transporteurs long courrier pour le trafic de transit, mais il faudrait pour ce faire qu'il existe une

meilleure coordination intermodale avec les ports et services de transports maritimes.

Les déficits des chemins de fer tiennent à la structure des tarifs, mais l'habitude risque d'être prise de tabler sur des subventions. Il faut, pour que les chemins de fer deviennent fiables, que leur direction ait une autonomie beaucoup plus grande en matière de fixation des tarifs et des prix, de contrôle de tous les éléments des coûts et de gestion du personnel. Il faut également repenser le rôle et la composition de leur conseil d'administration et refondre les multiples contrôles et règlements en vigueur pour y introduire plus de clarté et de cohésion et de rigueur comptable. Au Kenya, au Sénégal et au Gabon où des efforts de restructuration sont en cours, l'obligation d'opérer des réformes institutionnelles a déjà été inscrite dans les contrats d'objectifs négociés entre la direction du chemin de fer et les pouvoirs publics. Ces efforts ne seront couronnés de succès que si les deux parties se conforment aux obligations ainsi souscrites.

Encadré 2.7 Réforme de la fonction publique

La réforme de la fonction publique est une des priorités de nombre de gouvernements africains. De sérieux efforts sont notamment faits à cet égard en République centrafricaine, au Ghana, en Guinée et en Gambie.

Dans chacun de ces pays, les effectifs de la fonction publique ont augmenté très rapidement, servant en partie à résorber le chômage en période de récession économique. Les charges salariales ont de ce fait absorbé une très grande partie des recettes publiques. En 1986, les traitements des 75.000 fonctionnaires guinéens représentaient 50 % des dépenses publiques. En Gambie, l'effectif des fonctionnaires a doublé entre 1974 et 1984. Au Ghana, la croissance de cet effectif a été de cinq fois supérieure à celle de la main-d'oeuvre et a été de l'ordre de 14 % par an entre 1975 et 1982. En République centrafricaine, les traitements de la fonction publique ont absorbé 60 % des recettes publiques. Le blocage récent des recrutements a permis d'enrayer l'augmentation des charges salariales, qui cependant restent insoutenables. Le plafonnement des salaires et le blocage des promotions ont retiré toute motivation à un personnel dont le moral était déjà très atteint. En règle générale, la productivité a été extrêmement faible, la discipline pratiquement absente et le sens des responsabilités déficient.

La première mesure pour redresser la situation a été de procéder à un recensement du personnel pour éliminer des états de paie de personnel fantôme, les fonctionnaires ayant dépassé la limite d'âge, mettre un terme aux promotions non méritées et aux indemnités injustifiées et dresser une liste précise du nombre des fonctionnaires et de leur répartition entre les services. En Gambie, le recensement a révélé que 20 % des effectifs de la fonction publique étaient en surnombre et cette découverte a été suivie de compression du personnel. La République centrafricaine a mis fin au recrutement des diplômés, a introduit des concours d'entrée et, à la suite du recensement des fonctionnaires, a réalisé des économies de 7 à 8 % sur ses charges salariales.

La deuxième étape consistait à procéder à des vérifications pour faire concorder les effectifs avec les besoins en personnel, établir des structures hiérarchiques appropriées et identifier le personnel en surnombre. Pour s'assurer que les agents les plus compétents seraient retenus au service de l'Etat, l'administration guinéenne les a soumis à un examen. Le résultat en a été la mise en congé administratif de 14.000 fonctionnaires en attendant des compressions de personnel et la décision de 9.000 de prendre une retraite anticipée. Le Ghana a procédé à une vérification systématique de tous les postes et emplois avec le concours de 60 inspecteurs et a supprimé 24.000 emplois à la fonction publique sur deux ans.

Ces deux premières séries de mesures étant prises, il fallait, pour éviter de procéder à nouveau à des recensements et examens d'aptitude coûteux, mettre en place un système efficace d'information sur le personnel, capable de fournir des données à jour sur les effectifs et sur la répartition du personnel entre les services administratifs par catégorie d'emploi. Il fallait établir des procédures fiables et pratiquement à toute épreuve pour que les recrutements, promotions, mutations, départs à

la retraite, etc., soient enregistrés sans délai dans le système et que les états de paie soient ajustés en même temps, de manière à empêcher que des traitements ou indemnités ne soient versés à des personnels non existants ou n'ayant pas droit à ces paiements. L'informatisation de ce système permet de le mettre régulièrement à jour et de procéder à des vérifications rapides. En Gambie, la vérification des effectifs a été suivie de la mise en place d'un rigoureux contrôle des versements au titre de salaires et des nouveaux engagements. Des mesures analogues sont en voie d'être prises en Guinée et au Ghana.

Le quatrième volet des efforts de réforme est la mise en place d'un système de formation de base et de formation en cours d'emploi qui s'insère dans un plan complet de restructuration de la fonction publique, tenant compte de profils de carrière clairement définis. En particulier, pour remédier aux faiblesses inhérentes dans la gestion du personnel, une formation spécialisée est dispensée aux fonctionnaires des services du personnel. Au Ghana et en Gambie, les vérifications d'effectifs et d'emplois ont été effectués par des fonctionnaires dûment sélectionnés qui ont reçu une formation intensive aux procédures d'inspection et aux techniques d'analyse des emplois.

Le cinquième volet de la réforme a été la nécessaire refonte du cadre juridique et réglementaire de la fonction publique. L'objectif en était de revoir et de simplifier le code de la fonction publique, les statuts et le règlement du personnel, et les conditions d'emploi de manière à tenir compte de la nécessité de créer une fonction publique moins pléthorique, soucieuse de rentabilité et dotée d'un personnel motivé. Cette refonte a été liée, en Gambie, à une révision des barèmes des traitements et des indemnités, ainsi que les primes et avantages divers, afin d'harmoniser les éléments de la structure existante et de lier les primes aux résultats individuels. Au Ghana, en se fondant sur des études comparatives, on a relevé les traitements des échelons les plus élevés de deux manières pour arrêter de sérieux exodes de cerveaux qui s'étaient produits dans l'administration et pourvoir à des postes depuis longtemps vacants.

Dans les quatre pays, les réformes se sont également soldées par des licenciements. Le succès de la réforme a en fait dépendu de l'habileté avec laquelle l'administration a su procéder à ces compressions de personnel. En Gambie, on a prévu un plan de réaffectation des fonctionnaires en surnombre. Au Ghana, on a créé une commission de réaffectation chargée d'aider les anciens fonctionnaires à trouver des emplois dans le secteur privé. En Guinée, les pouvoirs publics ont lancé un programme de réinsertion assorti de facilités de crédit, administré par des banques locales.

La réforme de la fonction publique est un long processus qui ne va pas sans difficulté sur le plan politique. Pour la faire accepter et donc en assurer le succès, il faut qu'elle soit non seulement transparente et équitable, mais aussi qu'elle s'accompagne de mesures permettant aux fonctionnaires licenciés de se recaser de façon productive dans le secteur privé.

Encadré 2.8 Renforcement de la capacité d'analyse des politiques économiques en Tanzanie

L'Université de Dar es-Salaam (UDSM) est une des rares universités en Afrique où enseignants et chercheurs contribuent sensiblement à l'analyse de la politique économique nationale. Le Bureau de recherche économique (BRE), créé en 1965 avec le concours de la Fondation Rockefeller, a démarré avec du personnel expatrié tandis que les Tanzaniens étaient envoyés à l'étranger faire des études universitaires supérieures.

L'effort fait pour créer un centre de très haut niveau a été interrompu par la suppression du concours financier de la Fondation Rockefeller en 1971. Le personnel permanent a été recasé dans la fonction publique et le personnel expatrié a quitté le pays. Ce recul a pris fin en 1979 lorsque la Suède s'est offerte à apporter un appui technique au BRE et à la Faculté d'économie et à en former le personnel à l'Université de Lund.

Le programme actuel comporte de courts séjours d'études, des congés sabbatiques pour les cadres supérieurs, les cours de professeurs étrangers et la fourniture de matériel. Grâce à cette aide, l'Université de Dar es-Salaam compte aujourd'hui un solide groupe composé de plus d'une douzaine d'économistes tanzaniens capables de faire des recherches indépendantes et des analyses de la politique économique.

Le Gouvernement a de plus en plus fait appel aux économistes de l'Université de Dar es-Salaam pour l'élaboration de sa politique au cours des dernières années. Ceux-ci ont été détachés auprès d'établissements publics et parapublics où ils ont participé à des groupes de travail et émis des avis sur le contenu du Programme de redressement économique et les négociations extérieures. Plusieurs donateurs ont financé des études sur les thèmes, tels que l'inflation, la réforme tarifaire, la commercialisation des cultures, le rassemblement et l'analyse des données sur les résultats des entreprises parapubliques et les charges renouvelables du budget. Les économistes de l'Université ont également été à l'origine de discussions informelles des options en présence dans le cadre d'ateliers organisés avec la participation de hauts fonctionnaires; en 1988, ils ont lancé une publication trimestrielle consacrée à l'examen de la conjoncture et des problèmes de politique contemporaine.

Les résultats ainsi obtenus tiennent à trois causes. Premièrement, les bases solides jetées il y a plus de 20 ans avec une aide extérieure ont permis à l'Université de traverser la crise des années 70 et de former une deuxième génération d'économistes qualifiés, en nombre suffisant pour assurer un bon démarrage. La deuxième est que les pouvoirs publics étaient disposés à ouvrir largement le débat sur les difficiles questions d'orientation et à faire appel à des Tanzaniens n'appartenant pas à l'Administration pour renforcer les équipes chargées d'élaborer la politique. La dernière est que les donateurs se sont montrés de plus en plus conscients du fait que les experts locaux sont une source qualifiée et relativement peu coûteuse de compétences pour leurs programmes.

Encadré 2.9 Entraide communautaire au Kenya

Undugu, qui signifie fraternité en swahili, est le nom d'une association privée qui s'est donné pour mission, au Kenya, d'aider les adolescents pauvres des villes à trouver des emplois en leur donnant une formation et à aider les collectivités à soulager la misère et à fournir des logements à bas prix à leurs habitants.

Lancée par un groupe d'action catholique, cette association a démarré en 1972 en offrant d'héberger et de nourrir les jeunes qui vivaient des pourboires gagnés en aidant les automobilistes à se garer dans les rues de Nairobi. Pour donner aux adolescents une formation professionnelle, elle a créé un système d'enseignement "polytechnique villageois" qui s'est ultérieurement transformé en un remarquable programme d'apprentissage. Dans le cadre de ce programme, l'association paie la moitié environ des salaires des adolescents à des artisans commerçants disposés à les former et a mis au point un mode de formation commerciale simple à l'usage de ces commerçants et artisans. Les apprentis sont tenus d'assister à des cours pour acquérir un minimum de connaissances théoriques et, à la fin de la période d'apprentissage, passent des examens officiels. Ils parviennent en général à passer ces examens au bout de neuf mois alors qu'il faut habituellement deux ans aux élèves des établissements de polytechnique de village publics.

L'objectif de l'association étant, outre la formation, de créer des emplois pour les adolescents, elle a fini, pour se procurer des revenus, par créer ses propres unités de formation et de production en menuiserie, travail du métal, mécanique et confection de vêtements. A la suite des succès enregistrés à l'occasion d'un contrat d'entretien de voitures de la NORAD, elle a créé des installations autonomes d'entretien en 1986.

Undugu a commencé à s'occuper de construction de logements en 1983 à la suite d'un incendie qui a ravagé les bidonvilles de Nairobi. Avec l'aide de la communauté pour la planification et des contributions des participants aux travaux de construction, près de 500 demeures d'une pièce, en clayonnage revêtu de boue, une deuxième salle communautaire et un jardin d'enfants ont été construits. Le projet suivant consistait en une reconstruction de 250 maisons détruites par de fortes inondations, auxquelles on a ajouté des latrines à fosse, des sentiers et une route. Un troisième projet a permis de fournir des logements à 6.400 squatters environ. Près de 1.070 maisons ont été construites, avec une main-d'oeuvre fournie par les habitants eux-mêmes, pour moins de 300 dollars en moyenne par logement, soit un coût sensiblement inférieur à celui des logements bon marché construits avec l'aide du Gouvernement. Bien que leur qualité en soit légèrement inférieure à celle de ces derniers, les logements ainsi construits sont de beaucoup supérieurs à ceux pratiquement faits de carton et de papier qu'ils remplaçaient.

La gamme des activités de l'association n'a cessé de s'étendre. Dans un effort pour remédier aux causes mêmes de la pauvreté, elle a commencé à s'occuper d'enseignement primaire, de classes d'alphabétisation pour femmes adultes et de fournir des services de santé de base. Pour assurer un revenu aux femmes et aux adolescents, elle a formé une coopérative de ventes d'objets récupérés sur la décharge principale de Nairobi. Au début

de 1986, Undugu, qui participait à plus de 20 programmes, a jugé utile de redéfinir son rôle et l'orientation à donner à son action future. L'association a décidé de faire porter tous ses efforts sur la création d'emplois, en continuant à avoir une action de formation et de création de petites entreprises, sur les logements à faible coût et sur le développement communautaire au moyen de la création de groupes d'intérêt.

L'association a aujourd'hui un personnel salarié de plus de 100 Kényens et deux ou trois volontaires. En 1987, son budget était de plus de 1 million de dollars, dont la moitié provenant de ces activités productrices de revenu, dont une boutique d'artisanat dans l'un des beaux quartiers de Nairobi et un nombre croissant de contrats de consultation à des groupes intéressés par son expérience et son savoir-faire.

CHAPITRE 3

Investir dans l'homme

Vers un développement centré sur l'homme

3.1 L'homme est à la fois la fin et le moyen du développement. Si l'amélioration de la santé, de la nutrition et de l'éducation est un fin en soi, des êtres humains en bonne santé et dotés d'une solide formation sont, eux, le principal instrument du développement.

3.2 Pour mesurer le développement sur le plan de l'accès aux services fondamentaux de santé, l'éducation et l'alimentation fournissent de meilleures données que la plupart des autres variables. Mieux répartis entre les ménages, les indicateurs sociaux, tels que l'espérance de vie à la naissance, expriment de façon plus exacte la situation de la majorité de la population que ne le font les revenus par personne. Le Kenya, par exemple, où le PNB par personne n'atteint que 330 dollars, a une mortalité infantile plus faible et une meilleure scolarisation primaire que la Côte d'Ivoire, où le PNB atteint 740 dollars par personne.

3.3 Comblent le fossé qui sépare l'Afrique des pays mieux développés sur le plan de l'accès aux services de base est plus facile que retrécir l'écart des revenus. Au cours des 30 dernières années, l'accès aux services de base est devenu beaucoup plus uniforme, et l'écart peut se réduire encore plus rapidement pendant les 30 années qui viennent. Des pays comme la Chine et la Thaïlande sont parvenus à beaucoup se rapprocher de leurs objectifs sociaux en consacrant environ 5 % de leur PNB à la santé et à l'éducation alors que leurs revenus par personne n'étaient pas plus élevés que ne le sont aujourd'hui ceux de l'Afrique subsaharienne.

3.4 Depuis l'indépendance, l'Afrique a fait de remarquables progrès en matière de valorisation des ressources humaines; cependant, elle a essuyé aussi des revers inquiétants, qui sont imputables, au premier chef, aux difficultés des finances publiques et à l'accroissement de la population. Si les tendances actuelles se poursuivent, la base du développement à long terme s'en trouvera sapée.

3.5 La stratégie de développement futur se donne un nouvel objectif de valorisation des ressources humaines. Dans l'immédiat, les priorités sont doubles : améliorer la qualité et la pertinence de l'éducation, à tous les niveaux, et réorienter l'emploi des ressources publiques vers l'enseignement de base et les soins de santé fondamentaux, planning familial compris. A plus long terme, et en 2020 au plus tard, les pays africains pourront, sans enfreindre au réalisme, viser à offrir à tous leurs habitants la sécurité alimentaire, une formation primaire et les soins de santé fondamentaux.

Synergie des programmes de valorisation des ressources humaines

3.6 Les éléments qui constituent les programmes de valorisation des ressources humaines constituent un réseau où ils se renforcent mutuellement. Le planning familial, par exemple, est mieux accepté lorsque

le niveau général de mortalité est relativement faible et le niveau de l'éducation relativement élevé. Le planning familial améliore la santé de la mère et de l'enfant en permettant d'espacer les naissances. De même, l'eau potable et l'assainissement sont plus bénéfiques lorsque l'éducation sanitaire améliore l'hygiène et l'enseignement de la nutrition encourage de meilleures habitudes alimentaires. L'alimentation en eau potable réduit les infections chez les enfants et renforce la situation nutritionnelle.

3.7 Des enfants en bonne santé ont plus de chances d'aller à l'école et d'élargir leurs connaissances que les enfants malades ou sous-alimentés. A son tour, l'éducation permet de mieux comprendre les problèmes de santé et d'intervenir sur le plan de la prévention et du traitement. En règle générale, on constate une plus faible incidence de mortalité chez les enfants dont la mère est allée à l'école. Le fait qu'une mère ait connaissance, en particulier, de mesures de santé et de nutrition peu coûteuses, telles que la vaccination, la réhydratation orale, l'allaitement au sein et l'hygiène peut exercer une influence profonde sur la survie de l'enfant. Des parents scolarisés et en bonne santé sont ceux dont les enfants ont le plus de chances d'être eux-mêmes scolarisés et en bonne santé. De même, le relèvement des niveaux de l'enseignement renforce la productivité agricole et contribue à l'efficacité de la vulgarisation agricole et, partant, à la sécurité alimentaire. Une population en meilleure santé peut produire davantage d'aliments et obtenir de meilleurs revenus, qui peuvent déboucher sur de nouvelles améliorations de la nutrition, de la santé et de l'éducation. On voit donc que l'amélioration de l'accès à la santé et à l'éducation est essentielle pour le développement à long terme de l'Afrique subsaharienne.

Mauvaise qualité et diminution de l'accès aux ressources humaines

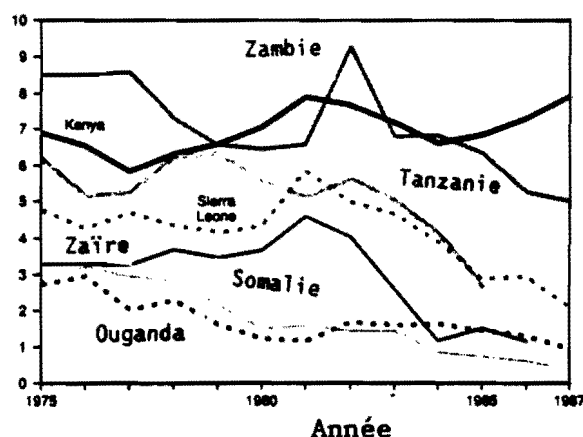
3.8 La qualité des services sociaux varie dans toute l'Afrique subsaharienne, mais elle est en général médiocre et s'est dégradée durant les années 80. Il est urgent de prendre des mesures de redressement. L'amélioration de la qualité et de la teneur de l'éducation est particulièrement importante pour aider une croissance soutenable.

3.9 Dans la plupart des pays africains, les programmes de valorisation des ressources humaines ont cherché à répondre aux besoins de l'élite. Des services de santé, d'éducation, d'alimentation en eau, d'assainissement et autres offerts à la majorité des pauvres sont inexistantes ou résultent des efforts des collectivités locales et d'ONG qui ne reçoivent de l'Etat qu'un maigre soutien financier et technique. Les gouvernements n'ont pas fait grand chose pour obtenir la participation des collectivités - et cela dans des sociétés où, depuis fort longtemps, les décisions sont prises en commun. Pour améliorer sur une large base les indicateurs sociaux de l'Afrique, il faudra réorienter la politique de l'Etat et l'usage des deniers publics, en accordant plus de poids aux systèmes de prestation qui répondent aux besoins fondamentaux d'une large gamme de bénéficiaires, et notamment des pauvres.

3.10 A la suite de l'amenuisement récent des ressources publiques provoqué par les médiocres résultats économiques de l'Afrique, les services sociaux se sont dégradés dans de nombreux pays au fur et à mesure que des coupures étaient pratiqués dans les budgets (voir Figure 3.1). On constate

également que la scolarisation au niveau de l'enseignement primaire reste stationnaire ou recule; et, dans certains pays pauvres, les taux de mortalité infantile sont encore très élevés. Quand l'accès aux services de santé et à l'enseignement publics se caractérise par de graves inégalités, une réduction, même légère, de l'ensemble des dépenses sociales peut exercer un effet disproportionné sur la santé des ménages les plus pauvres. Il est donc important, durant les crises financières, de protéger les dépenses publiques consacrées aux services sociaux de base.

Figure 3.1 Dépenses du gouvernement central consacrées à la santé et à l'éducation
Pourcentage du PIB

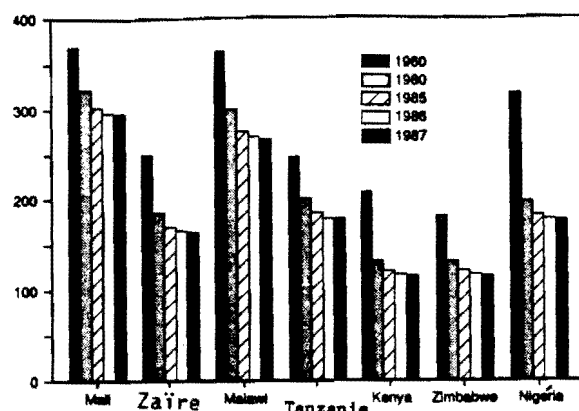


Source : Banque mondiale

3.11 Comment faire pour que, en 2020, la sécurité alimentaire, l'enseignement primaire et les soins de santé fondamentaux soient accessibles à tous en Afrique subsaharienne? Pour commencer, il sera absolument essentiel d'inverser le mouvement de contraction des revenus par personne et d'obtenir un relèvement modeste, mais soutenu, des niveaux de vie. L'objectif de 4 % par an qui est fixé à la croissance annuelle du PIB entraînerait des accroissements comparables des recettes de l'Etat susceptibles d'être investies dans la valorisation des ressources humaines - qui est elle-même essentielle pour soutenir la croissance projetée. Ensuite, il faudra faire baisser les taux de fécondité, sans quoi l'amélioration de la qualité de l'éducation, de la santé et d'autres services indispensables à l'accumulation d'un capital humain et au développement, ainsi que leur accès, se trouvera forcément limitée. En troisième lieu, bien que, à tous les niveaux, l'éducation et les soins de santé aient besoin qu'on les dote de moyens plus abondants, il faut attribuer relativement plus de ressources publiques à l'enseignement primaire et aux services fondamentaux de santé. Il faut souligner que, en fixant l'objectif de croissance du PIB à 4 % par an, les hôpitaux, la médecine curative et l'enseignement supérieur continueront à recevoir des ressources supplémentaires; c'est leur part relative du budget de l'Etat qui devra diminuer. En outre, compte tenu des difficultés budgétaires dans lesquelles se débattent actuellement beaucoup de pays, il est urgent de trouver de nouvelles sources privées pour financer l'enseignement supérieur et les soins de médecine curative. Il faut en même temps prendre des

mesures pour réorienter l'enseignement supérieur vers une formation qui impartisse de solides compétences utiles. En quatrième lieu, il faudra faire sérieusement des efforts pour réduire les coûts, encourager la mise en place de formules de participation aux frais, amener la population à participer à la gestion des services, intensifier les activités d'animation et relever l'efficacité des services sociaux. En cinquième lieu, les principaux programmes doivent être conçus de telle sorte que les personnes des deux sexes puissent en tirer partie. Enfin, il faudra engager des ressources supplémentaires dans les secteurs sociaux.

Figure 3.2 Taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans dans certains pays de l'Afrique subsaharienne
Taux (par 1000)



Note : Le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans est le taux de mortalité de ces enfants pour 1.000 naissances vivantes.

Source : UNICEF.

Universalisation des soins de santé de base et réduction du taux de croissance démographique

Menaces critiques contre la santé

3.12 Sur 27 pays pour lesquels on possède des statistiques, 11 ont un taux de mortalité maternelle supérieur à 500 pour 100.000 naissances vivantes, contre 44 en Chine et 90 au Sri Lanka. Chaque année, il y a environ 150.000 mères qui meurent en Afrique, et à peu près le même nombre qui deviennent invalides à la suite de complications de la grossesse et de l'enfantement. Dans la plupart des pays de l'Afrique subsaharienne, le taux de mortalité infantile est compris entre 100 et 170 pour 1.000 naissances vivantes, contre 29 et 34 au Sri Lanka et en Chine. Dans de nombreux pays, les morts d'enfants de moins de cinq ans représentent près de la moitié de l'ensemble des décès. Dans les pays les plus pauvres, comme le Mali, l'Ethiopie, le Burkina Faso et le Niger, 70 à 77 % seulement des enfants vivent jusqu'à l'âge de cinq ans; dans la plupart des pays, l'amélioration de la survie des enfants se fait lentement (voir Figure 3.2).

3.13 L'Afrique se trouve aussi en présence de quelques-uns des problèmes généraux de santé les plus graves - et les plus opiniâtres - notamment les maladies endémiques tropicales. L'environnement aide la survie des vecteurs (c'est-à-dire des insectes volants) qui transmettent les maladies. Seules de grosses - et coûteuses - interventions peuvent venir à bout de maladies comme l'onchocercose et la schistosomiase. Des campagnes ont réduit leur prévalence, mais elles ont souvent été interrompues durant les années 70 et 80. Non seulement faut-il reprendre la lutte, mais il faut aussi mettre sur pied des programmes qui administrent, dans des conditions d'efficacité, les nouveaux médicaments qui viennent d'être mis sur marché, afin d'atténuer l'intensité de l'infection et de freiner la morbidité.

3.14 La contraction des disponibilités alimentaires a fait empirer la malnutrition. En outre, comme les mères ont une fécondité élevée, les enfants ont un faible poids à la naissance et deviennent les plus vulnérables à la malnutrition et à l'infection. Les survivants aux maladies de la petite enfance ont une morbidité qui demeure élevée : on estime en effet que 200 millions d'Africains ont un paludisme chronique et sont handicapés pour le restant de leur existence. Entre 1979 et 1983, l'espérance de vie à la naissance a reculé dans neuf pays de l'Afrique subsaharienne.

3.15 A tout cela est venue s'ajouter l'épidémie du SIDA, qui est de nature à mettre à rude épreuve les services de santé déjà surchargés des pays où elle se répandra durant les prochaines décennies (voir Encadré 3.1). Le traitement des sidéens pourrait coûter fort cher, sans parler des coûts indirects que devra supporter la société sous forme de perte de main-d'oeuvre et de gagne-pain. Il est probable qu'il faudra détourner au profit du SIDA des ressources qui auraient été consacrées au traitement d'autres maladies et aux campagnes de lutte.

Amélioration des soins de santé

3.16 La crise économique dans laquelle sont plongés de nombreux pays africains a non seulement fait baisser des revenus déjà faibles et a dégradé de médiocres conditions de vie, mais elle a aussi porté un coup aux moyens dont disposait le secteur des soins de santé en freinant les dépenses publiques consacrées à l'achat de médicaments et de produits médicaux. Il est essentiel de maintenir les affectations budgétaires, notamment pour la fourniture des soins de base, si l'on veut que les services de santé apportent la contribution dont ils sont capables à l'amélioration de la santé, à la productivité et au développement. La meilleure façon d'y parvenir, dans beaucoup de pays africains, consiste à faire assumer par la population - particuliers, familles et collectivités - la responsabilité de ses propres soins de santé. Les gouvernements, les ONG et le secteur privé doivent soutenir ces efforts. Il faut consulter les collectivités et les encourager à participer en établissant leurs propres priorités et en mettant sur pied leurs propres programmes de soins de santé. Il faut également prêter attention aux méthodes (telles l'information et les communications) qui permettent à la population de participer à la prise de décisions quand il s'agit de concevoir et d'exécuter des programmes d'antennes sanitaires.

3.17 Souvent, les nouveaux investissements dans les soins de santé n'ont pas conduit à une répartition équitable de leur couverture dans l'ensemble du pays. De médiocres communications et de mauvais moyens de transport mettent les rares services disponibles hors de portée de la plus grande partie de la population. Sans aucun doute, il faut évaluer de nouveau les priorités et élargir la couverture des services. En outre, il faut envisager d'intensifier la participation du secteur privé et des ONG aux interventions qui ne relèvent pas des soins de santé primaires, et notamment aux soins curatifs. Les sommes considérables (par rapport aux revenus) que la population consacre aux services privés de santé, dont la qualité est souvent douteuse, semble rendre également possible le recouvrement des frais des systèmes de soins de santé mis en place par l'Etat et par les ONG.

3.18 La rationalisation de l'achat et de la distribution des produits pharmaceutiques pourrait réduire les coûts. En améliorant les méthodes d'achat, on peut économiser 40 à 60 % des budgets. Au Mali, une étude a montré qu'on pouvait économiser 15 à 20 % du budget des médicaments en améliorant la stratégie d'achat d'un produit antibactérien largement employé, l'ampicilline injectable. La Tanzanie offre un bon exemple de programme efficace et peu coûteux d'achat et de distribution de médicaments; son Programme des médicaments essentiels approvisionne régulièrement les 20 millions d'habitants des zones rurales en médicaments essentiels, moyennant un coût d'environ 0,30 dollar par personne et par an. Au Cameroun, une étude a constaté que 35 % des médicaments se perdaient dans les réserves médicales où de mauvaises méthodes de gestion et de contrôle conduisaient à des conditions d'entreposage déplorables qui rendaient les médicaments inutilisables parce que leur date de péremption était dépassée. On peut aussi réaliser de grosses économies en améliorant les pratiques de prescription et en amenant le public à mieux respecter les consignes d'emploi. Dans chaque domaine, il faut voir quels rôles peuvent être remplis de la manière la plus efficace par les secteurs privé et public et par les ONG.

3.19 La rationalisation de l'emploi de la main-d'oeuvre dans le secteur de la santé pourrait en améliorer l'efficacité. En confiant de simples interventions à un personnel moins qualifié, notamment dans les hôpitaux, on laisserait aux médecins et au personnel infirmier plus de temps à consacrer aux problèmes complexes et inusités. Dans les zones rurales de l'Afrique, les agents de santé communautaires sont en première ligne du système de soins de santé; leur travail souvent médiocre pourrait être amélioré si on renforçait leurs liens hiérarchiques, ce qui leur permettrait de recevoir une formation et un encadrement efficaces. En outre, un grand nombre d'agents non qualifiés et superflus (par exemple, les gardiens et les concierges) pourraient être licenciés sans pour autant compromettre la qualité.

3.20 Il est possible d'accélérer l'expansion des services de soins de santé de base grâce à des modalités de prestation efficaces par rapport aux coûts. C'est ainsi que les interventions de prévention peuvent donner des résultats de grande envergure moyennant un coût modique. On peut éviter un grand nombre de morts maternelles en organisant sur une base communautaire le planning familial, les soins prénataux et les soins d'accouchement. On peut apprendre aux accoucheuses traditionnelles à identifier les mères à

risques élevés pour les aiguiller vers des établissements dotés du personnel et du matériel nécessaires, réduisant ainsi les lésions ou maladies occasionnées par l'accouchement et améliorant les possibilités de survie. En encourageant l'espacement des naissances, l'allaitement au sein (qui donne une immunité passive au nouveau-né et se traduit aussi par des avantages sur le plan de la nutrition) et de bonnes pratiques de sevrage et d'alimentation, on peut réduire la mortalité infantile.

3.21 Moyennant un coût modeste (et un encadrement rudimentaire), la vaccination est efficace contre les principaux tueurs de l'enfance. Par exemple, un vaccin contre la rougeole, qui coûte 0,06 dollar, réussit à barrer la voie à la maladie. Pour vacciner un enfant contre les six maladies-cibles - rougeole, polio, coqueluche, diphtérie, tétanos et tuberculose - il faut, estime-t-on, dépenser 5,00 dollars. La campagne de vaccination rapide a fait beaucoup de progrès dans les pays en développement; or, le tiers seulement des enfants africains sont vaccinés contre ces maladies. La situation varie d'un pays à l'autre. Des pays comme le Botswana, la Gambie et la Tanzanie ont presque atteint leurs objectifs d'une couverture à 100 %, tandis que le Kenya pourrait parvenir à 80 % en 1991. Cependant, dans de nombreux pays, il faut redoubler d'efforts pour accélérer la couverture et procéder à de grandes réformes des méthodes de gestion afin de rendre ces programmes soutenables.

3.22 La plupart des pays de l'Afrique subsaharienne ont fait leur la déclaration d'Alma-Ata concernant les soins de santé primaires et soutiennent l'objectif de "la santé pour tous". Or, l'influence que les élites urbaines nanties exercent sur la politique de l'Etat, conjuguée à l'absence de politiques sanitaires visant à corriger les problèmes de distribution, a faussé la répartition des ressources, qui se fait au détriment des populations pauvres des zones rurales et de l'accroissement des services de médecine préventive. Par exemple, au Sénégal, la région du Dakar-Cap Vert - où vit moins de 30 % de la population - s'est vue attribuer près de 60 % du budget des médicaments de 1979-80, 70 % des médecins du Sénégal, 60 % des sages-femmes et plus de 40 % du personnel infirmier. Les bailleurs de fonds jouent leur rôle dans cette partialité des soins de santé envers le secteur tertiaire en soutenant dans les zones urbaines des projets à forte intensité de capital. Ce qui est ironique, toutefois, c'est que les pauvres des villes n'ont peut-être pas plus accès à de bons soins de santé que la population rurale.

3.23 On peut régler la plupart des problèmes qui exigent l'aiguillage des patients vers d'autres établissements sans faire appel à des hôpitaux, ou en utilisant de petits hôpitaux ou centres de santé régionaux, qui sont d'accès facile. L'argent consacré aux services curatifs a été sans rapport avec les crédits affectés aux soins de santé de base et la charge que les grands hôpitaux représentent alors pour les budgets de fonctionnement est souvent écrasante. Par exemple, les frais de fonctionnement de l'hôpital principal de Brazzaville sont égaux à l'ensemble des crédits que le Congo consacre aux soins de santé de base. Il y a cependant des exceptions. Par exemple, depuis 1972, la Tanzanie a freiné la construction d'hôpitaux afin de canaliser ses ressources vers les services fondamentaux de santé des zones rurales et des communautés. En règle générale, les futures stratégies de développement devraient limiter les investissements dans de nouveaux hôpitaux ou dans l'expansion de services de médecine curative des

établissements existants aux seuls cas où il est prouvé qu'on ne pourrait pas mieux servir la santé publique en augmentant les crédits consacrés aux soins de santé de base, y compris les installations intermédiaires qu'exige leur soutien. L'amélioration, dont les hôpitaux (tout comme les autres éléments du système de soins de santé) ont tellement besoin, exigera qu'on perfectionne la gestion et la formation. Il faut ouvrir des centres de santé satellites pour encourager la population à se faire soigner en début de maladie, atténuant ainsi la situation de crise de morbidité qui règne dans la plupart des hôpitaux.

3.24 Il convient de noter que les pressions exercées sur l'emploi du temps des femmes compromettent l'efficacité des soins de santé. Les femmes n'ont que des possibilités limitées de se rendre aux centres de service (par exemple, pour des vaccinations); c'est pourquoi des dispensaires mobiles pourraient être plus rentables qu'ils ne semblent l'être quand on tient compte du coût que représente le temps des femmes. Des interventions de santé peu coûteuses, comme la thérapie par réhydratation orale, peuvent comporter, semble-t-il, des coûts occultes du fait qu'elles empêchent les femmes de consacrer leur temps à des activités productives. Des politiques que libèrent les femmes des contraintes de temps devront donc aller de pair avec des interventions de soins à base communautaire.

3.25 Dans les pays de l'Afrique subsaharienne, l'amélioration de la prestation des soins de santé dépend de la sauvegarde et de l'amélioration des affectations budgétaires réservées au secteur et d'une utilisation plus judicieuse de ces ressources. En matière de soins de santé, un peu d'agent peut faire long feu. Selon l'OMS, il devrait être possible, selon le niveau de développement de l'infrastructure, de fournir les soins de santé essentiels moyennant des frais de fonctionnement de 10 dollars par personne et par an. Même dans les pays les plus pauvres, dont le PIB par personne se situe aux alentours de 200 dollars, les dépenses publiques à engager pour donner progressivement une couverture universelle aux soins de santé primaires ne dépasseraient pas 2 % du PNB, pour passer à 3 % en l'an 2000, à condition d'adopter des mesures pour améliorer l'efficacité.

L'eau et l'amélioration de la santé

3.26 L'accès à l'eau potable, conjugué à des améliorations de l'assainissement et de l'hygiène personnelle, contribue à une meilleure santé. Ce n'est pas seulement la qualité, mais la quantité d'eau qui peuvent intervenir dans la santé. Dans de nombreuses régions africaines, les familles consacrent un temps excessif à chercher de l'eau. Dans les basses terres du Lesotho, 30 % des familles passent plus de 2 heures et demie par jour à la recherche de l'eau. Dans la zone orientale du Nigéria, la quête de l'eau peut prendre jusqu'à 5 heures par jour. Une telle situation exige un effort physique considérable de la part des porteurs d'eau, femmes et enfants, qui sont en général les êtres les plus vulnérables sur le plan de la nutrition. Or, ce temps perdu pourrait être consacré aux soins des enfants, à l'agriculture, à la préparation des aliments, à l'éducation ou à d'autres activités dont bénéficie la santé. A l'encontre des bénéfices pour la santé, on peut mesurer les bénéfices économiques découlant des économies de temps qu'apporte l'amélioration de l'alimentation en eau; des recherches récentes ont montré que ces bénéfices peuvent être importants.

3.27 Bien que la couverture se soit améliorée durant les années 80, on estime que les deux-tiers des habitants des zones rurales de l'Afrique n'ont pas accès à des services améliorés d'alimentation en eau. Jusqu'à une date récente, le coût élevé par personne des systèmes d'adduction d'eau a été un obstacle majeur à l'accroissement de la couverture d'alimentation en eau de l'Afrique. Des technologies modernes ont réduit le prix de revient de l'eau potable par personne; on estime à environ 55 dollars par personne le coût d'équipement en pompes manuelles et en simples système gravitaires; ce chiffre varie cependant selon les régions. Un coût modique ne garantit pas nécessairement la réussite. Ce sont les êtres humains qui tiennent la clé de cette dernière. Les femmes, en particulier, ont tout intérêt à faire bien fonctionner les programmes d'alimentation en eau car ce sont elles qui, généralement, sont le plus touchées par les difficultés d'accès à l'eau. Chaque fois que les collectivités participent à la conception, à la construction, à l'installation et à l'entretien des ouvrages d'adduction d'eau, les projets hydrauliques fonctionnent mieux, sont plus efficaces par rapport aux coûts et, partant, sont plus durables. Au Malawi, près de 1 million d'êtres ont accès à l'eau potable grâce à des systèmes que possèdent, construisent et, en grande partie, entretiennent les collectivités desservies. Et les consommateurs semblent prêts à payer l'eau potable (voir Encadré 3.2, au verso). Grâce à la participation de la collectivité et au partage des frais, des dépenses renouvelables d'environ 0,5 % du PNB (compte non tenu des coûts partagés) donneraient largement accès à l'eau potable.

Santé et fécondité

3.28 Un meilleur espacement et un meilleur calendrier des naissances, ainsi que la réduction du nombre d'accouchements, peuvent faire baisser la mortalité et la morbidité infantiles, enfantines et maternelles. Un enfant né dans l'intervalle de deux ans qui suit la naissance précédente court 90 % plus de risques de mourir la première année de sa vie qu'un enfant né deux ans après, ou plus tard. Au fur et à mesure qu'augmentent les taux de survie des enfants, les taux de fécondité diminuent; les parents cessent d'avoir trop d'enfants pour se garantir l'avenir. L'abaissement de la fécondité grâce au planning familial se solde par une population en meilleure santé.

3.29 Une croissance démographique laissée à elle-même surcharge les capacités des services sociaux de toute l'Afrique subsaharienne. Elle impose un fardeau qui grève l'épargne des individus, des ménages et de l'Etat, affaiblit les efforts nationaux visant à améliorer la qualité de la vie et la productivité de la population; et exacerbe le problème que pose le fléchissement des dépenses de soins de santé par personne. Des politiques visant à améliorer les soins de santé doivent aller de pair avec des politiques visant à faire baisser les niveaux de fécondité, et inversement.

Réduction de la croissance démographique

3.30 L'indice synthétique de fécondité - nombre d'enfants nés d'une femme pendant ses années fécondes - de tous les pays africains (à l'exception de Maurice) dépasse sensiblement celui de pays en développement

qui ont des niveaux comparables de revenu par personne, d'espérance de vie à la naissance, d'éducation des femmes et de prévalence de la contraception (voir Tableau 3.1). Cet état de choses s'explique non seulement par la valeur économique élevée des enfants dans les zones rurales d'Afrique, mais aussi par les nombreux facteurs socio-économiques qui déterminent les aspirations de fécondité des ménages. On connaît mal ce dernier élément. Cependant, dans le contexte africain, on peut comprendre la grande valeur économique que représentent les enfants dans les zones rurales. En effet, les Africains qui habitent ces zones consacrent de longues heures à l'agriculture et à l'exécution d'autres travaux du ménage. Les enfants apportent une aide : ils travaillent aux champs, gardent les troupeaux, vont chercher de l'eau et du bois de feu, et prennent soin de leurs frères et soeurs. Au fur et à mesure que la frontière du bois de feu s'éloigne et que s'épuisent les ressources en eau et en terres, on a davantage besoin d'enfants pour exécuter une partie de la charge de travail accrue. Le problème se complique du fait que les taux de mortalité infantile sont élevés. Les liens entre population, pauvreté, mortalité et environnement sont complexes; les politiques de régulation des naissances doivent donc être intégrées à des politiques qui aident à alléger la charge de travail des femmes, à protéger l'environnement et à maîtriser la mortalité infantile.

Tableau 3.1 Comparaison des taux de fécondité : Afrique et Asie

	Indice synthétique de fécondité	Revenu par personne (dollars)	Espérance de vie	Taux	Education des filles (Taux de scolarisation)		Taux de prévalence de la contraception (pourcentage)
				mortalité infantile (pour 1.000 naissances vivantes)	Pri-maire	Secon-daire	
			1987	1987	1986	1986	(estimation le plus récente)
Afrique subsaharienne							
Zimbabwe	5,9	580	58	72	129	46	40
Botswana	5,0	1050	59	67	105	31	29
Kenya	7,7	330	58	72	94	20	17
Nigéria	6,5	370	51	105	-	-	5
Maurice	2,1	1470	67	23	106	51	78
Asie du Sud							
Inde	4,3	300	58	99	92	35	35
Bangladesh	5,5	160	51	119	60	18	25
Sri Lanka	2,7	400	70	33	103	66	57
Népal	5,9	160	51	128	79	25	15

Tâches à accomplir

3.31 Les projections courantes de la Banque supposent que l'indice synthétique de fécondité baissera de 50 % en Afrique subsaharienne pendant la prochaine génération, tombant de 6,657 en 1990 à 3,4 en 2020, ce qui sous-entend, pour les trois prochaines décennies, des taux de croissance démographique atteignant, respectivement, 3,0, 2,6 et 2,1 %. Or, même s'il en est ainsi, la population de l'Afrique dépassera la barre de 1 milliard d'habitants en 2020.

3.32 Au cours des deux dernières décennies, de nombreux pays non africains ont fait tomber leur indice synthétique de fécondité d'environ 6 à 3. Le Botswana et le Zimbabwe semblent décider à en faire de même (voir Encadré 3.3). Tous les pays africains devraient essayer d'obtenir les mêmes résultats. Cependant, vu l'insuffisance des programmes de planning familial dans toute l'Afrique subsaharienne, il est peu probable que se produise la réduction de fécondité que supposent les projections courantes. Pour concrétiser les projections de la Banque mondiale, il faudrait que les taux de prévalence de la contraception passent de leur niveau actuel de 0-10 % à 50-60 % en 2020. Dans les quelques pays africains où ce chiffre ne dépasse pas le double ou le triple du taux actuel, le problème ne devrait pas être insurmontable à condition que les gouvernements s'engagent vigoureusement à obtenir ce résultat. Dans les autres pays où les programmes de planning familial manquent de dynamisme, il faudrait décupler la prévalence de la contraception durant les 30 prochaines années. Dans tous les cas, il est nécessaire d'intervenir avec une vigueur beaucoup plus grande dans les secteurs de l'éducation des filles et du planning familial à base communautaire.

3.33 Plus des trois-quarts des gouvernements africains se sont déclarés attachés au planning familial, mais peu de pays ont fait suivre leurs paroles de mesures satisfaisantes en apportant un soutien technique, financier et administratif à la promotion et à la prestation de services de planning familial. En 1974, à la Conférence mondiale de la population de Bucarest, tous les pays de l'Afrique subsaharienne (à l'exception du Botswana, du Ghana et du Kenya) se sont déclarés satisfaits de leurs taux de fécondité et de croissance démographique et pensaient que cette dernière n'avait rien à voir avec leurs problèmes économiques. La plupart voyaient dans le planning familial un moyen acceptable d'améliorer la santé de la mère et de l'enfant. En 1986, seuls le Tchad, la Côte d'Ivoire, le Gabon, la Guinée-Bissau et la Mauritanie suivaient des politiques natalistes ou ne soutenaient guère le planning familial; sept pays avaient en 1989 des politiques explicites en matière de population et cinq (Ghana, Maurice, Nigéria, Ouganda et Zambie) s'étaient fixés des objectifs précis de réduction de la fécondité. Or, même dans ces cas, il faut que les expressions d'inquiétude contenues dans des documents de politique générale fassent place à des actes qui engagent les deniers de l'Etat.

3.34 En dehors de Maurice, le Zimbabwe et le Botswana sont les seuls pays d'Afrique à avoir obtenu un important recul de la fécondité, qui est tombée de 8 et 6,9, respectivement, en 1965 à 5,7 et 5,0 en 1988. Ces pays ont les taux les plus forts d'emploi de moyens modernes de contraception de l'Afrique subsaharienne, qui s'élèvent, respectivement, à 36 et 32 % des femmes mariées en âge de procréer. Les politiques d'Etat ont joué un rôle

fondamental : elles ont fait intervenir l'éducation et ont veillé à ce que les services de planning familial soient largement accessibles. L'expérience a prouvé que les déclarations officielles en faveur du planning familial doivent être assorties d'objectifs précis de réduction de la fécondité, et suivies de la mise en place de stratégies opérationnelles qui en assurent la réalisation.

Demande de planning familial

3.35 Seulement 3 à 4 % des couples africains pratiquent a contraception. On est en train cependant de voir se créer des foyers de demande de planning familial. Des enquêtes sur le terrain semblent indiquer qu'à peu près le tiers de toutes les Africaines veulent espacer leurs enfants; les femmes plus jeunes et mieux éduquées veulent moins d'enfants. Au Ghana, par exemple, les femmes de 40-44 ans veulent sept enfants, mais celles de 15-19 ans n'en veulent que cinq. En moyenne, les Africaines qui sont allées au moins dix ans à l'école veulent trois enfants de moins que les femmes sans éducation. Enfin, 25 à 50 % des morts liées à la maternité sont associées à un avortement, ce qui semble indiquer l'existence d'une demande insatisfaite de services de planning familial.

3.36 Des faits de plus en plus nombreux montrent que, lorsqu'existent des services de planning familial, l'emploi de la contraception est élevé. A Chogoria, au Kenya (il s'agit d'une communauté rurale de 200.000 habitants), un programme pilote offre des services accessibles et un suivi de santé et de planning familial. En 1985, environ 35 % des couples de Chogoria employaient des méthodes modernes de contraception, contre 8 % dans l'ensemble du pays. Dans un projet rural du Zaïre, le taux est d'environ 25 %, contre une moyenne nationale de 3 %. Au Zimbabwe, le taux est passé de 14 % en 1980 à 36 % en 1988, grâce à l'intensification d'un programme national. On trouve cependant des cas où il n'a pas été possible de créer une demande (par exemple, au Ghana), même quand les femmes possédaient les connaissances voulues au sujet de l'approvisionnement en contraceptifs. En pareils cas, il faut approfondir les connaissances de manière à obtenir de meilleurs résultats.

3.37 Même aux niveaux où se situe actuellement la demande de planning familial, les taux de prévalence de la contraception pourraient être portés à 25 % en Afrique, alors qu'ils se situent aujourd'hui entre 0 et 10 % dans la plupart des pays. Pour y parvenir, il faudra donner une forte expansion aux services de planning familial, avec l'aide du secteur privé et du secteur commercial, qui peuvent aussi fournir des informations et assurer la formation.

3.38 S'agissant de la population urbaine et éduquée, l'objectif principal devra consister à leur faire connaître où obtenir les services et à leur faire prendre conscience des avantages et des risques des diverses méthodes. Quant à la population rurale, qui est plus attachée aux traditions et n'a pas d'éducation, il s'agit de la préparer pour qu'elle accepte les services modernes de planning familial le jour où ils seront mis en place. On peut élargir les programmes de planning familial en mobilisant les groupements communautaires et féminins. L'essentiel, on l'a vu au Kenya, est d'offrir aux femmes à la fois une éducation et un planning familial à base communautaire.

3.39 On n'a pratiquement rien fait pour stimuler la demande par l'information, l'éducation et la communication (IEC); or, cette formule a conduit à d'excellentes réussites dans d'autres régions. Les interventions de IEC comportent des campagnes dans les médias, des présentations par des agents de santé, des campagnes dans les écoles et sur les lieux de travail, une propagande par des animateurs locaux, ainsi que des séminaires et voyages d'études pour de hauts fonctionnaires et des dirigeants religieux. Le secteur privé peut également jouer un rôle. Au Kenya, comme en Inde, il offre aux employés d'entreprise, ainsi qu'aux collectivités, des programmes efficaces et novateurs de planning familial. A long terme, il faudra aussi entreprendre de grandes recherches, en particulier pour savoir comment créer une demande et donner plus d'efficacité aux services dans les petites collectivités isolées et au sein d'une population peu scolarisée.

Offre de services de planning familial

3.40 Des études ont montré qu'on fait augmenter l'emploi du planning familial en rendant les services mieux accessibles; à Taïwan, par exemple, vers le milieu des années 60, un accroissement de 1 % du nombre d'agents de planning familial a entraîné une baisse de fécondité de 1 à 2 %. Selon les Enquêtes sur la prévalence de la contraception et les Enquêtes démographiques et sanitaires effectuées en Afrique durant les années 80, 30 à 40 % des femmes qui ne se servaient pas de méthodes modernes de planning familial faisaient état du manque d'accès (ignorance des méthodes, ignorance du lieu où se procurer les produits, coûts élevés, etc.) pour expliquer le fait qu'elles ne les employaient pas.

3.41 Dans beaucoup de pays africains, l'information et les services se limitent aux grandes villes. Dans quelques pays, et notamment au Zimbabwe et au Botswana (voir Encadré 3.3), la majorité des collectivités urbaines et rurales ont facilement accès aux services. D'autres pays, dont la Tanzanie, le Mozambique, le Kenya, le Burkina Faso et le Mali, mettent graduellement en place des services de planning familial dans l'ensemble de leur territoire; cependant, les progrès sont lents.

3.42 En Afrique, la plupart des services de planning familial sont offerts par le système de soins de santé publique, ou y sont intégrés, d'ordinaire dans le cadre des services de santé maternelle et infantile. Les prestations de IEC font un parallèle avec les systèmes de santé et d'enseignement. Cette formule peut réussir lorsque les réseaux de santé et d'enseignement sont vigoureux et étendus, comme au Zimbabwe et au Botswana. Il y a néanmoins de nombreux pays, dont la plupart des pays les plus pauvres et les plus déshérités, où le système de soins de santé publique (comme les autres services sociaux) est si médiocre et a une couverture si limitée qu'il est incapable de fournir, sur une large base, des services efficaces de planning familial.

3.43 On voit donc qu'une expansion rapide de l'accès au planning familial exigera, dans la plupart des pays de l'Afrique : a) un renforcement et un élargissement des systèmes de soins de santé publique, et b) la création de circuits nouveaux et supplémentaires de services de planning familial et de IEC. Il s'agit ici d'organisations privées de planning familial; de réseaux non gouvernementaux de soins de santé

(missions, soins à la charge des employeurs, praticiens privés, etc.); d'autres groupements non gouvernementaux s'occupant de développement (groupements féminins, associations à base communautaires); de réseaux public d'animation hors santé (agents de vulgarisation agricole, agents de développement communautaire, etc.); et du secteur commercial (pharmacies, boutiques polyvalentes de campagne, marchands ambulants, etc.). En même temps, il faut s'efforcer à la fois d'atténuer la dégradation de l'environnement (par exemple, perte de fertilité du sol, déboisement, épuisement des ressources hydrauliques) et d'alléger la charge générale de travail des femmes qui peuvent alors satisfaire la demande supplémentaire de main-d'oeuvre familiale.

3.44 Dans certains pays d'Afrique, les femmes préfèrent avoir moins d'enfants, mais de nombreux facteurs socio-culturel, dont la volonté de leurs maris, les empêchent d'adopter le planning familial. Cet état de choses indique combien il est important d'entrer en contact avec les hommes soit sur les lieux de travail soit par d'autres moyens, par exemple, par l'intermédiaire du système de vulgarisation agricole. Il semble aussi montrer que les groupements féminins pourraient utilement servir à fournir des services de planning familial car ils encouragent la solidarité entre femmes et peuvent les aider à prendre d'elles-mêmes des décisions concernant leur fécondité.

Coûts

3.45 Quel serait le coût d'un grand programme de planning familial? En prenant pour base une expérience récente, le Zimbabwe pourrait, en dépensant 0,6-0,8 % de son PNB annuel, réduire la fécondité de 50 %, et la faire tomber d'environ 6 en 1985 à 3 en 2010. En 2020, le Botswana pourrait réduire de moitié son indice synthétique de fécondité, qui se situe actuellement à 6,5, en dépensant chaque année une moyenne de 0,8 % de son PNB de 1986. Non seulement des coûts annuels de 0,6-0,8 % du PNB sont modestes, mais ils sont largement compensés par les économies réalisées, grâce à l'abaissement de la fécondité, sur les budgets de l'éducation et de la santé et sur les importations alimentaires.

Sécurité alimentaire et nutrition

3.46 Une faim chronique sape la productivité des hommes et les rend plus vulnérables à la maladie. La sécurité alimentaire s'est dégradée depuis l'indépendance en Afrique subsaharienne : les graves pénuries alimentaires qui étaient exceptionnelles en 1960 sont désormais fréquentes. Au niveau des ménages, la sécurité alimentaire subit directement l'influence des résultats de l'agriculture. Dans de nombreux pays, la malnutrition a un caractère saisonnier : elle s'aggrave avant la récolte, au moment où les approvisionnements alimentaires s'épuisent. Les famines récurrentes des années 80 ont montré d'une manière éclatante le degré considérable d'insécurité alimentaire qui existe dans la région.

3.47 Exprimée en valeur énergétique, la consommation alimentaire de l'Afrique subsaharienne s'est située, entre 1965 et 1985, aux alentours de 2.100 calories par personne et par jour, soit environ 85 % des rations recommandées. On estime que le quart environ de la population de l'Afrique subsaharienne - plus de 100 millions de gens - obtient, en faisant la

moyenne des "bonnes" et des "mauvaises" années, moins de 80 % la ration calorique que recommandent la FAO et l'OMS. Durant les années de sécheresse et les autres mauvaises années, le nombre des mal nutris serait encore plus élevé.

Tableau 3.2 Afrique subsaharienne : Population et sécurité alimentaire

	1990	2000	2010	2020
Cas I				
1. Population (millions d'habitants) (avec fécondité constante)	500	700	1010	1500
2. Production alimentaire (en équivalents de millions de tonnes de maïs) (au taux actuel de croissance de 2 % par an)	90	110	135	165
3. Besoins alimentaires (en équivalents de millions de tonnes de maïs pour obtenir la sécurité alimentaire universelle en 2020)	100	160	250	410
4. Déficit alimentaire (en équivalents de millions de tonnes de maïs)	10	50	115	245
Cas II				
1. Population (comme dans le Cas I)	500	700	1010	1500
2. Production alimentaire (à 4 % de croissance annuelle)	90	135	200	300
3. Besoins alimentaires (comme dans le Cas I)	100	160	250	410
4. Déficit alimentaire (comme dans le Cas I)	10	25	50	110
Cas III				
1. Population (millions d'habitants) (avec indice synthétique de fécondité qui diminue de 50 % pour tomber à 3,3 % en 2020)	500	680	890	1100
2. Production alimentaire (en équivalents de millions de tonnes de maïs) (à 4 % de croissance annuelle)	90	135	200	300
3. Besoins alimentaires (en équivalents de millions de tonnes de maïs)	100	150	220	305
4. Déficit alimentaire (en équivalents de millions de tonnes de maïs)	10	15	20	5

3.48 Les pays du Sahel et la zone centrale de la région australe (Botswana et régions avoisinantes), où les précipitations sont peu abondantes et irrégulières, forment un noyau d'insécurité alimentaire; cependant, toutes les sous-régions ont des pays en butte au même problème, mais avec une intensité différente. En dehors des pays en proie à des sécheresses périodiques, comme l'Ethiopie, il y a des pays où la

répartition des revenus est particulièrement inégale et où une partie de la population est extrêmement pauvre, bien que la base agricole et les niveaux nationaux de revenu soient vigoureux (Kenya). L'insécurité alimentaire est également fréquente dans les pays qui sont le théâtre de guerres civiles (Mozambique, Angola et Ethiopie); dans les pays dont l'infrastructure est médiocre (Zaire et Ouganda); dans d'autres pays à forte population urbaine pauvre (Zambie et peut-être Soudan), et dans les pays où la gestion économique a arrêté la croissance ou n'a pas soutenu une répartition équitable des bénéfices.

3.49 Tout programme public qui s'attaque au problème d'une ration alimentaire minimum doit opérer une distinction entre pénuries alimentaires chroniques (c'est-à-dire déficits constants) et crises alimentaires passagères, causées par de mauvaises récoltes, des crises économiques et des troubles civils. En outre, dans les ménages pauvres, les femmes et les enfants sont plus vulnérables à la malnutrition, ce qui montre que les interventions doivent être conçues de manière à atteindre des groupes vulnérables bien définis.

3.50 Afin d'obtenir la sécurité alimentaire universelle en 2020, il faut intervenir à la fois sur le plan de la demande et sur celui de l'offre. Il est essentiel d'améliorer la production agricole car c'est la croissance de l'agriculture qui assure l'accès de tous aux aliments. Cependant, il faut aussi que les pouvoirs publics interviennent sur le plan de la demande, notamment dans le cas des ménages dont les revenus et le pouvoir d'achat sont médiocres ou instables.

Prévisions des besoins alimentaires

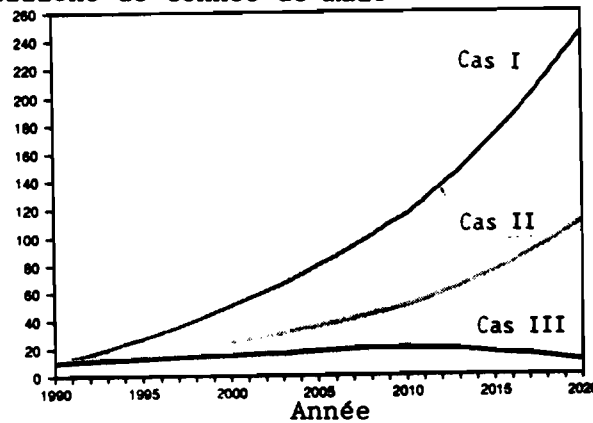
3.51 Il est difficile d'évaluer les besoins alimentaires des pays africains pendant une période de 30 ans; en effet, toutes prévisions de ce genre doivent se fonder sur des hypothèses concernant les niveaux actuels de ration calorique, les futurs taux de croissance démographique et le comportement de la production. Néanmoins, il est nécessaire d'estimer les besoins afin d'établir des prévisions des besoins d'importation et de l'aide alimentaire. Nous exposons ci-après les grandes lignes de la méthode employée.

3.52 En 1986, la consommation calorique journalière moyenne des pays de l'Afrique subsaharienne se situait aux alentours de 85 % des besoins nutritionnels. Alors que, en 1986, il y avait huit pays dont la ration calorique moyenne était égale ou inférieure à 80 % de la ration recommandée, les projections supposent qu'il n'y a aucun pays où, en 1988, la ration calorique moyenne était inférieure à 80 % du minimum indispensable. Afin d'assurer la sécurité alimentaire du pays, on postule que la consommation calorique moyenne passe au moins à 110 %, comme l'ont fait des pays qui se sont rapprochés de la sécurité alimentaire, par exemple, la Chine. En effet, le pouvoir d'achat n'est jamais également réparti et les mieux nantis consomment plus de calories que ne l'exige un bon état de santé. L'écart entre les besoins et l'offre alimentaire au niveau régional est évalué dans le cadre de trois séries d'hypothèses : a) la production augmente de 4 % par an et la croissance démographique tombe progressivement à 2,75 % en 1990-2020; b) la production nationale augmente de 4 % par an et la population de 3,3 %; et c) la production

alimentaire et la population nationales augmentent, respectivement de 2 et 3,3 %. Ces chiffres sont donnés dans le Tableau 3.2. L'accentuation prononcée du déséquilibre alimentaire, dans les deux derniers cas (voir Figure 3.3) montre l'importance fondamentale que présentent le maintien de la croissance de la production à 4 % par an et la réduction de la croissance démographique afin d'assurer à long terme la sécurité alimentaire au niveau régional.

3.53 Un accroissement de la production alimentaire de 4 % par an permet une croissance démographique moyenne de 2,75 % durant la période 1990-2020, une croissance annuelle de 1 % des disponibilités alimentaires par personne et une croissance annuelle de 0,25 % pour réduire la dépendance des importations alimentaires. Il faut bien souligner que, même avec une croissance annuelle de 4 % de la production alimentaire nationale, les importations alimentaires doubleront, passant de 9-10 à 20 millions de tonnes en 2010, mais tomberont à 5 millions de tonnes en 2020. Il faudra assurer les importations alimentaires en ayant recours à une formule combinant des importations commerciales et une aide alimentaire.

Figure 3.3 Projections du déficit alimentaire : Divers scénarios
Equivalent de millions de tonnes de maïs



Cas 1 : 2 % de croissance annuelle de la production agricole, taux de fécondité constant.

Cas 2 : 4 % de croissance annuelle de la production agricole, taux de fécondité constant.

Cas 3 : 4 % de croissance annuelle de la production agricole, taux de fécondité en baisse.

Source : Banque mondiale.

Offre

3.54 Pour répondre aux besoins alimentaires grandissants en faisant appel aux cultures traditionnelles, il faut apporter des améliorations complémentaires à la technologie de la transformation et de l'entreposage des produits d'origine locale. L'accroissement de la demande de céréales étrangères en Afrique subsaharienne s'explique, en partie, par leur temps de préparation plus court; cette qualité sera de plus en plus appréciée au fur et à mesure que l'urbanisation se poursuivra et que les femmes auront à s'occuper de plus en plus de choses. Il faut créer des variétés de céréales dont la transformation peut être groupée et qui sont plus faciles à transporter. L'amélioration de l'entreposage assure un approvisionnement régulier des marchés locaux en produits alimentaires.

3.55 Une grande partie de la population africaine privée de sécurité alimentaire se compose de petits exploitants agricoles - qui sont souvent des femmes - vivant dans des régions isolées où les transports coûtent cher et qui n'ont que peu ou pas accès aux marchés. Dans la plupart de ces cas, l'intensification de la production vivrière et l'amélioration de la stabilité des approvisionnements sont sans doute les seules façons d'assurer la sécurité alimentaire. Si l'on examine la sécurité alimentaire sur le plan de l'offre, on voit qu'il faut éliminer les préjugés dont pâtissent les femmes agriculteurs en matière d'accès au crédit, à la vulgarisation et à la recherche-développement. La réforme des institutions financières, grâce à la libéralisation des normes de prêts et des méthodes de remboursement, permettrait aussi de faire augmenter la productivité agricole des femmes et d'améliorer les revenus qu'elles tirent du commerce.

3.56 Le Chapitre 4 examine les questions critiques de politique agricole, dont les besoins technologiques et institutionnels qu'il est indispensable de satisfaire si l'on veut obtenir une forte croissance de la production alimentaire nationale. Le présent chapitre souligne qu'il faut mettre un terme à la discrimination subtile qui s'exerce contre l'agriculture en général, qu'elle soit pratiquée à des fins de consommation ou pour l'exportation. La croissance de la production pourrait assurer à long terme la sécurité alimentaire de l'ensemble de la région, mais il se peut qu'elle ne soit pas réalisée dans tous les pays; le commerce alimentaire intra-africain est donc un élément essentiel (voir Chapitre 7).

Demande

3.57 Même si l'approvisionnement alimentaire s'améliore, la répartition des revenus et de la richesse, ainsi que la concentration régionale de la production, pourront laisser d'importants segments de la société démunis du pouvoir d'achat leur permettant d'acheter des aliments de base en quantités suffisantes. A long terme, la solution consiste à améliorer les revenus et l'emploi.

3.58 A court et à moyen termes, il se peut qu'il faille recourir à diverses interventions, par exemple, à des subventions alimentaires ou à des programmes d'aide à l'emploi et aux revenus en période de mauvaises récoltes, s'ajoutant aux programmes qui, en soutenant directement la nutrition, visent à éliminer la malnutrition chronique des mères et des enfants. Les femmes forment une proportion considérable de la population

vulnérable et il faut les aider à participer aux programmes d'emploi et d'alimentation. Dans de nombreux pays, les subventions ont visé à tort, et souvent pour des raisons politiques, une population urbaine qui ne souffre pas de la pauvreté. Il est indispensable de cibler précisément les subventions alimentaires sur les groupes vulnérables. Comme les structures institutionnelles et administratives sont médiocres, il paraît essentiel de doter les programmes d'un mécanisme d'autociblage en employant des "produits inférieurs" sur le plan économique (mais non sur le plan nutritionnel), tels que les céréales secondaires. Le "ciblage géographique", qui borne l'accès aux régions où un fort pourcentage de la population a des antécédents d'insécurité alimentaire et de malnutrition, comme on le fait en Inde, pourrait être une formule à essayer. Des subventions alimentaires que gère le gouvernement ne concordent pas avec l'objectif qui consiste à éliminer l'intervention de l'Etat dans la commercialisation des aliments. C'est pourquoi, et à moins que l'aide alimentaire ne soit mise directement à la disposition des groupes vulnérables, par exemple, les groupes que frappe la famine, il faut rompre le lien qui unit la fourniture d'aliments subventionnés et l'aide alimentaire. De nouvelles initiatives s'imposent. Par exemple, les fonds de contrepartie réunis grâce à la vente (par les circuits commerciaux ou aux enchères) de produits fournis au titre de l'aide alimentaire, pourraient servir à subventionner les aliments et à améliorer les revenus des groupes vulnérables. Si elles visent effectivement les groupes sans sécurité alimentaire, les dépenses consacrées à la subvention des aliments pourraient être modestes.

3.59 Des mécanismes soutenant les revenus des groupes défavorisés peuvent fournir des espèces ou des aliments en échange de travail ou sous forme de transfert. Il n'y a pas de solution unique. La formation de revenus dans le cadre de travaux publics qui renforcent l'infrastructure est particulièrement appropriée pour l'Afrique. La main-d'oeuvre ne doit pas être rémunérée à un tarif supérieur au barème de base, si l'on veut que les travaux publics répondent aux critères de ciblage. Le coût de ces mécanismes pour le gouvernement varie : il faut de 0,50 à 5-10 dollars pour obtenir 1 dollar d'augmentation des revenus, selon le salaire offert et les frais de déplacement des participants pour se rendre sur le lieu de travail.

3.60 L'absence de discrimination sur le plan des salaires peut attirer des femmes vers les travaux publics, comme on l'a vu dans la région de Maharashtra en Inde. Le fait que des femmes ont un emploi productif peut aider à améliorer la situation nutritionnelle, notamment celle des enfants. Les travaux publics peuvent aider les femmes dont le gagne-pain traditionnel est de plus en plus menacé; néanmoins, seuls le Botswana et la Mauritanie ont mis en place de tels mécanismes.

Programmes de nutrition

3.61 Des pratiques d'alimentation qui laissent à désirer, les contraintes que les travaux du ménage imposent à l'emploi du temps des femmes, le manque de micronutriments essentiels et la médiocrité de l'assainissement et de l'alimentation en eau sont autant d'éléments qui interviennent dans la nutrition. Il en va de même de certains comportements - la façon dont les mères nourrissent leurs enfants et

traitent la diarrhée, la manière dont sont administrés et dépensés les revenus du ménage, et le choix et la préparation des aliments. Ces comportements semblent être indépendants des niveaux de revenu de la plus grande partie de la population en Afrique subsaharienne; il faut y ajouter un mauvais état de santé. C'est ce qui explique la persistance de la malnutrition malgré le relèvement des revenus, comme on l'a vu au Rwanda, au Kenya et en Gambie. Si l'on ne parvient pas à faire baisser les taux de natalité et à améliorer les approvisionnements alimentaires, tout espoir de progrès sur le plan de la nutrition doit reposer essentiellement sur des interventions axées sur la famille qui visent à modifier les pratiques d'alimentation.

3.62 Les risques nutritionnels apparaissent avant la naissance. Des millions d'Africaines sont sous-alimentées et ont une anémie ferriprive chronique qui, de concert avec le paludisme et les maladies intestinales, affaiblit les moyens dont elles disposent pour faire face aux exigences physiques de la grossesse, de l'enfantement et de l'allaitement au sein. Des femmes enceintes sous-alimentées risquent davantage d'avoir des enfants d'un faible poids à la naissance qui deviennent alors la proie de l'infection et de la maladie et meurent en bas âge. Si son bébé meurt, la mère s'arrête de donner le sein et recommence prématurément à ovuler; elle peut donc tomber enceinte plus rapidement que si son enfant avait survécu. Le prochain enfant sera plus faible, et le cercle vicieux se poursuivra - malnutrition de la mère, mort du nourrisson et fécondité élevée.

3.63 Les enfants qui survivent à la période néonatale ont quelques mois de nutrition satisfaisante tant qu'ils prennent le sein (l'allaitement au sein est quasi universel en Afrique, mais il est en train de diminuer dans les zones urbaines). La période la plus critique pour la survie de l'enfant se situe entre 6 et 18 mois; la raison en est en partie parce que les trois premières années de son existence sont celles durant lesquelles il a le plus besoin d'énergie (environ 27 %) pour grandir. L'alimentation solide commence souvent trop tard, contient trop peu de calories ou n'est pas assez fréquente. La ration alimentaire insuffisante qui en résulte, conjuguée aux maladies (souvent imputables au manque d'hygiène de l'alimentation), est un exemple classique d'interaction entre infection et malnutrition qui explique pour une bonne part la forte mortalité infantile en Afrique.

3.64 Les stratégies de nutrition devront chercher à surmonter les mauvaises habitudes alimentaires et à corriger certaines carences. On peut améliorer la situation nutritionnelle quel que soit le niveau des approvisionnements alimentaires. De toute évidence, ce sont les femmes auxquelles s'adressent surtout (mais pas exclusivement) les programmes d'éducation en matière de nutrition, notamment en ce qui concerne l'utilité de l'allaitement au sein et les besoins des jeunes enfants au moment du sevrage et par la suite. En surveillant la croissance, on peut à la fois faire du dépistage et impartir dans d'excellentes conditions des informations concernant la nutrition. Durant les séances de pesée, on peut montrer aux mères (et aux pères) comment identifier et traiter les causes d'une croissance insuffisante. Cependant, une meilleure information ne suffit pas; il faudra aussi apporter d'autres soutiens, par exemple, des aliments à forte densité énergétique destinés aux enfants qui rendent

inutile la préparation de suppléments alimentaires et font gagner du temps aux femmes.

3.65 Des programmes d'alimentation directe doivent également être organisés à l'intention des enfants malnutris. Un projet réalisé au Zaïre est un bon exemple de méthode peu coûteuse d'intervention nutritionnelle (voir Encadré 3.4). De tels programmes doivent comporter un volet de soins de santé primaires; la surveillance de la croissance doit identifier les enfants qui ont besoin de suppléments alimentaires (et éliminer du programme ceux qui n'en ont plus besoin).

3.66 Les programmes d'alimentation directe ne sont pas nécessairement coûteux, s'ils sont bien ciblés sur les enfants qui courent le plus de risques sur le plan de la nutrition. L'Inde a mis au point un système de ce genre dans l'état de Tamil Nadu (voir Encadré 3.5). Malgré les différences qui existent entre l'Afrique et l'Asie, les modalités de gestion du projet de Tamil Nadu pourraient être reprises pour combattre la malnutrition en Afrique subsaharienne. Le projet d'Iringa, en Tanzanie, a obtenu des améliorations analogues de la nutrition au moyen d'une formule de mobilisation sociale et de participation communautaire qui utilise efficacement les médias locaux, même si on aurait pu obtenir de meilleurs résultats en y intégrant des services complémentaires. Compte tenu de la prévalence de malnutrition grave (des deuxième et troisième degrés) chez 20 à 30 % de la population infantile (âgée de 1 à 5 ans) de l'Afrique, des programmes de nutrition comparables à celui de Tamil Nadu coûteraient environ 200 millions de dollars par an, soit à peu près 0,1 % du PIB de l'Afrique subsaharienne.

3.67 Les carences en micronutriments posent un grave problème de nutrition en Afrique subsaharienne. Trois pathologies sont fréquentes. La cécité (xérophthalmie) est causée par une carence en vitamine A, qui est également liée à la pneumonie, à la rougeole et à la diarrhée chez les enfants. La carence en fer, qui est la cause la plus fréquente d'anémie, sape le travail et la santé et peut également se répercuter sur les fonctions psychologiques et sur le développement cognitif. La moitié au moins des femmes en âge de procréer, plus de 60 % des femmes enceintes et la moitié environ de tous les enfants de moins de 12 sont anémiques. La carence en iode, qui est elle aussi répandue, cause le goitre chez environ 30 millions d'Africains, et le crétinisme chez un autre demi million.

3.68 On peut guérir ces pathologies invalidantes au prix de coûts modestes et les gouvernements africains pourraient plausiblement viser à les éradiquer avant 2020 (voir Encadré 3.6). Moyennant 4 cents par personne et par an, on peut ioder le sel ordinaire et l'adjonction du fer coûte 0,05-0,09 cents de plus. Comme les céréales transformées industriellement, qu'il est possible de fortifier avec des vitamines et des minéraux moyennant un coût modique, ne sont guère consommés en dehors des zones urbaines, on pourrait fournir des suppléments de micronutriments dans les zones rurales, en même temps que des services de santé, par exemple, les vaccinations. C'est là une méthode efficace par rapport aux coûts, puisque les principales cibles sont les jeunes enfants qu'on vaccine, et les femmes en âge de procréer qui les accompagnent.

3.69 Ainsi donc, si l'on veut attaquer le problème de la sécurité alimentaire dans une optique globale, il faut faire place non seulement aux programmes d'accroissement de la production alimentaire nationale, dont l'importance est critique, mais aussi à plusieurs autres programmes visant spécifiquement des groupes vulnérables. Dans ces conditions, un programme global de sécurité alimentaire et de nutrition coûterait entre 1 et 2 % du PIB, selon les pays. Une telle méthode est réalisable sur le plan administratif, comme le montre l'expérience du Botswana (voir Encadré 3.7).

Enseignement primaire : Relance et universalisation

3.70 Une intensification des investissements dans l'éducation peut accélérer la croissance de plusieurs façons. Par exemple, on a constaté que des agriculteurs scolarisés obtiennent de meilleurs niveaux de productivité que ceux qui ne l'ont pas été. La recherche a également montré que l'éducation de la mère renforce la probabilité de survie de l'enfant. Des études de coûts-avantages entreprises durant les dix dernières années dans 16 pays africains semblent indiquer que, dans le domaine de l'éducation, le taux de rentabilité sociale atteint 26 % dans l'enseignement primaire, 17 % dans l'enseignement secondaire et 13 % dans l'enseignement supérieur. L'éducation est un élément intrinsèque du développement, pris au sens le plus large du terme; elle donne à la population, et en particulier aux pauvres, les connaissances de base qui représentent la façon la plus sûre d'en faire des citoyens qui se suffisent à eux-mêmes.

3.71 Or, on a souvent dit que l'enseignement primaire obligatoire avait simplement pour but d'augmenter le taux d'inscription. Un tel système ne sert absolument à rien si l'on n'en garantit pas la qualité. En Afrique, non seulement les inscriptions sont stationnaires, mais l'enseignement primaire est d'une qualité médiocre, et qui ne cesse de baisser. Les tests de lecture, de sciences et de mathématiques montrent qu'un grand nombre d'Africains n'apprennent que très peu de choses. Si l'on veut faire augmenter les inscriptions, il est donc important d'assurer au préalable la qualité.

3.72 Une raison de la qualité médiocre de l'enseignement primaire est la modicité des sommes consacrées au matériel pédagogique par élève - 0,60 dollar par élève et par an en Afrique, soit 1,1 % des frais de fonctionnement de l'enseignement primaire. Cet état de choses s'est aggravé ces dernières années, car les salaires ont été protégés par rapport aux autres rubriques du budget. On estime que, au minimum, les manuels et les fournitures coûtent 5 dollars par élève et par an. Cependant, le problème est autre que financier. Il est dû aussi au fait que la plupart des pays africains n'ont guère les moyens d'élaborer à prix modique des ouvrages d'enseignement qui reposent sur de bons principes pédagogiques et concordent avec le plan d'études national. Selon les cas, les pays auront besoin d'acquérir leurs propres capacités, tout au moins pour adapter et préparer un matériel d'enseignement et, parfois, pour rédiger, publier et imprimer leurs propres ouvrages.

3.73 Si l'on veut améliorer la qualité, il faudra aussi relever le niveau de compétence professionnelle des enseignants tout en empêchant d'augmenter les coûts de la préparation pédagogique. La chose est

possible. Certains pays (Burkina Faso) ont raccourci la durée de la préparation avant l'entrée en service, tandis que d'autres ont inscrit les techniques d'enseignement à distance au programme de la formation préalable (Nigéria, Tanzanie et Zimbabwe) et ont adopté des formules inédites de perfectionnement en cours d'exercice, comme en Ethiopie (Encadré 3.8).

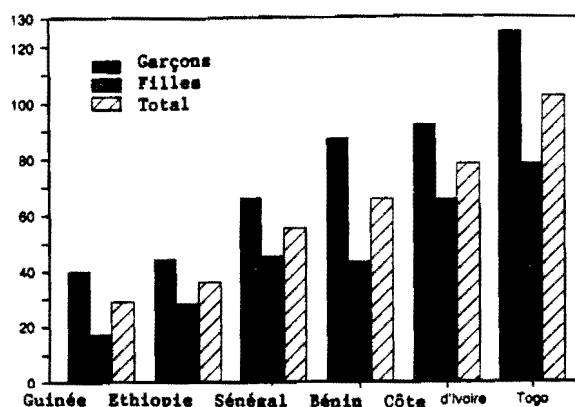
3.74 L'amélioration des examens peut aider à surveiller la qualité des écoles et à assurer que les élèves acquièrent des facultés cognitives et ne se contentent pas de faire des exercices de mémoire. On peut aussi améliorer la qualité en veillant à ce que les plans d'études et le matériel pédagogique soient conformes à l'environnement africain. Enfin, l'emploi de la langue locale pendant les premières années de l'enseignement primaire pourrait également aider à améliorer la qualité.

3.75 Si l'amélioration de la qualité est la considération dominante et représente la priorité immédiate, il s'agit aussi, à long terme, d'augmenter la scolarisation, et notamment celle des filles. On trouve d'énormes variations du taux d'inscription - depuis le Niger et la Somalie, avec des taux de 36 et 32, respectivement, jusqu'au Zaïre, à Madagascar, au Togo, à la Zambie et au Kenya, parmi d'autres pays, où le taux de scolarisation était proche de 100 en 1985. En règle générale, le taux de scolarisation des filles est plus faible que celui des garçons, même dans les pays où le taux général de scolarisation est élevé (voir Figure 3.4).

3.76 En 1983, les filles ne représentaient, dans les pays de l'Afrique subsaharienne, que 44 % des effectifs de l'école primaire, 34 % de ceux des écoles secondaires et 21 % de ceux de l'enseignement supérieur. Les filles ont plus de probabilité que les garçons d'abandonner leurs études, la raison étant en partie qu'on a besoin d'elles pour les travaux ménagers. L'analphabétisme est beaucoup plus répandu parmi les femmes.

3.77 L'inégalité dont pâtissent les filles dans le domaine de l'éducation coûte cher. En effet, on a montré que i) l'éducation de la mère est peut-être l'élément le plus important qui intervient dans la santé et la nutrition de la famille; et ii) l'éducation renforce la productivité agricole et, comme l'agriculture de subsistance est surtout pratiquée par des femmes, il y a lieu de croire que l'enseignement de base donnera à celles-ci, au sein de leur famille, une meilleure capacité de gain, un plus grand nombre de débouchés et un pouvoir de décision accru. En outre, on a montré que quelques années de fréquentation de l'école primaire suffisent à faire diminuer la fécondité, soit directement en faisant mieux connaître aux femmes l'existence de la contraception, soit, d'une manière indirecte, en réduisant la demande d'enfants puisque les femmes comprennent qu'elles peuvent améliorer leurs revenus ou parce qu'on recule l'âge du mariage et, partant, le nombre d'années fécondes.

Figure 3.4 Taux d'inscription dans l'enseignement primaire, par sexe, dans certains pays d'Afrique subsaharienne, 1985
Taux



Note : Le taux d'inscription dans l'enseignement primaire représente le nombre d'enfants inscrits à l'école primaire en pourcentage de la population scolarisable à ce niveau.

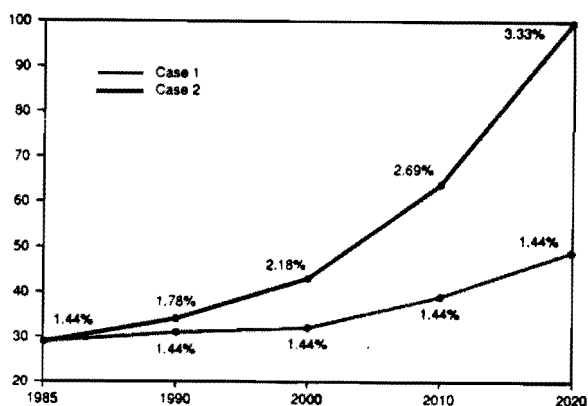
Source : Rapport sur le développement dans le monde, 1989, Banque mondiale.

3.78 De nombreux pays qui veulent améliorer la qualité de l'enseignement primaire et faire augmenter les inscriptions devront majorer l'ensemble des dépenses consacrées au secteur de l'éducation, en pourcentage du PNB, et accroître graduellement la part relative de l'enseignement primaire dans le budget de l'éducation. On observe néanmoins d'importantes différences d'un pays à l'autre. Il se pourrait que certains pays obtiennent l'universalité de l'enseignement primaire bien avant 2020; d'autres, non. La Figure 3.5 montre quelles sont les incidences, sur le budget de fonctionnement, de la réalisation de la scolarisation primaire obligatoire, dans le cadre d'une amélioration de la qualité de l'enseignement, dans cinq pays à faible revenu où le taux de scolarisation est bas. Ces projections se fondent sur les hypothèses suivantes : i) pour améliorer la qualité, les frais de fonctionnement par élève du primaire, tels qu'ils étaient en 1983, sont majorés dans tous les cas de 5 dollars au titre du matériel pédagogique servant à relever la qualité; ii) ces dépenses par élève, révisées dans le cas de chaque pays, restent constantes en termes réels; iii) la population scolarisable augmente en fonction de la réduction générale de fécondité et d'un PNB qui s'accroît de 4 % par an; iv) les collectivités apportent d'importantes contributions à la construction d'écoles. Sur la base de ces hypothèses, on prévoit que ces pays devront augmenter progressivement les frais de fonctionnement de l'enseignement primaire, les faisant passer de 1-2 % à 3-4 % du PNB afin de réaliser l'universalité de l'enseignement primaire en 2020. Le Cas 1 montre que, si les dépenses restent à leur niveau actuel, ces pays n'atteindront pas, même en 2020, l'objectif de l'enseignement primaire universel. Il faut souligner ici que ces projections ne représentent pas une recommandation qui s'adresserait uniformément à tous les pays. Certains pays, où l'enseignement primaire est obligatoire, consacrent d'ores et déjà 3-4 % de leur PNB à cet enseignement. Dans

quelques pays (par exemple, le Kenya), l'objectif de l'enseignement primaire universel peut être atteint bien avant 2020, moyennant un modeste accroissement des dépenses.

3.79 Tandis qu'une réduction des coûts par élève de l'enseignement primaire semble improbable dans la plupart des pays africains, il est néanmoins possible d'un peu mieux utiliser les ressources. Dans certains cas, on peut mettre en place un système de classes alternées, augmenter la charge de l'enseignant et utiliser des techniques d'enseignement à distance (bien qu'il faille veiller à ne pas compromettre la qualité). Au Sénégal, par exemple, Les services de planification espèrent faire augmenter le nombre d'élèves de 6 % en l'an 2000 grâce à un système de classes alternées mis en place dans 20 % des écoles. Au Burundi, les classes alternées ont aidé à faire tomber les coûts unitaires à 35 dollars (au regard de 52 dollars pour la moyenne de l'Afrique) sans effet perceptible sur la qualité. L'accroissement des effectifs des classes est un autre moyen de réduire les coûts, notamment dans les zones rurales. Enfin, comme le montre l'expérience du Kenya, la radio interactive peut être un utile instrument qui permet d'améliorer la qualité de l'enseignement et d'enrichir l'environnement scolaire.

Figure 3.5 Enseignement primaire universel : Scénarios des coûts dans les pays à faible taux d'inscription
Taux brut d'inscription



Année

Cas 1 : Les dépenses consacrées à l'enseignement primaire, exprimées en pourcentage du PNB, restent constantes aux niveaux de 1985.

Cas 2 : Les dépenses consacrées à l'enseignement primaire, exprimées en pourcentage du PNB, augmentent graduellement pour tenir compte de l'accroissement progressif du taux brut d'inscription, de manière à obtenir en 2020 un enseignement primaire universel.

Le Cas 2 comporte un élément concernant la qualité.

Note : Les pays étudiés sont le Burkina Faso, l'Éthiopie, le Mali, le Niger et la Somalie, où les revenus par personne sont compris entre 120 et

280 dollars. Les chiffres du graphique représentent les projections de dépenses consacrées à l'enseignement en pourcentage du PIB.

Source : Estimtions des services de la Banque mondiale.

3.80 En Afrique, sur 1.000 enfants qui commencent leur scolarisation primaire, 600 seulement se retrouvent en classe terminale. Les abandons et les redoublements font augmenter d'environ une fois et demie le coût de la formation primaire d'un élève qui termine ses études; dans de nombreux pays à faible revenu, le coût atteint plus du double. Les élèves redoublent la terminale du primaire pour améliorer leurs possibilités d'obtenir, aux examens de fins d'études, les notes qui leur permettront d'être acceptés dans les établissements secondaires. On a montré qu'on réduisait le nombre des redoublements en instituant un examen séparé d'entrée dans l'enseignement secondaire. Dans certains cas, les abandons et les redoublements peuvent être dus aux incapacités mentales que provoquent une mauvaise nutrition et les carences en micronutriments. En pareils cas, des interventions appropriées, par exemple, des programmes ciblés de repas scolaires, assortis de suppléments de micronutriments, pourraient améliorer la capacité d'acquisition des connaissances et réduire les taux d'abandon.

3.81 Dans la plupart des pays africains, on voit grandir la demande d'accès à un enseignement secondaire qui ne peut offrir qu'un nombre limité de places. Ici encore, l'expansion ne doit pas prendre le pas sur l'amélioration de la qualité. La solution consiste à réduire les coûts, notamment par des mesures concernant la formation et l'utilisation des enseignants. Dans de nombreux pays, l'équipement et le personnel enseignant sont considérablement sous-utilisés au niveau secondaire; en effet, le taux d'encadrement s'établit à 23:1 au niveau secondaire, contre environ 30:1 en Asie du Sud. Le recours à l'enseignement à distance dans le secondaire est un autre moyen de réduire les coûts, comme l'a montré le Malawi. Enfin, il est absolument essentiel d'améliorer le recouvrement des coûts, à condition d'offrir des bourses, en fonction du mérite, aux élèves appartenant aux groupes les plus défavorisés. Vu la rareté des ressources publiques, il faut mobiliser des ressources privées pour les investir dans l'enseignement secondaire, comme le fait le Kenya. Tandis que l'enseignement secondaire offre des possibilités considérables de rationalisation, ainsi que de réduction et de partage des coûts, ces possibilités sont encore plus grandes dans l'enseignement supérieur.

Enseignement supérieur, formation professionnelle et préparation à l'emploi

3.82 Pour survivre et faire face à la concurrence dans le monde compétitif du 21^e siècle, l'Afrique aura besoin non seulement de citoyens qui sachent lire, écrire et compter, mais aussi de spécialistes hautement qualifiés et compétents qui devront réaliser d'excellentes recherches, formuler les politiques et mettre en oeuvre des programmes essentiels pour la croissance et le développement économiques. Les établissements d'enseignement supérieur doivent pouvoir être en mesure de donner une formation dans les domaines universitaires et professionnels qui correspondent aux divers environnements de travail de l'Afrique.

Enseignement supérieur

3.83 Les connaissances scientifiques et technologiques sont en train d'ouvrir des horizons entièrement nouveaux en dehors du continent. Les universités africaines devront mettre en place quelques programmes de hautes études universitaires, de niveau mondial, en matière de sciences et d'ingénierie, si ces pays veulent avoir accès aux nouvelles frontières de la science et de la technologie. Malheureusement, vu la situation actuelle de l'enseignement supérieur en Afrique, le continent est incapable de se préparer à profiter de l'expansion des frontières de la connaissance. A l'heure actuelle, l'enseignement supérieur africain se caractérise par un ensemble incongru de filières, une surproduction de diplômés de qualité inférieure et des coûts élevés.

3.84 Depuis l'indépendance, l'enseignement supérieur a reçu une place privilégiée. Profondément conscients de leur dépendance à l'égard des techniciens étrangers, les gouvernements africains ont dépensé sans compter pour les universités et les centres de formation. Les inscriptions dans l'enseignement supérieur sont passées de quelques milliers d'étudiants en 1960 à un demi million aujourd'hui. La population souhaite vivement donner à ses enfants une formation supérieure et les gouvernements ont répondu à cet appel. Les subventions publiques ont atteint un tel niveau que les coûts directs de l'enseignement supérieur ont été presque nuls pour les particuliers, ce qui a renforcé la demande. Dans le passé, le taux de rentabilité privé de l'enseignement supérieur était de l'ordre de 30 % (ce taux était le plus élevé du monde) tandis que le taux de rentabilité sociale n'atteignait que 13 %. Cependant, compte tenu de l'accroissement du chômage des diplômés, il se peut que le taux de rentabilité se soit récemment abaissé.

3.85 Malgré l'accroissement du nombre de diplômés et, parmi eux, du nombre de chômeurs, il n'y a pas assez de main-d'oeuvre qualifiée dans des domaines tels que les sciences, l'ingénierie et la vérification des comptes et aussi pour occuper les postes de cadres supérieurs dans les secteurs de la comptabilité et du management. Malgré la part considérable du budget que les gouvernements consacrent à l'enseignement supérieur, les expatriés restent nombreux dans l'enseignement et il y a encore beaucoup de techniciens étrangers dans les sciences, les mathématiques et d'autres domaines spécialisés; il semble qu'il y ait pléthore de diplômés dans certaines disciplines, et pénurie dans d'autres.

3.86 L'exode des cadres fournit une explication des pénuries de techniciens de haut niveau. Aux seuls Etats-Unis, il y avait en 1985 plus de 34.000 étudiants africains, dont beaucoup risquent de ne pas retourner en Afrique; il semble par ailleurs que plus de 70.000 Africains qualifiés aient opté pour rester en Europe. Cette migration s'explique (entre autres) par la chute des revenus réels, qui a atteint 16 % entre 1980 et 1985 et a rendu encore plus attrayantes les rémunérations offertes outre-mer. D'autres facteurs sont les mauvaises conditions de travail et l'instabilité politique. Sur le plan positif, la migration de travailleurs qualifiés à l'intérieur de l'Afrique a été elle aussi importante, notamment en direction du Nigéria, du Gabon, de la Côte d'Ivoire, du Kenya et du Zimbabwe, ce qui montre l'existence d'un marché grandissant du travail spécialisé au sein de l'Afrique.

3.87 L'enseignement supérieur est de qualité médiocre et pourrait se dégrader davantage. Une raison en est la médiocre qualité de l'enseignement primaire et secondaire, qui, lui aussi, se dégrade. Une autre raison est l'amenuisement des ressources consacrées aux dotations hors salaires (par exemple, immobilisations physiques), qui ne représentent que 2 % de l'ensemble des frais de fonctionnement de l'enseignement tertiaire. Il s'ensuit, dans l'immédiat, que le niveau universitaire des diplômés est lamentablement bas. L'Afrique prend donc de plus en plus de retard sur le plan des effectifs à haute compétence et des moyens de gestion de son économie. Or, le dilemme est que, au début du prochain siècle, la qualité de l'enseignement supérieur africain doit être meilleure qu'elle ne l'est aujourd'hui si l'on veut que le développement de l'Afrique devienne autosoutenu.

3.88 Dans l'ensemble de l'Afrique subsaharienne, le coût de l'enseignement supérieur par élève-année s'établissait à 3.655 dollars en 1979-80, allant depuis 895 dollars en Somalie jusqu'à 11.081 dollars au Zimbabwe. Exprimés en pourcentage du PIB par personne, ces coûts sont six à sept fois plus élevés que dans certains pays d'Asie et neuf fois plus élevés que dans certains pays d'Amérique latine. Le gaspillage, la prolifération de petits établissements et un personnel pléthorique, notamment le personnel non enseignant, ainsi que la politique quasi-universelle de ne percevoir aucun droit d'inscription, sont autant d'éléments qui contribuent à des coûts plus élevés. Au Nigéria, par exemple, 10-20 % seulement des coûts effectifs de l'enseignement supérieur sont recouverts, alors que 30-40 % le sont dans l'enseignement primaire et secondaire. Les indemnités subventionnées de logement, d'alimentation, de transports et de soins de santé par étudiant de l'enseignement supérieur s'élevaient, exprimées en pourcentage de la moyenne du traitement de la fonction publique, se montaient à 62-63 % au Bénin et au Burkina Faso, à 43 % au Niger et au Cameroun et à 24 % en Côte d'Ivoire et au Kenya. On trouve dans la plupart des autres pays une situation analogue. Non seulement le fait de ne percevoir aucun droit conduit à une augmentation des frais que supporte le public, mais il contribue aussi, de façon indirecte, aux coûts élevés puisque les bénéficiaires n'ont aucune raison de freiner les dépenses non essentielles.

3.89 Pour résoudre la crise de l'enseignement universitaire, des mesures radicales s'imposent afin d'améliorer la qualité, réduire les coûts par étudiant et par diplômé, freiner le nombre de sortants dans les domaines qui ne soutiennent pas le développement économique, et atténuer la charge imposée aux sources de financement en intensifiant la participation des bénéficiaires et de leurs familles. Si l'on veut atteindre l'objectif principal qui consiste à améliorer la qualité, ces ressources devront être trouvées grâce à une réforme de l'enseignement supérieur proprement dit. C'est uniquement en mettant en place des politiques visant à faire baisser les coûts unitaires, à limiter le nombre de sortants et à élargir le principe du partage des coûts par les bénéficiaires qu'il sera possible de libérer les ressources indispensables au rétablissement de la qualité.

3.90 A plus long terme, on peut améliorer et maintenir la qualité grâce à la mise en place de programmes ou de centres d'excellence qui seraient responsables des hautes études universitaires et des recherches.

On pourrait ainsi concentrer le personnel et les ressources de manière à obtenir une masse critique dans les domaines prioritaires. En mettant sur pied de tels programmes et institutions spécialisés de haute qualité, les gouvernements africains offriraient aux bons étudiants une option attrayante en remplacement d'études à l'étranger et inciteraient les chercheurs universitaires à poursuivre leurs travaux sur le continent, s'attaquant ainsi au grave problème de "l'exode des cerveaux". Afin de réaliser des économies tout en assurant une haute qualité, ces centres d'excellence devraient avoir un caractère régional (voir Chapitre 7).

Formation professionnelle

3.91 Comme il était urgent de donner à la population active les compétences exigées par des emplois précis, de nombreux pays ont investi dans des établissements de formation professionnelle. Peu d'entre eux disposent cependant de politiques et d'un cadre institutionnel cohérents qui permettent d'impartir un enseignement professionnel et une formation technique à la fois efficaces et appropriés.

3.92 On améliore l'efficacité et la qualité de la formation professionnelle en l'orientant en fonction de la demande d'emploi, en intensifiant la participation des employeurs et en renforçant la transition entre la formation et l'emploi. Dans de nombreux pays, la formule d'un apprentissage complété par un enseignement théorique en dehors de l'emploi a donné de bons résultats. L'expérience montre que cette formule peut être efficace aussi bien pour les grosses entreprises du secteur moderne que pour les petites entreprises qui vont créer la plus grande partie des nouveaux emplois (Encadré 3.9).

3.93 La réaction à la demande d'emplois est l'élément primordial qui conditionne la formation professionnelle, apprentissage compris, et aussi l'amélioration de la qualité de la préparation. Pour commencer, il faut constituer un organisme national qui finance et administre la formation en collaboration avec l'industrie. Cet organisme pourrait se consacrer à une série d'activités de formation parascolaire et pourrait relever du ministère du travail, afin de pouvoir mieux recruter son personnel et répondre aux besoins des employeurs. Il faut regrouper les établissements de formation professionnelle et de préparation à l'emploi et en faire la réforme de manière à économiser des ressources déjà maigres et à renforcer la qualité; seuls les établissements qui sont axés sur les demandes du marché du travail seront conservés. Les plans d'études devront être élargis pour englober des domaines tels que la formation en gestion, de manière à pouvoir aider les entreprises. Certains pays où le secteur moderne est vigoureux seront en mesure de recouvrer une partie des coûts auprès des employeurs ou des intéressés; dans la plupart des pays, les coûts seront couverts par les deniers publics.

3.94 Le plan de préparation à l'emploi que Maurice est en train de mettre sur pied tient compte d'un grand nombre de ces éléments. Il cherche à répondre aux signaux qu'envoie le marché du travail à court terme en procédant à des aménagements rapides de la durée et de la teneur de la formation. La formation parascolaire à court terme sera administrée par un Bureau autonome, placé sous la responsabilité d'un Conseil de la formation industrielle et professionnelle composé de représentants du gouvernement et

de l'industrie. Le système sera financé par un impôt de 1 % sur les salaires et par un crédit budgétaire du même montant fourni par l'Etat.

3.95 Dans les pays où la fonction publique est chroniquement pléthorique, les gouvernements doivent réexaminer leur politique de formation. Il faut réduire le nombre d'élèves admis dans les établissements de formation et réorienter celle-ci de manière à donner aux futurs fonctionnaires de meilleures compétences. Par ailleurs, la formation pour la fonction publique devra être liée aux possibilités d'aménagement des carrières. L'expérience de la Malaisie, pays où existe un vigoureux système de formation pour le secteur public, a montré qu'il est essentiel que les stagiaires et les responsables soient en contact étroit. Pour obtenir le perfectionnement systématique de leurs employés, les gouvernements doivent mettre sur pied, ce qu'ils font rarement, des programmes détaillés à long terme de préparation à la fonction publique.

3.96 Dans une grande partie de l'Afrique, le petit nombre de personnel qualifié dont chaque pays a besoin et le coût élevé d'une préparation de qualité (y compris aménagement du plan d'études, perfectionnement du personnel, matériel et équipement) peuvent rendre prohibitifs les coûts unitaires de la préparation à l'emploi. C'est pourquoi, il est important que les gouvernements soutiennent le principe d'une formation à l'échelle régionale (voir Chapitre 7).

Science et technologie

3.97 Durant les années 60 et 70, de nombreux pays ont ouvert des établissements nationaux et régionaux de recherches. Des recherches de niveau international sont effectuées dans des centres tels que le Centre international sur la physiologie et l'écologie des insectes (ICIPE) au Kenya (voir Encadré 7.4) et dans les instituts internationaux de recherche agricole qui relèvent du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (CGIAR), tels que le Centre international pour l'élevage en Afrique (ILCA), en Ethiopie. Cependant, en règle générale, les systèmes nationaux de recherche n'ont pas donné de bons résultats. Parfois, ils ont créé une couche isolée de recherches modernes qui ne sont soutenues ni par une large base de personnel ayant une formation technique ni par un public informé capable de mettre à profit les résultats des recherches. En outre, et malgré l'effort de formation, l'Afrique manque des techniciens de niveau moyen qui sont essentiels pour étayer les travaux scientifiques et techniques.

3.98 Les travaux scientifiques sont rarement soumis à l'examen de collègues. Les compressions apportées aux budgets des recherches entraînent souvent des coupures draconiennes dans les fonds consacrés au matériel, aux travaux sur le terrain, à l'achat de revues, et à beaucoup d'autres rubriques en dehors des salaires. Trop souvent, les recherches entreprises par les pouvoirs publics sont tributaires du soutien de bailleurs de fonds et s'effondrent quand ce soutien disparaît. Dans cette optique, il est essentiel, à long terme, de prévoir systématiquement pour la recherche-développement des dépenses d'environ 1 % du PIB.

3.99 Des améliorations de la qualité de la recherche sont fonction d'une interaction accrue entre les utilisateurs et les producteurs de

technologie, et d'un engagement plus vigoureux des échelons supérieurs de l'Etat à l'égard de la science et de la technologie. Les entrepreneurs se heurtent aux limites que leur impose l'environnement commercial dans leurs efforts pour exiger et produire une technologie d'adaptation (voir Chapitre 6). Sur d'autres continents, ce sont eux qui produisent à faible coût un matériel intermédiaire économiseur d'énergie qui correspond au marché local et acquièrent un ensemble de compétences techniques qui leur permet d'identifier les besoins du pays et d'en rechercher des solutions. La création d'un environnement propice et l'encouragement du développement des entreprises devraient aider. A cet effet, les instituts de recherches devraient s'efforcer d'obtenir la participation du secteur privé à leur gestion. On peut aussi améliorer le volume des recherches en établissant des réseaux avec d'autres instituts. Les instituts africains peuvent encourager une évolution en ce sens en organisant des conférences, des ateliers et des publications de concert avec leurs homologues d'autres pays en développement. Témoin les manifestations qu'organise l'Académie africaine des sciences de Nairobi.

3.100 A long terme, l'efficacité de l'infrastructure de la science et de la technologie en Afrique sera fonction de l'engagement pris à la fois par le public et par les gouvernements de fournir un soutien constant aux institutions nationales et régionales de sciences et de technologie qui encouragent l'excellence et l'utilité. L'excellence doit être un processus dynamique découlant de l'amélioration de la qualité et de l'utilité des systèmes d'éducation, qui reconnaît le rôle que jouent les universités pour former les spécialistes qui occupent des postes de professeurs, de chercheurs et d'animateurs. La recherche est un élément intrinsèque et fondamental de ce processus si l'on veut que les universités attirent et conservent un personnel de haut calibre qui ne doit pas uniquement relégué aux tâches d'enseignement, comme c'est le cas dans de nombreux pays.

3.101 On ne peut pas prendre un chemin de traverse pour créer un environnement qui incite à la recherche et à l'innovation. Il faut que les bailleurs de fonds et les gouvernements continuent à fournir un soutien. De brusques fluctuations du soutien et d'imprévisibles changements de cap portent tort, dans n'importe quelle société, à l'implantation d'une infrastructure technologique.

3.102 Le soutien des bailleurs de fonds doit donc servir à amener à la science et à la technologie africaines un certain niveau d'excellence et d'utilité et aider à établir des liens reliant les institutions à d'autres institutions qui se trouvent en dehors du continent. Pour cela, il faudra redéfinir la mission des universités et des établissements de recherche africains pour qu'ils puissent parvenir à ce niveau d'excellence et d'utilité, se mettent en quête de talents de haute qualité et leur fournissent un soutien approprié, et, en particulier, encouragent le recrutement de jeunes hommes de science par les institutions de science et de technologie. La création de réseaux d'institutions et d'hommes de sciences d'Afrique et d'autres continents sera un élément intrinsèque de ce système; des liaisons avec la communauté internationale de sciences et de technologie aideront à surmonter l'isolement des chercheurs africains et à renforcer leur qualité.

3.103 La nouvelle stratégie doit embrasser trois niveaux de technologie - la haute technologie, les applications dans les entreprises moyennes, et les besoins au niveau des villages. Afin d'imbriquer la science et la technologie dans le développement économique et social, il faudra mettre en place des dispositifs tripartites bien conçus faisant intervenir l'enseignement, la recherche et la prestation de services. L'acquisition d'une technologie intermédiaire moins coûteuse est importante si l'on veut s'attaquer aux problèmes du "chaînon manquant" (voir Chapitre 1). Il serait souhaitable d'examiner de plus près les possibilités d'obtenir des produits et des services d'autres pays en développement.

La conception et la gestion de programmes de valorisation des ressources humaines

3.104 Les services de santé, d'enseignement, de planning familial, de nutrition et d'alimentation en eau manquent souvent d'efficacité dans la plus grande partie de l'Afrique. Les écoles n'ont pas de manuels, les dispensaires manquent de médicaments et ni les écoles ni les dispensaires ne sont proprement réparés et entretenus. De même, les ouvrages d'alimentation en eau sont souvent inutilisables parce qu'ils n'ont pas été suffisamment entretenus. L'expérience montre que la gestion des services essentiels pourrait être confiée à des organismes décentralisés - administrations locales, collectivités ou ONG. Des services tels que les écoles primaires, les dispensaires et les pompes à eau fonctionnent dans les meilleures conditions si ce sont les utilisateurs ou des organismes proches qui s'en occupent. Quand les services se dégradent ou cessent de fonctionner, les utilisateurs peuvent rechercher la cause du mal et prendre des mesures pour y remédier. Si on a besoin d'argent pour entretenir ou réparer les installations, ou pour fournir des manuels ou des médicaments, point n'est besoin d'attendre l'affectation d'un crédit par le gouvernement central. Les utilisateurs sont mieux disposés à prendre en charge une partie du coût s'ils participent directement à la gestion.

3.105 Si l'on encourage une gestion décentralisée fondée sur le principe de la participation, cela ne veut pas dire qu'on embellit l'idée qu'on se fait des collectivités locales. Les élites et de puissants droits acquis peuvent subvertir l'intérêt général. Mais, dans un monde imparfait, une gestion orientée vers les utilisateurs a plus de chances de répondre aux besoins et aux exigences des bénéficiaires visés. Cela est particulièrement important en Afrique, où il y a peu de cadres expérimentés susceptibles de travailler dans des organismes fortement centralisés et où l'effort de groupe et l'action communautaire s'inscrivent dans de vieilles traditions.

3.106 Les organismes à gestion centralisée ont un rôle important à jouer pour fournir aux groupements locaux des services techniques de soutien. C'est ce que montrent bien les exemples du Malawi (Encadré 3.10), du Kenya et du Zimbabwe, qui ont organisé de bons programmes d'alimentation en eau. Ce sont des services techniques centralisés qui donnent les directives, apportent un soutien et fournissent des produits à des groupements d'utilisateurs placés sous administration locale. Dans les écoles primaires, les services de planning familial, de santé et de nutrition, ainsi que le personnel local, doivent être tenus au courant de l'évolution technique du domaine qui les intéressent. La meilleure façon d'aménager

l'interface entre les services techniques fournis par un organisme central et le personnel et la gestion locaux consiste à recourir à des programmes fondés sur des visites régulières et sur une interaction entre les organismes centraux, le personnel formé sur place et les bénéficiaires. Cette méthode de formation et de visites est employée par la vulgarisation agricole et transmet à un public très divers des informations concernant les techniques de production. Le système de formation et de visites, convenablement adapté pour la valorisation des ressources humaines, pourrait aider à atteindre ceux qui ont le moins accès aux services sociaux, et cela d'une façon efficace par rapport aux coûts.

3.107 Le système de formation et de visites se prête particulièrement bien aux prestations de santé; en effet, il existe déjà toute une série d'innovations techniques peu coûteuses qui peuvent être efficaces contre les principales causes de mortalité et de morbidité des nourrissons et des enfants. On peut citer ici en exemple le traitement de réhydratation par voie orale (TRO) contre la diarrhée. Les agents qui utilisent le système de formation et visites travaillent individuellement avec les membres de la communauté et peuvent faire connaître aux femmes les besoins nutritionnels de leurs enfants, ainsi que les principes du planning familial. En recrutant sur place des agents de santé communautaires à qui on donne une formation à intervalles réguliers et qui travaillent sous une étroite supervision, les messages du système de formation et visites ont plus de chances d'être acceptés. Dans un projet bien administré qui a utilisé avec succès le système de formation et visites - le projet de Tamil Nadu, en Inde - un petit nombre d'agents peu rémunérés, recrutés et formés sur place, se sont révélés très efficaces par rapport aux coûts.

3.108 L'exécution des réformes et des programmes d'amélioration de la qualité exigent un système administratif qui fonctionne bien et peut fournir un matériel pédagogique aux écoles et des produits médicaux aux dispensaires, tout en assurant l'encadrement et en apportant un soutien. Dans beaucoup de pays africains, la santé, l'éducation et la sécurité alimentaire relèvent de diverses structures administratives parallèles qui ne sont guère intégrées sur le plan fonctionnel. Ces structures administratives freinent la coordination des activités et des programmes. Une intégration horizontale est nécessaire, notamment au niveau du village et de la communauté, afin de porter au maximum les relations de synergie qui existent entre ces facteurs.

Tarifification des usagers

3.109 Encouragés par les bailleurs de fonds, un grand nombre de gouvernements insistent que l'eau doit être fournie gratuitement. Or, comme il n'y a pas d'argent pour installer ou entretenir les pompes ou les bornes-fontaines, il n'y a pas d'eau. Les consommateurs doivent alors soit payer cher l'eau qu'ils achètent à un vendeur soit parcourir de longues distances pour trouver de l'eau (Encadré 3.2). C'est le même genre de situation qu'on retrouve trop souvent dans le domaine de l'éducation et des services de santé. Quels que soient les mérites de la gratuité des services sociaux, la réalité africaine est telle que de nombreux habitants, et en particulier les plus pauvres et les plus vulnérables, n'ont que peu ou pas d'eau. Si l'on veut donner à tous en 2020 une formation élémentaire, des soins de santé primaires et une alimentation en eau,

chaque pays doit alors réexaminer son attitude l'égard de la tarification des usagers.

3.110 Dans un rapport publié en 1987 sous le titre "L'ajustement à visage humain", l'UNICEF a souligné qu'il fallait aborder les problèmes au cas par cas. Bien que l'UNICEF ne préconise pas l'institution de redevances d'usagers quand il s'agit des besoins fondamentaux de l'homme, il semble qu'il y ait place pour un recouvrement des coûts, notamment pour des services tels que l'alimentation en eau et l'assainissement. Le recouvrement intégral des coûts auprès des bénéficiaires de services qui ne sont pas fondamentaux mérite d'être encouragé. Il s'agit de l'enseignement universitaire et des services de santé non essentiels. On peut pratiquer un recouvrement sélectif pour des services tels que l'enseignement secondaire, le traitement médical curatif et l'eau courante à domicile. Cependant, chaque fois qu'on pratique le recouvrement des coûts, il faut prévoir des exceptions en cas de difficultés économiques extrêmes ou de mérite particulier.

Les femmes en tant que chefs de file

3.111 Au sein du ménage, les femmes africaines jouent un rôle de chefs de file en matière d'alimentation, de nutrition, d'eau, de soins de santé, d'éducation et de planning familial, et cela dans une mesure beaucoup plus grande que partout ailleurs dans le monde en développement. Elles ont toujours fait des travaux agricoles, pratiqué le commerce et se sont adonnés à d'autres entreprises économiques. Ce sont les femmes qui protègent le bien-être de leurs enfants et ont la responsabilité explicite d'assurer leurs besoins matériels.

3.112 Or, les femmes voient menacés les moyens économiques dont elles disposent, et notamment ceux qui leur permettent de s'occuper du bien-être de la famille. La "modernisation" a fait pencher la balance au détriment des femmes. Le cadre juridique et les services du secteur social moderne et de la production mis en place par les pays africains indépendants (et aussi par la plupart des projets réalisés sous l'égide de l'extérieur) n'ont guère aidé les femmes. Les régimes juridiques ont opéré une discrimination en matière de droit de propriété de la terre, en mettant les terres nouvellement inscrites au cadastre au nom des hommes (dans leur prétendu rôle de chef de ménage), souvent au mépris des droits traditionnels des femmes à l'utilisation de la terre; de même, ce sont généralement les hommes qui reçoivent le paiement pour le travail familial effectué dans le cadre de contrats de culture. Souvent, il est plus difficile aux femmes d'avoir accès à l'information, à la technologie, à des ressources et au crédit. La vulgarisation agricole et les institutions financières officielles ont des préjugés en faveur d'une clientèle masculine, malgré l'importance des femmes en tant que producteurs. Les femmes doivent payer plus cher pour obtenir des services financiers et des intrants matériels tels que les engrais (ou elles doivent s'en passer). Il y a aussi des différences considérables dans le domaine de l'éducation : or, l'éducation des filles a une incidence sur la santé et la nutrition familiales, sur la productivité agricole et sur la fécondité. Le manque de moyens et les pressions qui s'exercent sur le temps et sur l'énergie imposent d'énormes obstacles que les femmes doivent franchir pour prendre

soin de leur propre santé, de leur propre nutrition, et de celles de leurs enfants.

3.113 Dans ces conditions, les femmes sont moins bien armées que les hommes pour profiter de l'amélioration des possibilités de gagne-pain qui se sont fait jour en Afrique. Bien que l'alimentation et la nutrition soient essentiellement l'affaire des femmes en Afrique subsaharienne, et bien que les femmes soient les principaux acteurs de l'agriculture, on a relativement négligé la pratique indépendante de l'agriculture par les femmes. Par contre, les femmes ont vu augmenter leur part du travail familial, mais sans qu'elles en soient rémunérées; dans l'industrie et dans le commerce, les femmes ont dû se borner à de petites opérations du secteur marginal; quel que soit le dynamisme de ces opérations, et malgré les empires commerciaux échafaudés par les femmes dont les entreprises ont été le mieux couronnées de succès, les revenus moyens des femmes sont relativement bas. Du fait qu'elles sont moins scolarisées, les femmes sont aussi handicapées sur le plan de l'accès aux emplois du secteur organisé; celles qui réussissent à se faire engager occupent des postes inférieurs qui sont moins bien rémunérés. Un revenu plus bas nuit à leurs possibilités d'assurer le bien-être de leurs enfants.

3.114 En parallèle à ces handicaps dans le domaine "public" (producteur de revenus), les femmes se trouvent en butte à des pressions accrues au sein du ménage. Les combustibles naturels et l'eau qui sont indispensables aux soins de santé et à la préparation des aliments se font de plus en plus rares et coûteux et il faut beaucoup de temps pour se les procurer. Les femmes se voient obligées de passer plus de temps pour faire durer les ressources dont elles disposent ou bien elles doivent faire davantage appel à l'aide des enfants, ou de réduire le niveau d'alimentation et de soins des enfants. Des appareils qui permettent de gagner du temps, comme les petits appareils de mouture, des poêles efficaces, des projets de reboisement et, ce qui est sans doute le plus important, une alimentation en eau plus abondante peuvent être des moyens particulièrement efficaces par rapport aux coûts d'atténuer quelques-unes des contraintes qui sont imposées aux femmes dans la conduite du ménage. Si l'on tient compte des conditions difficiles dans lesquelles les femmes doivent gérer les ressources du ménage, il pourrait être possible d'accroître le rendement et l'efficacité-coût des interventions de valorisation des ressources humaines.

Tableau 3.3 Besoins financiers d'une valorisation des ressources humaines reposant sur une large base en Afrique subsaharienne (en pourcentage du PNB)

	Résultats de 1985	Dépenses à engager immédiatement	A engager en l'an 2000
Interventions de sécurité alimentaire	..	0,5	0,5
Nutrition	..	0,2	0,2
Enseignement primaire universel et amélioration de sa qualité	1,3	1,5	2,2
Planning familial	..	0,8	0,8
Eau et assainissement	..	0,5	0,5
Soins de santé primaires	1,35*	<u>2,0</u>	<u>2,5</u>
Total partiel		5,5	6,7
Autres investissements connexes			
Science et technologie	..	0,5	0,8
Enseignement secondaire et supérieur	1,7	2,5	2,5
Total	4-5	8,5	10,0

.. = négligeable.

* Total des soins de santé, c'est-à-dire y compris soins primaires et autres.

Soutien financier soutenu apporté à la valorisation des ressources humaines

3.115 Même si l'on prend toutes les mesures nécessaires pour donner plus de rentabilité et d'efficacité à la prestation des services, réduire les coûts unitaires et améliorer la tarification des usagers, la future stratégie de développement exige que, d'ici à l'an 200 et au-delà, on double les investissements annuels consacrés à l'homme, pour les faire passer d'environ 4-5 % à environ 8-9 % du PNB (voir Tableau 3.3). C'est là un chiffre plus élevé que celui de pays comme le Sri Lanka, la Chine, Maurice et la Corée, qui sont parvenus à assurer, sur une large base, l'accès aux ressources humaines en y consacrant environ 5 % de leur PNB. Mais l'Afrique subsaharienne a des populations très dispersées et, en général, une infrastructure médiocre. Il faut s'attendre à des variations significatives des besoins d'un pays à l'autre, étant donné le degré différent de valorisation des ressources humaines auquel sont parvenus les divers pays.

3.116 En conclusion, il faut mettre les recommandations qui demandent un accroissement des dépenses consacrées par les pays et les bailleurs de fonds aux programmes de valorisation des ressources humaines dans le contexte d'une vaste stratégie qui doit formuler et exécuter des programmes visant à créer un environnement propice permettant de stimuler la croissance des secteurs productifs de l'agriculture et de l'industrie. En résumé, l'ordre du jour stratégique des années 90 doit viser à :

o doubler d'ici à l'an 2000 et au-delà le total des dépenses, le faisant passer de 4-5 à 8-10 % du PNB afin de donner à la population toute entière une formation primaire, des services de santé et de planning familial, la sécurité alimentaire et une bonne nutrition; on peut escompter qu'une proportion importante de ces fonds seront fournis par des donateurs;

o améliorer la qualité de tous les services, et notamment de l'éducation et des soins de santé;

o améliorer la rentabilité des dépenses en modifiant les affectations dans chaque secteur, en ciblant les ressources sur les plus déshérités et en pratiquant le recouvrement des coûts; et

o intensifier, dans l'exécution des programmes, le recours indispensable aux organisations non gouvernementales à base communautaire; les femmes doivent jouer un rôle de chefs de file dans tous les domaines de la valorisation des ressources humaines.

Encadré 3.1 Le SIDA : Retentissement démographique et économique

L'organisation mondiale de la santé estime qu'il y a en Afrique plus de 1 million d'êtres infectés par le virus HIV, dont 30 % deviendront sidéens en quelques années. Les régions les plus durement touchées, au centre de l'Afrique, sont le Zaïre, le Rwanda, l'Ouganda, le Burundi, la Tanzanie et le Kenya. Des enquêtes effectuées dans ces pays révèlent des taux de séropositivité allant de 5 à 20 % chez les adultes des villes, et des taux encore plus élevés chez les groupes à risques.

Le SIDA peut se répandre rapidement en Afrique. La prévalence des maladies transmises sexuellement (MTS) s'explique par la pratique répandue d'un comportement sexuel entraînant des risques élevés qui facilite aussi la transmission du virus HIV. A Bangui, en République centrafricaine, la séropositivité des adultes est passée de 2,1 % en 1985 à 7,8 % en 1987. Chez les prostituées du Kenya, elle a augmenté de 4 à 59 % en cinq ans.

Le taux de mortalité imputable au paludisme dépasse celui des maladies liées au SIDA mais le nombre de morts, notamment de tout jeunes enfants, pourrait augmenter durant les prochaines décennies à la suite de la pandémie du SIDA. Divers modèles font en effet passer le taux brut de mortalité de 20 à 100 % dans le bref espace de 20 ou 30 ans, par rapport à la situation qui existerait en l'absence du SIDA. Les taux de mortalité infantile pourraient augmenter de 50 %, sinon plus.

Au fur et à mesure que se répand la maladie, le traitement des sidéens intensifiera les demandes dont seront l'objet les précaires systèmes de soins de santé des pays qu'elle envahit. Une analyse effectuée au Zaïre montre que les coûts du traitement du SIDA vont de 132 dollars par malade (dans des établissements de santé publique) à 1.584 dollars (dans le secteur privé). Une moyenne pondérée (70 % des patients traités dans un établissement de santé publique, 25 % d'assurés et 5 % soignés dans le secteur privé) donne un coût moyen de 229 dollars par sidéen. En multipliant cette moyenne par le nombre de personnes qu'il va sans doute devoir soigner, on obtient un coût direct atteignant au total 49 millions de dollars en 2010. Pour le financer, le budget national de la santé devrait être majoré de 58 % en 1993, et de jusqu'à 244 % en 2010. Une formule de partage des coûts pourrait quelque peu alléger cette charge, mais celle-ci deviendra trop lourde, après l'an 2000, pour pouvoir être supportée sans subvention. On voit donc que le SIDA a des incidences budgétaires, sans parler des difficultés matérielles qu'il entraîne pour le système de prestation des soins de santé.

La lutte contre le SIDA va probablement absorber une partie des ressources qui étaient affectées au traitement et à la maîtrise d'autres maladies importantes. A l'hôpital Mama-Yemo, au Zaïre (2.000 lits), 50 % des malades des services médicaux chirurgicaux sont séropositifs et 25 % des décès sont liés au SIDA. Pour traiter le SIDA, il faudra aussi plus de devises pour acheter des produits pharmaceutiques. Le Programme des médicaments essentiels de l'OMS risque de voir s'aggraver ses pénuries, au fur et à mesure que les sidéens sont de plus en plus nombreux à vouloir se faire traiter pour des infections récurrentes, qui résistent davantage au traitement et exigent de plus fortes doses de médicaments.

Il y a aussi d'autres coûts. Le SIDA frappe surtout les jeunes et les personnes d'âge mûr qui vivent leurs années de meilleure productivité. Parmi les adultes africains, les personnes infectées ont en majorité de 16 à 29 ans. Une étude des coûts effectuée par le Zaïre estime que le nombre d'années de vie en bonne santé obtenues grâce à la prévention d'un cas de SIDA est en moyenne de 6,2. Ces années de bonne santé sont évaluées à 5.512 dollars dans les zones urbaines et à 893 dollars dans les zones rurales. En pondérant les coûts par le pourcentage de population vivant dans les zones urbaines et rurales, on obtient un coût indirect moyen de 4.600 dollars, soit 20 fois le coût direct d'un cas de SIDA.

Il est impossible de déterminer avec précision l'impact du SIDA, mais il est urgent d'instituer des campagnes de lutte. Les stratégies de lutte contre le SIDA sont fonction de l'épidémiologie particulière de la maladie dans le pays concerné. Les éléments suivants sont néanmoins indispensables :

- o les programmes doivent être intégrés aux soins existants de santé primaire, aux programmes de planning familial, aux services de santé maternelle et infantile et aux programmes de lutte contre les MTS;

- o il faut organiser des programmes de conseils efficaces et constants aux personnes dont on décèle la séropositivité au virus du SIDA, afin de renforcer des modes de comportement qui pourraient réduire la diffusion de l'infection;

- o il faut mettre en place des méthodes de diagnostic rapide et de traitement efficace des victimes des MTS qui sont particulièrement vulnérables au HIB. (La distribution ciblée de condoms a été efficace au Kenya; la fourniture gratuite de condoms aux prostituées a fait baisser les taux d'infection); et

- o il faut mettre en place des campagnes d'information et d'éducation visant les populations d'âge scolaire, les personnes sexuellement actives et les prostituées.

Encadré 3.2 Acceptation du principe d'un paiement pour l'amélioration de l'alimentation en eau

Dans les zones urbaines, les ménages à revenu moyen et supérieur ont en général l'eau courante, qui bénéficie de subventions. Les ménages qui ne sont pas raccordés aux services municipaux des eaux, et notamment les ménages pauvres, achètent souvent l'eau, en la payant fort cher, à des vendeurs privés - et consacrent parfois plus de 5 % de leurs revenus à ces achats. La vente privée de l'eau est un système à la fois peu efficace et coûteux. A Onitsha, au Nigéria, qui est un important marché d'Afrique occidentale comptant environ 700.000 habitants, seuls 8.000 ménages (soit environ 50.000 personnes) étaient raccordés en 1987 au réseau public d'alimentation en eau. La plus grande partie de la population obtenait l'eau d'un système compliqué et bien organisé du secteur privé. Environ 275 camions-citernes achètent de l'eau à une vingtaine de puits privés, pour la vendre à des ménages et à des entreprises munies de réservoirs, dont beaucoup revendent ensuite l'eau par seau aux particuliers.

Ce système est fiable et fournit une eau de qualité relativement bonne, mais qui coûte cher. Le transport de l'eau par camion-citerne et à pied n'est pas efficace, et les propriétaires des camions ont pu établir les prix à leur guise. Les ménages payaient en moyenne un total de 120.000 naira par jour (28.000 dollars en 1987), soit environ 24 fois plus que les sommes encaissées par la société des eaux, qui ne fournissait que 1,5 million de gallons par jour - soit la moitié du volume transitant par le système de ventes privées. Même durant la saison des pluies, les ménages payaient au total environ 51.000 naira par jour (12.000 dollars) aux vendeurs, soit plus du décuple de ce qu'encaissait la société des eaux. En définitive, les ménages d'Onitsha payaient aux vendeurs une somme qui représentait à peu près le double des frais annuels d'exploitation et d'entretien d'un nouveau système d'eau courante, et 70 % de l'ensemble des coûts annuels d'un nouveau système alimentant la ville d'Onitsha.

Les ménages pauvres paient l'eau plus cher que les ménages à revenus moyens et élevés. A Onitsha, les ménages à faible revenu (moins de 100 naira, soit 23 dollars par personne et par mois) consacrent à l'eau jusqu'à 18 % de leurs revenus, durant la saison sèche, contre 2 ou 3 % dans le cas des ménages nantis. A Addis Abéba, les pauvres des villes consacrent une forte proportion de leurs revenus à l'achat d'eau.

Ce que les consommateurs paient effectivement n'est pas la même chose que ce qu'ils sont prêts à payer. Une étude de l'acceptation du principe d'un paiement par les ménages du district de Newala, dans le sud de la Tanzanie, a estimé que la majorité étaient prêts à payer plus de 8 % de leurs revenus pour avoir accès à des bornes-fontaines dans leurs villages.

Outre les revenus, un grand nombre de facteurs déterminent ce qu'un ménage est prêt à payer pour l'amélioration de l'alimentation en eau. Un important déterminant est le temps consacré à aller chercher l'eau aux points d'approvisionnement existants. En moyenne, les femmes du district de Newala étaient prêtes à payer 20 % de plus que les hommes pour l'amélioration des services d'eau. Les femmes marchent fréquemment 8 heures par jour pour aller chercher de l'eau à des sources traditionnelles, et un seau d'eau acheté aux vendeurs coûte souvent 50-100 % du salaire d'une journée de travail agricole.

Vu le coût de renoncement du travail consacré à la recherche de l'eau, il n'est pas surprenant que, malgré leurs maigres ressources, les pauvres soient prêts à consacrer une proportion importante de leurs revenus à l'eau.

L'acceptation du principe d'un paiement dépend aussi de l'idée qu'on se fait du droit de recevoir l'eau gratuitement des pouvoirs publics. Ceux qui ne croyaient plus que l'Etat avait la responsabilité de fournir de l'eau étaient prêts à payer 14 % de plus que ceux qui persistaient à croire le contraire. On voit donc que les gouvernements doivent non seulement mettre en place de solides pratiques de recouvrement des coûts, mais aussi doivent faire un effort spécial pour faire abandonner par la population l'idée que la gratuité de l'eau est un droit fondamental.

Encadré 3.3 Planning familial : Botswana Zimbabwe

Le Zimbabwe et le Botswana sont à l'avant garde du planning familial en Afrique subsaharienne. Leurs programmes sont accessibles à la plupart des habitants. La contraception moderne est bien connue et ses niveaux d'emploi - en 1988, 36 % au Zimbabwe et 32 % au Botswana - sont les meilleurs de l'Afrique. Et tous deux semblent obtenir désormais un recul sensible des niveaux de fécondité.

Or, ces deux pays ont suivi des méthodes différentes, ce qui montre bien qu'il n'y a pas, dans ce domaine, de modèle de réussite, et que toutes les stratégies doivent prendre pour point de départ la situation particulière de chaque pays. Cependant, on trouve dans les deux pays une combinaison favorable de facteurs généraux, dont une croissance économique et des revenus par personne de bons à excellents, d'excellents systèmes d'infrastructure et d'administration, une population dont les niveaux d'éducation et de modernisation sont élevés, les niveaux de mortalité les plus faibles de l'Afrique subsaharienne et un attachement vigoureux du gouvernement au planning familial (qui, sur le plan officiel, est seulement qualifié d'intervention de santé).

Le Zimbabwe a un remarquable programme de planning familial. Se fondant sur la réussite d'une organisation non gouvernementale de planning familial, le gouvernement décida, après l'accession du pays à l'indépendance, de travailler avec elle et en fit un organisme parapublic, appelé Conseil national du Planning familial du Zimbabwe (ZNFPC), à qui il confia une grande partie des responsabilités de prestation et de promotion du planning familial. Le Gouvernement finance actuellement environ 70 % du budget du ZNFPC, qui bénéficie également d'un important soutien de plusieurs bailleurs de fonds, surtout l'USAID et, dans une moindre mesure, le FNUAP.

Le ZNFPC a un réseau de dispensaires de planning familial et surtout un programme d'antennes de distribution à base communautaire, qui emploie environ 600 éducateurs distributeurs proches des communautés et fournit la moitié environ des services de planning familial. Les agents communautaires, qui s'occupent uniquement du planning familial, sont bien rémunérés (plus de 100 dollars par mois). Le ZNFPC a également mis sur pied une excellente stratégie de IEC (Information, éducation et communication), ainsi qu'une cellule de suivi, d'évaluation et de recherche.

Récemment, et avec l'aide d'un projet de santé bénéficiant de l'aide de la Banque mondiale, le Gouvernement a décidé d'offrir des services de planning familial par son réseau d'établissements de santé, qui devraient en devenir les plus importants dispensateurs. Il existe une coordination et une coopération excellentes entre le ZNFPC et les agents de santé. Néanmoins, c'est le système d'antennes communautaires qui est resté la cheville ouvrière du programme de planning familial du Zimbabwe dans les zones rurales.

Le programme du Botswana, qui est discret, diffère à presque tous les égards de celui du Zimbabwe. Le pays n'a jamais eu d'association indépendante de planning familial, dont le Gouvernement était, et reste, pratiquement le seul fournisseur : il a distribué en 1988 environ 95 % des contraceptifs. Les services de planning familial prennent les dispensaires pour base et sont fournis exclusivement dans le cadre d'un programme intégré

de santé materno-infantile planning familial qui est réalisé dans tous les établissements de santé. C'est le personnel infirmier des dispensaires qui fait la plus grande partie du travail de planning familial. Il existe aussi un réseau rudimentaire d'antennes, constitué par des agents choisis par les collectivités, appelés éducateurs de bien-être familial, qui sont censés avoir quelques activités de prévention dans leur village, s'occuper de promouvoir le planning familial, aiguiller les patients vers d'autres établissements et assurer l'approvisionnement. Dans la pratique, la plupart de ces agents travaillent dans les dispensaire de santé materno-infantile, en qualité d'aide-infirmières.

Le Botswana a un bon réseau de services de santé; ce réseau est dense - 80 % de la population se trouve à 15 km au maximum d'un établissement de santé - si bien que, pour la vaste majorité de la population, l'accès aux services de planning familial ne pose aucun obstacle. Une difficulté plus grave provient de la couverture insuffisante et de la qualité des services de IEC, aussi bien dans le domaine de la santé que dans celui du planning familial; il faut y ajouter le manque de services offerts aux hommes et aux adolescents, qui normalement n'ont pas recours aux services de santé materno-infantiles. Néanmoins, le programme a réussi à faire bien connaître et à faire accepter les avantages du planning familial.

Encadré 3.4 Interventions de nutrition efficaces par rapport au coût :
Production d'un aliment de sevrage bon marché au Zaïre

L'Agence des Etats-Unis pour le développement international (AID) s'est servie au Zaïre de dons alimentaires pour aider une entreprise privée, la Victoria Assorted Products (VAP), à réduire le coût de fabrication du CEREVAP, mélange alimentaire nutritif destiné aux enfants au sevrage et aux femmes qui courent un risque de malnutrition.

L'AID a aidé la VAP à acheter une extrudeuse qui a servi à élaborer un aliment de sevrage à partir de produits locaux. En échange de ce matériel, la VAP a accepté de vendre cet aliment à prix réduit au public et aux programmes d'alimentation réalisés par des ONG. Les dispensaires publics de SMI vendaient un aliment de sevrage analogue, composé de maïs et de soja (le maïs fourni au titre de l'aide alimentaire et le soja de production locale) à un prix réduit qui variait en fonction des revenus des ménages. Le CEREVAP a été le seul aliment de sevrage manufacturé qui soit resté bon marché durant la crise des devises, parce qu'il utilisait uniquement des produits locaux. Les ventes commerciales de CEREVAP ont augmenté, en partie grâce à l'effet exercé sur le développement du marché par les distributions de l'Etat. En réduisant les risques que les programmes de nutrition posent pour les investisseurs privés, cette coordination entre une entreprise locale, un programme d'Etat et l'aide alimentaire internationale a permis au Zaïre d'avoir un aliment de sevrage bon marché qui, dans les villes, aide les mères pauvres à assurer les besoins nutritionnels de leur famille facilement et à bas prix.

Encadré 3.5 Intégration des services de santé et de nutrition pour les enfants de moins de trois ans

En Inde, le projet de Tamil Nadu, entrepris en 1980, visait les enfants âgés de 6 à 36 mois, ainsi que les femmes enceintes et allaitantes. Les éléments principaux du projet étaient un système de surveillance de la croissance, permettant aux mères et aux agents de santé d'identifier les enfants présentant des carences nutritionnelles; une alimentation supplémentaire à court terme pour aider les enfants gravement malnutris à atteindre un régime acceptable de gains de poids; des suppléments alimentaires aux mères à risques (mères ayant un enfant malnutri ou qui avaient perdu un enfant); et un vaste programme de communication comportant une instruction individuelle et le recours aux médias.

En quatre ans, on a créé 9.000 centres communautaires de nutrition, confiés chacun à un agent de nutrition de sexe féminin qui, recrutée sur place, avait huit ans de scolarité et était considérée comme une mère modèle; ces agents étaient appuyés par les antennes de santé et les services d'aiguillage du Département de la santé. Les centres pèsent les enfants tous les mois et fournissent des aliments pour 90 jours à ceux qui ne grandissent pas normalement.

Les résultats préliminaires montrent que, après sept ans de fonctionnement, le programme a réduit d'environ 50 % la malnutrition au Tamil Nadu, moyennant 8,1 dollars par an et par bénéficiaire - et cela, soit dit entre parenthèses, durant une période de déclin économique. On attribue la réussite du programme au système de "formation et visites" en matière de nutrition, qui donne aux agents une solide formation et un bon encadrement. La surveillance de la croissance a permis de dépister correctement les enfants qui couraient les plus grands risques, et s'est révélée efficace pour apprendre aux mères à conserver leurs enfants dans une bonne situation nutritionnelle grâce à des modifications permanentes du comportement. Enfin, une fois identifiés les enfants à risques, le programme a pu leur fournir immédiatement des suppléments alimentaires "à titre de remède contre la malnutrition".

Le coût-efficacité remarquable du projet s'explique par le ciblage précis des bénéficiaires; par un système qui réduisait le besoin de suppléments alimentaires en décelant rapidement les problèmes; et par le fait que les suppléments alimentaires n'étaient qu'un remède thérapeutique à court terme, jusqu'à ce que la mère puisse poursuivree elle-même la tâche.

**Encadré 3.6 Interventions de nutrition efficaces par rapport aux coûts :
Fourniture de suppléments de vitamine A au Burkina Faso**

En 1987, le Gouvernement du Burkina Faso, l'UNICEF et Helen Keller International ont entrepris un projet pilote visant à réduire radicalement l'incidence de la carence en vitamine A, qui peut conduire à la cécité. Ils ont mis sur pied un plan d'action de deux ans à exécuter dans quatre provinces du pays. Ce plan comporte :

- o la distribution, trois fois par an, de mégadoses de vitamine A à 1 million d'enfants de moins de dix ans et à environ 267.000 femmes après l'accouchement. Les comprimés, fournis par l'UNICEF, sont distribués par des agents de santé villageois et par le personnel des dispensaires;

- o la formation d'agents de santé qui émargent au budget de l'Etat, pour leur apprendre à dépister et à traiter la carence en vitamine A (xerophthalmie). L'UNICEF et Helen Keller International forment des formateurs burkinabe qui forment à leur tour des agents de santé provinciaux et locaux, ainsi que des enseignants;

- o l'encouragement de la production d'aliments riches en vitamines A dans les jardins communautaires et scolaires, en même temps qu'une éducation en matière de nutrition et une vaste campagne d'éducation du public, afin d'encourager la consommation de ces aliments.

Dès le début, le Gouvernement s'est vigoureusement attelé à la tâche. Le projet devait être étendu l'année suivante à quatre autres provinces, pour finir par être réalisé dans l'ensemble du pays. Des efforts analogues, visant à corriger les carences en vitamine A, sont en cours de réalisation au Soudan, en Mauritanie, au Niger et dans la zone d'urgence de l'Ethiopie.

Encadré 3.7 Programme de sécurité alimentaire du Botswana

Grâce à un vaste programme de sécurité alimentaire, le Botswana est, parmi les autres pays d'Afrique australe en butte à la sécheresse, le pays où la malnutrition est la moins répandue. Dès le début, peu après 1980, le programme a éliminé la malnutrition grave parmi les enfants de moins de cinq ans et a maintenu à un niveau constant la sous-nutrition modérée, et cela malgré une série d'années de sécheresse et de chûtes brutales de la production locale de céréales.

La conception, l'organisation et la gestion du programme reposaient sur le principe qu'il fallait donner plus de moyens et plus de souplesse aux organisations qui s'intéressaient aux divers aspects de la sécurité alimentaire. Le programme comporte :

- o un volet d'alimentation directe par l'intermédiaire des écoles primaires et des centres de santé;
- o l'accroissement de l'alimentation en eau;
- o l'organisation de travaux publics d'urgence destinés à fournir à court terme un supplément de revenus;
- o des programmes de soutien et de rénovation de l'agriculture pour accélérer la reprise après la sécheresse.

Le programme fait appel à plusieurs ministères. Le Ministère des administrations locales et des terres s'occupe des importations au titre de l'aide alimentaire, des achats locaux, et de la distribution aux écoles et aux établissements de santé. Le Ministère de la santé suit l'évolution de la situation nutritionnelle et organise l'alimentation dans les dispensaires tandis que le Ministère de l'éducation surveille l'alimentation des enfants dans les écoles primaires. Quand il n'y a pas de sécheresse, un programme limité d'alimentation s'occupe des jeunes enfants scolarisés, des enfants qui ne vont pas encore à l'école, ainsi que des femmes enceintes et allaitantes. Durant une sécheresse, on intensifie le programme de manière à alimenter chaque jour tous les enfants jusqu'à l'âge de dix ans, ainsi que les groupes vulnérables. Les aliments sont surtout fournis par l'aide alimentaire mais, quand il n'est pas possible de les obtenir avec suffisamment de rapidité, le gouvernement puise dans ses réserves monétaires pour acheter des céréales panifiables sur le marché international; ces sommes lui sont remboursées plus tard par les organismes donateurs. Le Ministère des ressources minérales et des affaires hydrauliques s'occupe de l'alimentation des ménages en eau, en consultation avec les administrations locales, et fournit des suppléments d'eau aux ménages, en fonction des besoins, en procédant à des forages temporaires ou par d'autres moyens. Ces mesures portent sur tout le pays, si bien qu'aucune communauté est privée d'un accès raisonnable à l'eau

Afin de fournir à court terme des suppléments de revenus, des projets à forte intensité de main-d'oeuvre sont entrepris dans toutes les zones rurales où se trouvent des établissements humains. Chaque année, 40.000 à 70.000 habitants obtiennent des revenus en espèces en travaillant à la construction d'aménagements d'infrastructure locaux, ou à d'autres activités que proposent les comités de village. Le Ministère de l'agriculture administre le programme de secours et de relance agricoles par l'intermédiaire de ses services de vulgarisation et de ses services vétérinaires. Tous les agriculteurs reçoivent un lot de semences de base et,

s'ils n'en ont pas, ou pas assez, des animaux de trait. Pour protéger la capacité de production des agriculteurs et des éleveurs, on achète le vieux bétail à un prix plancher, ce qui permet d'atténuer les pressions qui s'exercent sur les pâturages tout en fournissant des revenus aux ménages. Ces mesures aident à réduire le nombre de camps d'urgence qu'il faut aménager et à atténuer les besoins de réinstallation; il y a cependant des années où les mesures qui encouragent une réduction des pressions sur les pâturages n'ont pas été suffisantes.

Les composantes du programme sont coordonnées par un Comité interministériel de la sécheresse, dont le secrétariat est assuré par le Ministère des finances et de la planification du développement. Ce comité joue également un rôle important sur le plan de la surveillance de l'hygrométrie et de la situation des cultures; il fournit aux ministères intéressés des informations qui leur font rapidement connaître l'évolution de la situation. L'intervention de plusieurs ministères a permis au Botswana de faire face à la sécheresse, quel que soit le niveau de l'aide reçue. Bien que le recrutement d'un personnel entraîne certains frais, il a permis de mieux graduer les mesures prises.

Le poids de ces interventions sur le budget a varié selon la gravité de la sécheresse. En 1982-83, le coût s'est élevé au total, non compris l'aide alimentaire, à 3,4 % de l'ensemble des dépenses de développement; en 1984-85, il a atteint 12 %. La part des bailleurs de fonds est tombée de 33 % en 1982-83 à 9 % en 1984-85. L'aide alimentaire, qui a été efficacement coordonnée par les donateurs, a représenté environ 20 % de l'ensemble de la consommation de céréales, soit près de 39 kg par personne en 1984, c'est-à-dire un chiffre supérieur à la moyenne de toute l'Afrique subsaharienne et également supérieur à celui de nombreux autres pays (beaucoup plus pauvres) frappés par la sécheresse.

Dans une certaine mesure, le Botswana présente un cas spécial. La plus grande partie de sa population se trouve dans la région orientale du pays. La régularité de la sécheresse prédispose le gouvernement à prendre des mesures de stabilisation. Le revenu national relativement élevé du pays, sa bonne situation sur le plan des devises et les réserves qu'il a pu accumuler grâce à ses minéraux mettent le programme sur une base financière solide et lui donne en particulier une certaine latitude pour importer des produits alimentaires. Quoi qu'il en soit, l'exemple du Botswana prouve qu'on peut organiser des systèmes de soutien institutionnalisés qui permettent d'obtenir la sécurité alimentaire.

Encadré 3.8 Ethiopie : Perfectionnement des enseignants en cours d'exercice

En 1983, l'Ethiopie a mis en place un Plan de développement décennal qui donnait une priorité élevée à l'éducation. A long terme, il s'agissait d'instituer l'enseignement primaire obligatoire, de répartir les possibilités de scolarisation de façon plus équitable entre zones rurales et urbaines, et de privilégier la formation pratique. Le Gouvernement a construit des écoles, révisé les plans d'étude, distribué de nouveaux manuels et mis en place des systèmes de formation.

Les réformes ont également ouvert des centres pédagogiques provinciaux et institué un régime de formation régionale des enseignants. Le Gouvernement s'est efforcé de développer les moyens d'administration et de planification dont disposaient les bureaux de l'éducation des régions et des "awraja" (sous-régions administratives); il a construit sept instituts de préparation pédagogique et une centaine de centres pédagogiques d'awraja. Ces centres assurent l'encadrement scolaire, se chargent du perfectionnement des enseignants en exercice et fournissent des services de soutien.

En 1988, les instituts de préparation pédagogique ont diplômé 4.200 enseignants, contre 1.200 dix ans auparavant. A cause de la proximité des écoles, les enseignants peuvent suivre pendant l'été de brefs stages qui leur permettent d'accroître leurs compétences sans pour autant avoir à encourir de gros frais de déplacement.

Ce modèle offre des leçons aux autres pays car il encourage la formation du personnel local, évite des programmes de formation coûteux parce qu'ils sont trop centralisés et sensibilise l'enseignant à des situations locales précises.

Encadré 3.9 Préparation à l'emploi

Dans la plupart des pays de l'Afrique subsaharienne, l'enseignement classique et l'enseignement professionnel sont orientés vers le secteur moderne. Ils coûtent cher et sont donc inaccessibles pour un plus grand nombre de gens, tout en imposant de lourdes charges au budget de l'Etat. La formation qui est offerte n'est pas suffisante pour préparer les élèves au travail qui les attend à la sortie de l'école. Dans ces conditions, des systèmes de formation qui conjuguent l'expérience pratique et un enseignement théorique offrent de grandes possibilités de fournir le "chaînon manquant" qui est essentiel pour l'Afrique subsaharienne. Il en est particulièrement ainsi dans un contexte où les pressions démographiques ne vont pas manquer de continuer à s'exercer sans relâche, approfondissant ainsi le fossé entre les emplois et les chômeurs. La dégradation de la situation économique et les faibles niveaux de productivité et de compétence de la main-d'oeuvre, conjugués à la contraction de l'emploi dans le secteur public, viennent compliquer encore davantage le problème de l'absorption de la main-d'oeuvre. On a besoin de méthodes novatrices pour apprendre à la population toute une série de métiers dans des conditions de coût-efficacité, améliorer la qualité de la formation et encourager le travail indépendant une fois la formation terminée.

Pour modifier le système actuel de formation scolaire antérieure à l'emploi et le remplacer par une formation sur le tas et en cours d'exercice, complétée par une formation théorique, il faudra s'assurer de la participation du secteur privé et des organisations locales (par exemple, corps de métiers et organisations ouvrières) tout en maintenant le principe d'une gestion générale de la formation par le secteur public. Une fois institué ce principe d'un apprentissage complété par un enseignement théorique, on pourra :

- o enseigner, à tous les niveaux, après la sortie de l'école, toute une série de techniques de production et de services, dans des domaines administratifs et techniques, ainsi que des métiers traditionnels et modernes;

- o définir au sein du système des normes permettant de rendre comparables les compétences acquises, ce qui permettrait aussi de moduler la formation en fonction du profil de compétences recherchés;

- o réduire les coûts unitaires de la formation, qui doivent être assumés en partie par ceux à qui elle est impartie.

La Plan national d'apprentissage ouvert du Nigéria donne un exemple d'un système de formation qui allie apprentissage traditionnel sur le tas et enseignement théorique scolaire. Lancé par la Direction de l'emploi du Nigéria, ce Plan a réussi, dès sa première année (1987 88), à persuader des entreprises publiques et parapubliques, ainsi que des employeurs du secteur privé, dont des ateliers du secteur marginal, de recevoir des apprentis. Le Plan fournit un soutien financier et logistique de 50 naira par mois et par apprenti, et donne au formateur 150 naira par an et par apprenti. Les détails de la formation reçue et des résultats obtenus sont consignés et vérifiés par des moniteurs au moins une fois toutes les deux semaines, ce qui permet d'assurer la qualité.

L'exemple du Nigéria prouve qu'il est possible d'avoir une formation orientée vers la demande dont les coûts sont partagés - l'employeur donne la formation et l'apprenti travaille pour un salaire moindre. Une meilleure utilisation des établissements scolaires de type classique pourrait faire baisser davantage les coûts unitaires, en permettant à de plus nombreux apprentis de compléter leur formation pratique et en portant remède à la pénurie actuelle de formateurs qualifiés. Les établissements de formation et les formateurs profitent des contacts avec les entreprises et des informations que celles-ci leurs communiquent.

Il existe d'autres initiatives analogues. Le Togo a ouvert des centres régionaux de formation professionnelle pour renforcer l'apprentissage en donnant un complément de formation théorique et en apportant des matériaux d'enseignement aux entreprises, sous la direction d'une inspection consultative de l'apprentissage. Des nouvelles modalités de formation sont également mises à l'essai dans des programmes réalisés sous l'égide de l'aide allemande. Au Soudan et au Botswana, les apprentissages de trois ans se subdivisent entre formation pratique sur le tas et cours de théorie dans des écoles professionnelles. Au Zimbabwe, les élèves ont un an et demi de formation préprofessionnelle, suivies d'un an et demi de formation pratique sur le tas. Le Malawi a élaboré un système de formation qui conjugue une formation donnée dans des établissements et des apprentissages de deux ou trois ans; ce système débouche sur des certificats d'aptitude d'ouvrier qualifié ou de technicien. Une partie de la formation est financée par un impôt de capitation perçu des entreprises. Des méthodes de ce genre, qui comportent un élément de souplesse, peuvent renforcer les systèmes de formation et améliorer, à la sortie de l'école, la transition vers le monde du travail.

Encadré 3.10 Malawi : une formule réussie de participation de la communauté à l'alimentation en eau

Le programme rural de conduites d'eau, au Malawi, est souvent considéré comme l'un des programmes d'eau les mieux réussis et les mieux soutenables de l'Afrique; il peut avoir des retentissements dans d'autres pays de l'Afrique subsaharienne. Le programme :

- o prend pour base un profond engagement de la communauté, tandis que le gouvernement n'a que des responsabilités limitées, mais bien définies;
- o a commencé modestement, avec une technologie qui pouvait être facilement comprise par les habitants de la localité, qui pouvaient ensuite se charger de l'entretien;
- o a été élargi progressivement, après en avoir fait l'expérience et tiré des leçons concernant la conception du programme et l'emploi de technologies appropriées.

En commençant dans une communauté de 2.000 habitants en 1968, le Département du développement communautaire s'est servi d'un projet pilote pour acquérir de l'expérience afin de mobiliser la participation de la communauté, et de perfectionner au maximum les techniques de construction et d'exploitation. Le projet se bornait au début aux régions où l'on pouvait se servir de conduites utilisant la gravité et où il était facile d'entretenir les ouvrages. Il est désormais étendu à des régions où les conditions sont différentes et où l'on trouve de l'eau en sous-sol.

Le programme a bien défini les responsabilités de la communauté et du gouvernement. Les communautés, qui organisent et gèrent les ouvrages d'adduction d'eau, sont chargées de choisir les sites, d'élire les comités de l'eau, d'organiser les travaux de terrassement, d'élire les équipes de réparation, de réunir des fonds pour l'achat de pièces de rechange et de veiller à l'observation des règlements concernant l'utilisation de l'eau. Le gouvernement fournit les fonds de démarrage, définit des normes, se charge de responsabilités techniques, par exemple, des enquêtes hydrologiques, du dossier technique, de la fourniture de matériaux et de la surveillance du fonctionnement du système. C'est aussi le gouvernement qui forme les membres de la communauté, ce qui évite de faire participer un grand nombre d'agents de vulgarisation et d'ingénieurs relevant de l'Etat, tout en assurant un bon entretien.

Un inconvénient est qu'on ne tient pas suffisamment compte du rôle des femmes dans l'alimentation en eau. Ce sont en effet les femmes qui fournissent plus de la moitié de l'effort collectif du programme; plus des deux-tiers des membres du comité chargé de l'entretien des bornes-fontaines sont des femmes. Or, 10 % seulement des membres des comités de planification - qui prennent les décisions concernant les responsabilités et la conception - et des équipes de réparation sont des femmes.

Le gouvernement a aidé les communautés à fournir à près de 1 million d'habitants une alimentation en eau fiable et accessible. La réussite du programme a encouragé les agents de santé publique à entreprendre des programmes complémentaires, qui veillent à ce que l'amélioration de l'alimentation en eau apporte tous les effets voulus sur la santé.

CHAPITRE 4

L'agriculture, source essentielle de croissance et de sécurité alimentaire

Le défi de l'agriculture

4.1 L'agriculture en Afrique doit accomplir au cours des années 1990 et au-delà une tâche énorme. Elle devra en effet subvenir aux besoins d'une population en accroissement rapide. Il lui faudra réaliser une croissance de la production vivrière suffisante non seulement pour maintenir la production par habitant, mais aussi pour diminuer les carences caloriques et réduire les importations de produits alimentaires. Ce faisant, elle devra devenir source majeure d'emplois pour la main-d'oeuvre croissante du continent et devenir concurrentielle sur les marchés mondiaux de façon à produire les devises dont l'Afrique a besoin pour alimenter sa croissance économique. Et tout cela devra être fait tout en inversant la dégradation des ressources naturelles qui menace la production à long terme. Cette tâche énorme exige que l'agriculture soit transformée.

4.2 Transformer l'agriculture et développer sa capacité de production : telle est la condition sine qua non d'une croissance de l'ensemble de l'économie. Pour que les objectifs de la sécurité alimentaire - exposés au chapitre 3 - puissent être atteints, il faudra que la production alimentaire augmente d'environ 4 % par an. Au-delà de cet objectif, si l'on veut faire augmenter les revenus et répondre aux besoins d'importations de l'Afrique, la production de cultures d'exportation doit se développer à raison de 4 % par an au moins. Ainsi, l'Afrique doit fixer à 4 % par an au minimum son objectif de croissance agricole à long terme.

4.3 Ce ne sera pas une tâche aisée. Au cours des 30 dernières années, la production agricole en Afrique subsaharienne n'a augmenté que de 2 % par an. Les exportations agricoles ont diminué et les importations alimentaires se sont accrues d'environ 7 % par an. Pourtant, malgré cette croissance rapide des importations de produits alimentaires, il y avait en moyenne au début des années 1980 une centaine de millions de personnes qui étaient sous-alimentées - et beaucoup plus les années de mauvaises récoltes. Les pénuries graves sont aujourd'hui courantes; la sécheresse et la famine ont été fréquentes au cours des années 1980. Ces pénuries alimentaires temporaires ont des effets plus graves encore dans le contexte d'une insécurité alimentaire chronique.

4.4 Le potentiel agricole des pays africains est extrêmement variable. L'Afrique centrale, l'Afrique occidentale humide et l'Afrique australe ont une importante superficie cultivable et une faible densité de population. A l'inverse, la majeure partie du Sahel, certaines régions de l'Afrique de l'Est montagneuse, ainsi qu'une bande aride s'étendant depuis la côte de l'Angola, à travers le Botswana et le Lesotho, jusqu'au sud du Mozambique ont une population trop importante pour subvenir à ses besoins - d'où la nécessité d'importer des produits alimentaires. Pour faire face à ces difficultés, il faut augmenter la productivité des terres arables. Lorsqu'il y a encore beaucoup de terres et peu de main-d'oeuvre, c'est la productivité du travail qui doit être accrue. Toutefois, c'est le manque de terres qui est le cas le plus fréquent - et qui le devient plus encore

du fait de l'accroissement démographique. Beaucoup de pays ou de régions d'Afrique ont une vaste superficie mais beaucoup moins de terres arables. D'après une étude récente de la FAO, 30 % seulement des terres en Afrique sont en mesure de soutenir la production de cultures pluviales. Un quart environ de cette superficie est utilisé. Toutefois, la majeure partie des terres arables non utilisées est recouverte de forêt vierge qui doit être préservée pour des raisons écologiques.

4.5 Selon la FAO, la superficie cultivée n'a augmenté que de 0,7 % par an au cours des 20 dernières années. A supposer que ce taux ne puisse pas être plus élevé à l'avenir, il faudra alors que la production augmente de plus de 3 % par an - soit trois fois plus vite que jusqu'à maintenant. Ce progrès de la productivité ne pourra venir que de changements technologiques. Il peut s'agir d'une utilisation plus intensive de facteurs de production chimiques et organiques; de l'intégration de l'élevage dans les systèmes de culture de façon à utiliser l'énergie animale et le fumier; de l'utilisation de nouvelles cultures d'un meilleur rapport; de meilleures techniques d'irrigation, d'instruments manuels améliorés et de meilleures techniques de stockage des récoltes; et de l'amélioration des méthodes d'élevage et de culture. Il faudra qu'il existe un ensemble de politiques conçues de façon que les cultivateurs trouvent profitable d'opérer ces changements. Si l'infrastructure rurale, en particulier les routes, était améliorée, il serait plus facile aux cultivateurs de se procurer les facteurs de production et de vendre leurs produits; par ailleurs, les familles rurales exerçant des activités rémunérées auraient plus facilement accès aux biens de consommation. Une plus grande sécurité de l'occupation des terres encouragerait l'investissement et les mesures de conservation. De meilleurs services financiers aideraient les cultivateurs à épargner ou à emprunter pour s'équiper. S'il a atteint un plus haut niveau d'instruction et qu'il est en meilleure santé, un cultivateur est plus susceptible de chercher à faire augmenter sa productivité et de conserver les ressources. Des études de préinvestissement plus approfondies aideraient les gouvernements à éviter les investissements qui sont dangereux pour l'environnement - par exemple d'importants projets d'irrigation ou de peuplement qui supposent un déboisement. Quant aux entreprises, une combinaison d'incitations et de sanctions est nécessaire pour les persuader de ne pas vendre de produits chimiques dangereux pour l'environnement, de ne pas utiliser de techniques destructives d'exploitation des forêts et de ne pas déverser des polluants dans les rivières et les nappes d'eau souterraines.

4.6 La migration des zones à forte densité de population vers les régions peu peuplées doit être encouragée, mais elle ne permettra pas à elle seule de résoudre les problèmes des pays fortement peuplés. Les régions peu peuplées - par exemple la forêt tropicale humide de l'Afrique centrale et les zones arides et semi-arides du Sahel et de la majeure partie de l'Afrique australe - n'ont pas la capacité de subvenir aux besoins d'une population beaucoup plus importante. C'est pour cette raison qu'il est si vital pour l'Afrique d'accroître la productivité des terres.

4.7 Que peut-on donc espérer à long terme? Au cours des années à venir, l'agriculture africaine peut être transformée. La main-d'oeuvre abondante du continent, sa proximité de l'Europe et les caractéristiques de ses saisons donnent à certaines parties de l'Afrique un avantage comparatif

dans la production d'un certain nombre de cultures. En 2020, les cultivateurs, ayant reçu une meilleure instruction, pourraient utiliser les terres, la main-d'oeuvre et les capitaux beaucoup plus efficacement. Un secteur privé vigoureux pourrait garantir des opérations efficaces de transformation et de commercialisation des produits agricoles, et des investissements plus élevés, allant de pair avec l'utilisation de technologies nouvelles, pourraient faire augmenter régulièrement les rendements. De nouveaux marchés intérieurs et extérieurs pourraient s'ouvrir pour les articles traditionnels ainsi que pour de nouveaux produits, permettant, entre autres, un commerce intra-africain de produits alimentaires. Tout cela suppose que la qualité des produits serait meilleure, que la commercialisation serait plus dynamique et que le gouvernement interviendrait moins. Les cultivateurs participeraient davantage à l'orientation des politiques agricoles et du développement rural. Des revenus plus élevés et des services sociaux plus développés ainsi qu'une meilleure sécurité alimentaire rendraient les zones rurales attrayantes, encourageant d'autant plus la constitution de communautés agricoles dynamiques.

4.8 Malgré la variété incroyable de zones écologiques, de micro-climats et de sols - exigeant dans chaque cas des cultures, des semences et des techniques agricoles différentes - les principales stratégies nécessaires pour éperonner le développement agricole sont remarquablement semblables dans l'ensemble de l'Afrique :

- Accroître le rôle du secteur privé en matière de fixation des prix et de vente des produits agricoles et des facteurs de production agricole, et d'amélioration des services d'intermédiation financière à l'intention des cultivateurs;

- Mettre au point et diffuser des techniques nouvelles pour accroître la productivité;

- Améliorer la sécurité de l'occupation des terres et augmenter la protection de l'environnement;

- Développer l'infrastructure rurale afin de renforcer les liens économiques entre villes et campagnes et d'améliorer la commercialisation des produits;

- Encourager les particuliers et les associations des zones rurales - y compris les femmes - à participer davantage à la prise de décisions;

- Promouvoir la coopération régionale, surtout en matière de commerce de produits alimentaires et de recherche commune.

4.9 Les deux premières stratégies - faire intervenir le secteur privé et utiliser de nouvelles techniques - sont les plus importantes. Or, trop peu de gouvernements africains et de donateurs les considèrent comme telles. Les stratégies agricoles appliquées sans succès au cours des années 1960 et 1970 sont encore couramment utilisées aujourd'hui. Il s'agit notamment :

- De faire contrôler par le gouvernement les prix, les subventions à l'achat de facteurs de production, les marchés et l'approvisionnement en facteurs de production;

- De financer les cultivateurs par des banques de crédit agricole para-étatiques;

- De financer le développement rural au moyen de projets régionaux de développement gérés par le gouvernement;

- De vendre les cultures d'exportation par l'intermédiaire d'entreprises para-étatiques ne s'occupant en général que d'un seul produit;

- De concevoir l'irrigation dans le cadre de projets de grande ou moyenne envergure, gérés par le gouvernement.

4.10 Ces stratégies sont trop tributaires d'administrations publiques n'ayant pas la compétence voulue. Les questions liées au régime foncier, à l'environnement et au rôle des femmes, ainsi que la nécessité de mettre en place les moyens nécessaires, n'ont guère reçu d'attention. L'application des stratégies est fortement tributaire de l'assistance technique. De plus, les cultivateurs n'ont pas la possibilité de participer à la prise de décisions. Or, les chances de progrès sont bien meilleures si on laisse les cultivateurs diriger leurs propres affaires - vendre leurs produits librement, investir comme ils le souhaitent, créer leurs propres coopératives de crédit, d'approvisionnement et de vente, gérer leurs propres systèmes d'irrigation, être propriétaires des terres qu'ils exploitent et assumer la responsabilité de la protection de l'environnement. C'est l'avenir de l'Afrique qui est en jeu : il faut faire appel aux meilleurs cerveaux, arrêter les meilleures politiques et choisir les meilleures méthodes; à tous les niveaux, le sentiment de l'urgence de la tâche doit animer les efforts.

Mobiliser le secteur privé

4.11 Dans le secteur agricole, comme dans les autres secteurs, les gouvernements africains se sont pour la plupart méfiés des forces du marché. Ils pensaient que les marchés ne fonctionneraient pas parce qu'ils seraient contrôlés par des négociants âpres au gain (souvent des étrangers ou des membres de minorités ethniques), et que les marges bénéficiaires seraient excessives. La plupart des gouvernements africains ont donc institué des contrôles sur la vente des principales cultures (céréales dans la majeure partie de l'Afrique de l'Est, cultures d'exportation dans l'Afrique de l'Ouest). Souvent, le commerce privé était interdit purement et simplement. La participation du Gouvernement aux activités de vente et de transformation de produits agricoles, voire la monopolisation de ces activités, était chose courante. Les entreprises d'Etat qui s'occupaient de ces activités étaient souvent coûteuses et inefficaces. Là où on a laissé le secteur privé fonctionner à peu près librement - par exemple au Kenya pour les cultures arbustives, en Afrique de l'Ouest pour des cultures vivrières (autres que le riz et le blé), et pour les produits de l'élevage dans de nombreux pays - les activités de commercialisation sont restées relativement efficaces. En interdisant ainsi au secteur privé les

activités de commercialisation et de transformation, les gouvernements supprimaient du même coup le potentiel de développement de l'esprit d'entreprise. De surcroît, les entreprises du secteur public n'ont pas cherché à trouver de nouveaux marchés d'exportation, de nouvelles cultures ou de nouveaux produits, non plus que de nouvelles techniques.

4.12 Depuis longtemps, la plupart des gouvernements africains considèrent que l'instabilité des prix décourage l'investissement dans l'agriculture. En outre, ils pensent que, dans le domaine des produits alimentaires, l'instabilité des prix à la production se traduit par l'instabilité des prix à la consommation, ce qui risque de faire du tort aux consommateurs pauvres. De ce fait, de nombreux gouvernements ont essayé de stabiliser les prix à la production. Par la suite, l'objectif a été non plus seulement de stabiliser les prix des cultivateurs, mais aussi de maintenir à un faible niveau les prix des produits alimentaires à la consommation. Toutefois, les prix étaient souvent fixés à un niveau si bas que les cultivateurs n'étaient guère encouragés à passer par le système officiel de commercialisation et que des marchés parallèles, sur lesquels les prix n'étaient pas contrôlés, se sont développés par réaction. Les fonds de stabilisation des prix, établis pour niveler les prix, ont rarement donné les résultats escomptés. En effet, lorsque les fonds sont excédentaires, on a tendance à les utiliser à d'autres fins; lorsqu'il se produit des déficits, il n'y a pas de fonds pour les combler. Une solution serait de placer les fonds de stabilisation sous le contrôle de conseils d'administration représentant les producteurs et les consommateurs, de façon que les gouvernements ne puissent y avoir accès. Cette méthode est à l'essai en ce moment en République centrafricaine.

4.13 Souvent les gouvernements ont maintenu les prix à la production à un niveau artificiellement bas (en termes réels) en laissant leurs taux de change se gonfler excessivement. Venant s'ajouter aux subventions aux prix destinées au blé et au riz importés, cette distorsion a accéléré le processus de substitution des produits locaux par des importations. Le marché des produits traditionnels produits localement (par exemple le sorgho, le millet, les racines et les tubercules) s'est donc trouvé réduit. Un autre résultat a été qu'il n'y avait plus guère de raisons de transformer les aliments traditionnels de façon à chercher à les rendre plus attrayants pour les citoyens et les consommateurs aisés. Un taux de change gonflé a le même effet sur les cultures d'exportation que sur les produits de substitution des importations : réduire leur valeur en monnaie locale et décourager la production.

4.14 Des prix variables, qui fluctuent en fonction de l'offre et de la demande sur le marché local et le marché international, sont pour les cultivateurs les meilleures indications leur signalant quelle quantité ils doivent produire et à quel moment. Les prix locaux peuvent alors augmenter quand l'offre est limitée - ce qui aide à stabiliser le revenu des cultivateurs ainsi que l'offre elle-même. De plus, dans le cas d'une approche reposant sur le jeu des forces du marché, les gouvernements ne sont plus soumis aux pressions politiques les incitant à maintenir à un faible niveau les prix à la consommation (et, partant, les prix à la production). Quant aux cultures d'exportation, si les prix à la production reflètent les conditions du marché mondial lorsque le cours mondial d'un de ces produits est faible, les cultivateurs seront incités à passer à

d'autres types de cultures d'un meilleur rapport. Lorsque les prix locaux de cultures d'exportation sont fixés par les gouvernements, les cultivateurs ne peuvent réagir rationnellement à l'évolution des conditions sur le marché mondial.

4.15 Pour que les prix soient variables, il faut un système de commercialisation dans lequel les négociants privés peuvent se faire concurrence. En effet, lorsque le commerce est monopolisé, les gouvernements peuvent se sentir obligés de protéger les cultivateurs en fixant des prix minimum. Par contre, les pays africains qui ont autorisé un système libéral de commerce intérieur et d'exportation et qui ont relativement peu touché aux prix agricoles ont enregistré une croissance agricole plus élevée que ceux qui ne l'ont pas fait - on peut citer l'exemple du Kenya en ce qui concerne le café, les cultures vivrières autres que le maïs, le blé et les fruits et légumes (voir encadré 4.1); celui de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique centrale en ce qui concerne les cultures vivrières autres que le riz et le blé; et celui de la Guinée, du Ghana et du Nigéria à la suite de la récente libéralisation des prix et de la suppression des restrictions au commerce (tous les produits agricoles). Toutefois, lorsque les taux de change sont gonflés et que l'achat de produits alimentaires continue d'être le fait de monopoles, il peut être justifié - faute de mieux - de protéger les cultivateurs en fixant des prix d'achat minimum. Une conclusion très nette s'impose : sauf pour des raisons de sécurité alimentaire dans certaines circonstances extrêmes (examinées au chapitre 3), il vaut mieux éviter l'intervention sur les prix.

4.16 Une controverse dure toujours : les incitations doivent-elles encourager l'autosuffisance alimentaire en favorisant les cultures vivrières par rapport aux cultures d'exportation? La question n'est pas là. Ce qu'il convient de corriger c'est la discrimination qui s'exerce contre l'agriculture en général en ce qui concerne les subventions et non la préférence d'un type de cultures par rapport à un autre. Une fois cela fait, les incitations devraient être les mêmes pour cultures vivrières et cultures d'exportation et les cultivateurs choisiront en fonction de leur avantage comparatif. Les pays qui ont un avantage comparatif en matière de production de cultures d'exportation devraient l'exploiter, quitte à importer s'il le faut des produits alimentaires. Cela sera dans l'intérêt non seulement de la croissance et de la hausse des revenus, mais aussi de la sécurité alimentaire.

4.17 Le commerce intra-africain de produits agricoles, en particulier de produits alimentaires, devrait augmenter à mesure que les distorsions internes des taux de change, des prix agricoles et des systèmes de commercialisation sont éliminées. Réduire les obstacles au commerce intra-africain donnera aux pays la possibilité de se spécialiser selon l'avantage comparatif de chacun et permettra de développer les débouchés.

4.18 On fait parfois valoir que, les cours mondiaux de la plupart des produits agricoles africains ayant diminué, il faut que les gouvernements interviennent pour protéger les producteurs de produits d'exportation. Les prix agricoles ont en effet diminué. Le caractère léthargique de la croissance dans les pays développés a réduit la demande à la fin des années 1970 et au début des années 1980. En même temps, l'offre de

certaines cultures d'exportation a augmenté, provenant essentiellement d'Asie et d'Amérique latine (surtout le café, l'huile de palme et le cacao). De plus, de nouveaux produits de substitution sont apparus pour certains produits tropicaux (caoutchouc synthétique et sucre provenant du sirop de maïs et de la betterave à sucre). En raison de la faible part du marché que détient l'Afrique, sauf dans le cas du cacao, les cours mondiaux ne sont pas sensiblement affectés par le niveau de la production en Afrique.

4.19 Cela dit, la baisse des prix n'explique pas pourquoi l'Afrique a vu diminuer son rôle sur les marchés mondiaux au cours des 20 dernières années en ce qui concerne le cacao, le café, l'huile de palme, le caoutchouc, le coprah, le thé et le coton. Ce sont les pays asiatiques - qui ont des régimes commerciaux plus libéraux, un investissement privé plus vigoureux et une productivité en hausse - qui ont pris la relève. L'expérience de l'Afrique montre que les gouvernements ne peuvent se permettre de protéger les cultivateurs contre une baisse durable du cours mondial de leurs produits d'exportation. Il faut au contraire, grâce à des régimes libres et transparents de prix et de commercialisation, laisser les cultivateurs s'adapter et réagir. Pour avoir la meilleure chance de réussir, l'Afrique doit devenir plus compétitive. Le rôle des gouvernements est d'aider les cultivateurs à augmenter leur productivité. Encourager le contrôle des coûts et prévoir une réglementation qui rende possible d'ajuster la production en fonction de l'évolution du marché, telle est la meilleure façon de lutter contre la baisse des prix mondiaux.

4.20 Les systèmes de subvention en Amérique du Nord et en Europe occidentale ont créé des stocks abondants et ont fait baisser le prix des céréales et des produits de l'élevage qui sont importés par les pays africains et qui font concurrence aux produits locaux. Dans ce cas, une protection tarifaire contre les produits bénéficiant de subventions et contre le dumping est justifiée; des exemples récents sont notamment les produits laitiers, les céréales et les huiles alimentaires provenant d'Europe et d'Amérique du Nord. Pour ces produits, les coûts de production sont plus faibles dans bien des pays d'Afrique que dans les pays exportateurs. Si les subventions disparaissaient, l'Afrique aurait beaucoup à gagner. La protection tarifaire permettra de développer la capacité de production et fera se créer des entreprises qui vendent les produits locaux.

Rôle des grandes et moyennes exploitations

4.21 Un meilleur système d'incitations devrait bénéficier non seulement à l'agriculture pratiquée en petites exploitations, mais aussi à celle des grandes et moyennes exploitations privées. Les exploitations qui peuvent regrouper les activités de production, de commercialisation et de transformation de produits agricoles sont plus susceptibles de mettre au point de nouveaux produits et de trouver de nouveaux débouchés. Souvent, elles passent des contrats de production avec de petits cultivateurs qui bénéficient alors de techniques modernes, de services de contrôle de la qualité, de services de commercialisation et d'autres services encore. La Côte d'Ivoire, le Malawi et le Kenya ont attiré des investissements privés dans des plantations qui produisent des cultures d'exportation - café, thé, fruits et légumes au Kenya (voir encadré 4.1); bananes, ananas, fruits et

caoutchouc en Côte d'Ivoire; tabac au Malawi. Un régime plus libre en matière d'investissements privés attire des capitaux nationaux et étrangers et aussi des experts techniques et des agents de commercialisation. Des Africains instruits, qui rejetteraient l'idée d'être de petits cultivateurs, pourraient être tentés de travailler dans des entreprises agricoles modernes.

Encourager l'épargne et le crédit dans les zones rurales

4.22 Pour fournir les fonds nécessaires aux investissements agricoles et permettre aux agriculteurs d'avoir davantage de liquidités, il faut qu'il existe des intermédiaires financiers efficaces desservant les zones rurales. De nombreux établissements para-étatiques de crédit établis à l'intention du secteur agricole ont échoué, en raison essentiellement d'une mauvaise gestion. Les prêts motivés par des considérations politiques ont été chose courante et les défauts de paiement ont été fréquents en pareil cas. Les gouvernements ont également eu tendance à maintenir les taux d'intérêt à un niveau inférieur au taux du marché. De ce fait, la demande de crédit a toujours été supérieure à l'offre. Le crédit a été rationné - et ce, en fonction de critères qui ne tenaient souvent pas compte de la qualité des investissements envisagés. Il n'est guère surprenant que ces institutions de crédit aient subi de fortes pertes.

4.23 Une meilleure approche serait de laisser les taux d'intérêt équilibrer l'offre et la demande. C'est alors le jeu des forces du marché qui déciderait de l'octroi du crédit. Par ailleurs, des taux d'intérêt plus élevés permettraient aux banques d'être moins dépendantes des fonds publics et encourageraient l'épargne. Les banques obtiendraient les ressources nécessaires pour renforcer la gestion de leurs opérations dans les zones rurales. Les banques commerciales pourraient elles aussi être incitées à consentir des prêts agricoles ou encouragées à prêter aux agriculteurs par des intermédiaires (par exemple, les commerçants qui vendent à crédit des facteurs de production et du matériel agricole, ou qui commercialisent les produits agricoles). C'est ce qui commence à se faire au Kenya, par exemple. Toutefois, il faudra assez longtemps pour que les banques commerciales privées consentent des prêts importants au secteur agricole. Même alors, il n'y aura guère de progrès tant que l'on ne laissera pas les banques appliquer les procédures prévues dans les accords de prêt en cas de défaut de paiement.

4.24 Pour que les petits exploitants puissent obtenir du crédit, la meilleure façon est d'encourager la création d'institutions financières du secteur non organisé (voir chapitre 6). Celles-ci fonctionnent sur la base d'épargne faite par leurs membres et de prêts consentis à des groupes qui sont collectivement responsables de la dette. La pression des autres membres du groupe augmente les probabilités de remboursement, étant donné que, si un membre fait défaut, l'ensemble du groupe perd son crédit. Les défauts de paiement sont rares. D'importantes institutions d'épargne et de crédit fonctionnent avec succès, notamment au Rwanda, au Burundi, au Bénin, en Côte d'Ivoire, au Cameroun et au Togo (voir encadrés 4.2 et 8.4).

Mobiliser la technologie

4.25 En Afrique, les sols doivent être exploités de façon judicieuse pour pouvoir continuer à produire. Dans les zones arides, il s'agit essentiellement de sols sableux et poreux, qui manquent d'éléments nutritifs. La majeure partie des plaines humides ont un sol acide, ayant une teneur en aluminium qui peut être toxique pour les plantes. Les sols les plus fertiles du continent sont ceux des régions montagneuses de l'Afrique de l'Est, où la déclivité du terrain accroît les risques d'érosion, et ceux qui sont constitués d'argile et de terres alluviales, qui risquent d'être saturés d'eau. La plupart des sols africains sont aisément dégradés lorsque la végétation est affaiblie ou qu'elle disparaît. A l'exception des plus humides d'entre elles, toutes les régions ont une pluviosité imprévisible. Dans la majeure partie du continent (les deux tiers, selon certaines estimations), il y a un fort risque de sécheresse chaque année. De plus, même les années où les précipitations sont adéquates au total, il arrive que les pluies commencent trop tard ou finissent trop tôt et les périodes sèches peuvent survenir à un moment critique de la campagne. Les possibilités d'irrigation sont beaucoup plus faibles qu'en Asie, où l'irrigation constitue la source principale de croissance de l'agriculture. De plus, les caractéristiques très diverses du continent en matière de pluviosité, de sol et de relief se combinent pour produire une diversité extraordinaire de micro-environnements.

4.26 Au fil des siècles, néanmoins, les Africains ont trouvé des moyens de tenir compte de ces difficultés. Ainsi, l'élevage nomade était sans doute le seul système convenant aux zones arides de l'Afrique, les précipitations rares et irrégulières exigeant de déplacer les animaux à la recherche de pâturages et d'eau. Les méthodes de culture sur coupe et brûlis étaient appropriées dans les zones de forêt et de savane, où les terres sont abondantes et qui sont peu peuplées, parce qu'elles permettaient de longues périodes de jachère pour la régénération des sols.

4.27 Le problème est que, du fait de la croissance démographique rapide, les terres et les ressources n'étaient pas suffisantes, dans la majeure partie de l'Afrique, pour que ces systèmes traditionnels de culture et d'élevage extensifs puissent se poursuivre. Les pressions qui s'exercent sur les terres se traduisent par une baisse des rendements des cultures et par le surpâturage. La couverture végétale s'affaiblit et l'érosion s'accélère. De ce fait, il convient de mettre au point ou d'adapter sans tarder des techniques plus productives qui correspondent aux besoins particuliers des cultivateurs africains et à leur environnement.

4.28 Les tentatives qui ont été faites ces 30 dernières années pour introduire des techniques nouvelles en Afrique ont donné des résultats décevants. Ainsi, au cours des années 1960 et 1970, des techniques "modernes" ont été envisagées pour les céréales, les cultures arbustives, les oléagineux, le coton et d'autres cultures, fondées sur l'utilisation de variétés à plus fort rendement, d'engrais et de méthodes chimiques de lutte contre les parasites et les maladies - et, dans certains cas, la mécanisation des opérations. Bien souvent, ces techniques "toutes faites" ont échoué. Dans la plupart des cas, les cultivateurs n'avaient pas la main-d'oeuvre, les capitaux ou les terres nécessaires pour utiliser les techniques correctement. Les machines, les engrais, les insecticides et herbicides chimiques et les semences à haut rendement doivent être achetés - or, les cultivateurs africains fonctionnant au niveau de subsistance ou

guère au-delà ont du mal à se procurer l'argent nécessaire. Les cultivateurs ne se sont habitués que lentement à se servir de facteurs de production et de matériels modernes. L'utilisation des produits chimiques destinés à la protection des plantes n'était pas très bien comprise. Les semences à fort rendement ne donnaient pas de meilleurs résultats que les semences traditionnelles en l'absence d'engrais et de méthodes de culture appropriées. De surcroît, les politiques appliquées par les gouvernements en matière de prix et de commercialisation ne permettaient souvent pas d'utiliser les techniques nouvelles de façon rentable. Les engrais n'étaient importés que lorsque les gouvernements disposaient des devises nécessaires et aussi qu'ils étaient disposés à les utiliser à cette fin. Enfin, les techniques "modernes" étaient parfois diffusées sans être adaptées aux caractéristiques locales. Dans ces conditions, il était naturel que les cultivateurs hésitent à abandonner les méthodes traditionnelles. Il convient maintenant de lancer un nouvel effort pour adapter les techniques agricoles aux besoins des cultivateurs africains.

Recherche de variétés à plus haut rendement

4.29 Les nouvelles variétés de cultures introduites en Afrique au cours des 30 dernières années ont eu un succès limité. Une variété de maïs à fort rendement, utilisée par de nombreux petits cultivateurs au Zimbabwe et au Kenya, se répand en Afrique de l'Ouest. Des variétés améliorées de riz de bas-fonds et de blé sont également disponibles dans certaines parties de l'Afrique subsaharienne. L'Institut international d'agriculture tropicale est en train de mettre au point des variétés de manioc résistant aux maladies, dont le rendement est un peu meilleur que celui des variétés existantes. De nombreuses autres variétés nouvelles ont donné de bons résultats dans les stations de recherche où les conditions - sol, techniques de cultures et eau - étaient bonnes, mais n'ont pas réussi aussi bien dans des conditions réelles. De nouvelles variétés doivent être expérimentées dans de nombreuses exploitations pour que l'on soit sûr qu'elles donnent des résultats au moins aussi bons que les variétés locales.

Utilisation accrue d'engrais

4.30 La quantité moyenne d'engrais chimiques utilisés en Afrique est inférieure à 10 kilogrammes à l'hectare, contre environ 90 kilogrammes en Chine et en Inde. La demande est faible parce que les cultivateurs traditionnels ont l'habitude d'utiliser seulement des quantités limitées de produits nutritifs organiques, tels que matières végétales décomposées, cendres et fumier, et aussi parce que les cultures traditionnelles ne réagissent souvent que modérément aux engrais chimiques. En même temps, l'offre d'engrais est peu abondante en raison de l'inefficacité des services publics, de mauvais systèmes de transport, du manque de devises étrangères et de restrictions imposées à la vente d'engrais par le secteur privé.

4.31 La demande d'engrais chimiques augmentera à mesure que les systèmes de culture changeront et que de nouvelles techniques agricoles et de nouvelles variétés de cultures seront adoptées. Toutefois, il n'est en général pas justifié d'en subventionner l'utilisation, ce qui ne fait qu'encourager le gaspillage. L'essentiel est de faire en sorte que des

quantités suffisantes d'engrais soient disponibles au prix de revient. Dans de nombreux pays d'Afrique, la demande ne peut être satisfaite parce qu'il y a des pénuries. Il est fréquent que les entreprises publiques gèrent mal la distribution d'engrais. Pour réduire les difficultés d'approvisionnement, les commerçants privés et les entreprises privées devraient être autorisés à importer, produire et distribuer eux-mêmes les engrais. Contrôler les prix et les marges bénéficiaires ne fait que décourager l'entreprise privée. Enfin, des devises devraient être disponibles pour financer les importations d'engrais correspondant à la demande (de préférence grâce aux réformes des politiques de change exposées au chapitre 2) et la distribution d'engrais devrait être prise en considération lors de la planification des réseaux de transport.

4.32 Les engrais organiques quant à eux seront toujours nécessaires parce qu'ils augmentent la capacité qu'a le sol de retenir l'eau et les éléments nutritifs et de résister à l'érosion. Ils réduisent également la quantité d'engrais chimiques nécessaires - ce qui est souhaitable tant pour des raisons économiques que pour des raisons écologiques. Certains déchets agro-industriels - pulpe et écalures de café, balle de riz, feuilles de thé utilisées, molasse et résidus des raffineries de sucre - devraient être utilisés comme engrais organiques, venant s'ajouter au fumier et aux déchets de cultures qui sont couramment utilisés.

Protection phytosanitaire

4.33 Les parasites et les maladies - brunissure du riz, bactériose du manioc et acariens, par exemple - provoquent d'importantes pertes avant la récolte en Afrique, pertes qui vont de 10 % jusqu'à 80 %. La demande de produits chimiques et de produits de lutte contre les maladies, dont beaucoup ont des effets néfastes sur l'environnement, va augmenter. Il faudra des programmes planifiés de lutte phytosanitaire, qui prévoient d'utiliser les pesticides et fongicides en quantités limitées seulement et qui font appel de plus en plus à des moyens cultureux et biologiques (voir encadré 4.3). Des variétés qui résistent aux parasites et aux maladies devront être mises au point et il faudra trouver des méthodes de culture qui réduisent la propagation de ces parasites et maladies.

Irrigation, ressources en eau et maîtrise de l'eau

4.34 Dans l'Afrique subsaharienne, 5 millions d'hectares sont irrigués - légèrement plus de la moitié par des moyens modernes, le reste au moyen de méthodes artisanales traditionnelles. Soixante-dix pour cent environ de la surface irriguée se trouve dans trois pays : le Soudan, Madagascar et le Nigéria. On évalue à moins de 20 millions d'hectares la superficie pouvant se prêter à l'irrigation. Le développement de l'irrigation pourrait contribuer sensiblement à la production agricole au Tchad, en Ethiopie, en Ouganda, au Sénégal, en Mauritanie, au Malawi et au Mali, en plus des trois pays cités ci-dessus. Ces pays ont des zones arides qui pourraient être cultivées si elles étaient irriguées avec de l'eau provenant de rivières ou de nappes souterraines. Les possibilités les plus prometteuses sont des systèmes coûtant de l'ordre de 1 500 dollars par hectare ou moins, qui peuvent être construits et entretenus par les cultivateurs avec l'assistance du Gouvernement. Il s'agit notamment d'irrigation de surface utilisant l'eau de puits, d'inondation contrôlée et de mise en valeur de

vallées et de bassins, de marécages et de plaines d'irrigation. Ces méthodes d'irrigation se sont souvent propagées spontanément; c'est le cas par exemple des petits systèmes privés mis en place par des cultivateurs mauritaniens dans la vallée du Sénégal. En outre, les sommes consacrées à la bonne utilisation et à l'entretien des installations existantes, ainsi qu'à leur remise en état seront des investissements rentables dans bien des pays.

4.35 La gestion et la conservation de l'eau pour les récoltes pluviales sont importantes. Dans les zones semi-arides et là où il risque d'y avoir des périodes de sécheresse, il est essentiel de maximiser la proportion d'eau de pluie qui pénètre dans le sol pour être utilisée par les cultures, au lieu de se perdre ou de raviner le sol. On peut pour ce faire utiliser un système d'épandage (en amenant l'eau par des rigoles dans les champs cultivés) et de collecte de l'eau (qui permet de capter, à l'aide de canaux et de digues de terre ou de pierre, les eaux de ruissellement provenant d'une vaste zone pour les amener sur des surfaces plus réduites plantées de cultures ou d'arbres) (voir encadré 4.4).

Matériel agricole

4.36 Dans de nombreuses parties de l'Afrique, il faudra augmenter la productivité du travail grâce à l'utilisation d'un matériel agricole plus moderne. L'expérience montre qu'une mécanisation totale n'est pas la solution, à court ou à moyen terme. L'utilisation de tracteurs pour labourer et de bulldozers pour défricher a accéléré la dégradation des sols dans de nombreuses régions. Les machines sont mal entretenues, en partie du fait du manque de devises étrangères pour l'achat de pièces de rechange. Les animaux de trait sont souvent une solution plus rentable. En outre, de nombreux petits projets encourageant des "techniques appropriées", exécutés par des institutions bénévoles privées, ont fait adopter des instruments mécaniques simples qui n'appellent guère d'entretien et qui sont peu onéreux et faciles à utiliser. Le plantoir est un exemple d'outil manuel qui permet de réduire de moitié le temps nécessaire pour ensemer un hectare à la main. Les machines tirées par des animaux, telles que charrues et semoirs, ont un potentiel énorme en Afrique. Il en va de même d'installations améliorées de stockage sur place, ainsi que de machines à décortiquer et de machines de traitement ou de transformation préliminaire de certaines cultures.

Elevage

4.37 L'élevage offre de bonnes possibilités pour la croissance du revenu rural en Afrique. Les petits animaux (moutons et chèvres) et la volaille constituent un potentiel important qui n'a pas encore été exploité dans la majeure partie de la région. Ce sont les bovins qui sont actuellement les plus nombreux, contribuant pour une forte proportion à la valeur ajoutée agricole - plus de la moitié dans certains pays. Le cheptel total - 160 millions de têtes de bétail - est inégalement réparti dans le continent. Dans l'Afrique de l'est montagneuse, où il n'y a pratiquement pas de mouches tsé-tsé, se trouve un cinquième de tout le bétail sur une superficie ne représentant que 11 % de la superficie totale de l'Afrique subsaharienne. La zone soudano-sahélienne, où se trouve un tiers du total, a une très forte densité, alors que l'Afrique centrale humide, où la mouche

tsé-tsé est endémique, n'a que 3 % du cheptel total sur 18 % de la superficie de l'Afrique subsaharienne.

4.38 L'élevage peut ainsi faire partie d'un système de culture intégré, dans la mesure où il produit des engrais organiques et la traction animale. Par contre, les animaux contribuent aussi à la disparition progressive de la couverture végétale de l'Afrique. L'idée est donc d'accroître l'élevage là où il est insuffisant, en vue d'augmenter la production et la traction animale, tout en réduisant les effets néfastes qu'il peut avoir sur l'environnement.

4.39 Les solutions seront variables. Dans les régions montagneuses, l'intégration de l'élevage dans les systèmes d'exploitation est déjà en cours. Dans les zones humides et sous-humides, des méthodes peu onéreuses - pièges et pulvérisations - peuvent permettre de réduire le nombre de mouches tsé-tsé, mais non de les éliminer. La solution serait alors d'encourager l'utilisation d'animaux nains résistant à la trypanosomiase (la maladie transmise par la mouche tsé-tsé), et de mettre au point des véhicules et machines agricoles plus légers que ces animaux puissent tirer. Dans les zones cultivées plus sèches, l'augmentation des troupeaux des cultivateurs produira une pression de plus en plus forte sur les pâturages, à laquelle viendra s'ajouter celle des troupeaux des pasteurs qui paissent dans les chaumes et les jachères arbustives pendant la saison sèche. Il serait souhaitable de contrôler davantage le pâturage, mais on n'a pas trouvé de moyen efficace pour ce faire. Les zones de pâturage plus sèches ont des problèmes différents. Les pasteurs exploitent au mieux les maigres ressources des parcours à mesure qu'elles se déplacent et il n'y a guère de possibilité d'accroître leur production et leur productivité. Le surpâturage est grave aux alentours des trous d'eau publics et des centres urbains et constitue une cause principale de la dégradation de l'environnement. De nouveaux points d'eau devraient être creusés en des points très espacés dans les zones pastorales et alloués à des groupes d'utilisateurs, de façon à éviter une concentration excessive des animaux.

4.40 Des services vétérinaires sont essentiels au développement de l'élevage dans toutes les régions, mais on peut laisser le secteur privé s'en charger pour l'essentiel. Les services nationaux de santé animale devraient s'attacher essentiellement à réglementer les vétérinaires privés, à organiser et à subventionner les campagnes de vaccination et d'autres mesures de santé d'urgence que les vétérinaires privés sont peu susceptibles d'entreprendre sauf sous contrat avec le Gouvernement. Comme peu de vétérinaires privés choisiront de s'installer dans les zones de pâturage les plus éloignées, celles-ci dépendront aussi, pour améliorer les services de santé animale, de "para-vétérinaires" rémunérés par la vente de médicaments. Dans toutes les régions, les agents de vulgarisation devraient enseigner aux propriétaires de bétail des méthodes améliorées d'élevage et de production de fourrage.

Promotion de la pêche

4.41 La pêche offre un important potentiel en Afrique, qu'il s'agisse de la mer ou des eaux intérieures. Toutefois, les prises diminuent (de 7,5 millions de tonnes en 1977, elles sont tombées à 5,9 millions de tonnes en 1985) en raison d'une exploitation excessive et de l'évolution de

l'environnement. La production totale se répartit comme suit : flottes africaines, 30 % environ; flottes étrangères, 45 %; pêche dans les eaux intérieures, 24 % et pisciculture, 1 %. Le potentiel de développement peut être réalisé de différentes façons : expansion des flottes nationales; imposition plus efficace des activités des flottes étrangères (qui sont habituellement autonomes et ne profitent guère aux pays dans les eaux desquels elles pêchent); amélioration des méthodes de pêche traditionnelle (pirogue), essentiellement en réduisant les pertes après la pêche; et développement plus rapide de la pisciculture.

Amélioration de la recherche agricole

4.42 Des techniques meilleures ne seront pas suffisantes pour soutenir à moyen et à long terme le taux de croissance annuel prévu de 4 %. Le petit nombre de techniques agricoles nouvelles mises au point au cours des 20 dernières années illustre la baisse de la qualité de la recherche agricole en Afrique. Celle-ci, souvent rudimentaire et animée par un très petit nombre de scientifiques, avait pourtant contribué considérablement au développement de l'agriculture en Afrique au cours des 60 premières années du XXe siècle. Elle a permis de faire adopter par les cultivateurs africains un certain nombre de cultures - cacao, caoutchouc, mangues, thé, agrumes, maïs et, plus tard, maïs hybride - de même que les engrais et des outils et matériels agricoles nouveaux. Le déclin de la recherche s'explique par le manque d'intérêt des gouvernements et par une mauvaise gestion, plutôt que par un manque de fonds. Dans beaucoup de pays d'Afrique en effet, il y a aujourd'hui davantage de chercheurs qui dépensent davantage d'argent, sans guère produire de résultats. Les projets financés par des donateurs n'ont pas amélioré la situation. Les montants consacrés par cultivateur à la recherche agricole ont été plus élevés en Afrique subsaharienne que partout ailleurs dans le monde en développement : 360 millions de dollars des Etats-Unis environ en 1980 (dernière année pour laquelle on possède des données), contre à peu près 190 millions en Asie du Sud, où il y a pourtant beaucoup plus de cultivateurs. Il est urgent que les instituts africains de recherche agricole soient remis en état et que leurs directeurs, soucieux d'obtenir des résultats, agissent avec toute la fermeté voulue de façon que ces établissements puissent de nouveau jouer leur rôle crucial : mettre au point, adapter et propager des techniques agricoles améliorées, y compris des produits nouveaux.

4.43 La plupart des pays africains sont trop petits pour financer la recherche agricole dont ils ont besoin. Il faudra que la recherche fondamentale - ainsi d'ailleurs qu'une bonne partie de la recherche appliquée - soit entreprise dans les centres internationaux de recherche agricole et dans des universités et centres de recherche de pays développés. Il convient de renforcer les activités internationales de recherche agricole destinées à l'Afrique, en particulier celles qui concernent l'amélioration des techniques. Les travaux de recherche prometteurs en biotechnologie agricole, qui d'ici à l'an 2000 auront une influence majeure sur l'agriculture dans le monde, seront entrepris au départ dans les centres de recherche de pays développés et dans les centres internationaux de recherche agricole, parce qu'ils exigent de fortes mises de fonds et de hautes compétences techniques. Ces institutions devront

jouer un rôle accru dans le transfert et l'adaptation de nouvelles techniques destinées à l'Afrique (voir encadré 7.4).

4.44 La recherche internationale n'aura d'effet en Afrique que si ses résultats peuvent être adaptés aux conditions locales. Il est donc crucial de remettre en état les systèmes nationaux de recherche agricole. La première chose à faire est de dresser des plans d'action nationaux, définissant les tâches prioritaires et prévoyant le suivi et l'évaluation des résultats et leur transformation en recommandations destinées aux cultivateurs. Les écoles supérieures d'agronomie devraient être incitées à participer à cet effort. Les activités des donateurs devraient être strictement coordonnées; à cet égard, la création récente du Programme spécial pour la recherche agricole en Afrique (PSRAA) est encourageante. Les centres internationaux de recherche agricole doivent également être incités à fournir un appui technique aux systèmes nationaux. Une façon d'y parvenir serait que les chercheurs des différents pays échangent davantage d'informations sur les résultats obtenus. Des réseaux régionaux permettraient aux pays africains plus petits de participer à des sujets de recherche spécialisée.

Amélioration des services de vulgarisation agricole et de la fourniture de facteurs de production

4.45 Les services de vulgarisation, qui permettent de transférer sur le terrain les résultats de la recherche, ont également un rôle important à jouer en communiquant aux chercheurs des informations sur les besoins des cultivateurs. Les cultivateurs procèdent à des expériences pour adapter les résultats de la recherche à leurs conditions particulières et les services de vulgarisation pourraient s'intéresser davantage à cette source d'information. Cela dit, peu de pays africains ont des services efficaces de vulgarisation au niveau national. Dans la plupart des cas, ces services sont fragmentés, soit qu'il y ait des systèmes différents pour des cultures différentes, soit que chaque système relève d'un projet de développement localisé. Lorsqu'il y a plusieurs services financés par des donateurs dans un pays donné, il en résulte souvent une certaine confusion, et la mise en place de programmes efficaces de vulgarisation au niveau national en devient plus difficile. La gestion et la supervision en sont fréquemment assez relâchées; les liens avec la recherche sont faibles; les agents sont insuffisamment formés et il n'y a pas d'information en retour provenant des cultivateurs. Il serait plus rentable que chaque pays africain ait un système national de vulgarisation, auquel les donateurs pourraient contribuer collectivement. L'idéal serait qu'il y ait un agent de vulgarisation pour 200 à 1 000 cultivateurs, selon la densité de la population. Ces agents s'occuperaient de toutes les activités agricoles. Les techniques qui ont fait leurs preuves dans des environnements similaires pourraient être recommandées, la préférence étant donnée à celles qui sont peu onéreuses et comportent peu de risques. Les agents de vulgarisation devraient proposer au cultivateur - en lui offrant des options plutôt qu'un ensemble tout fait - les techniques qui conviennent le mieux à ses conditions particulières. Cela n'interdirait pas aux sociétés privées et aux coopératives d'offrir des services de vulgarisation pour les cultures qu'elles vendent (comme c'est le cas pour le tabac dans de nombreux pays). Par ailleurs, lorsqu'un service destiné à une seule culture fonctionne bien (par exemple dans certains programmes de culture du

coton), il pourrait être élargi de façon à s'appliquer aussi à d'autres cultures.

4.46 Des programmes fondés sur le "système de formation et de visites" - système de vulgarisation mis au point avec succès en Asie - sont expérimentés en Afrique. Les superviseurs s'assurent que les agents rendent bien visite aux cultivateurs comme ils le devraient; comme les agents suivent périodiquement des stages de formation et qu'ils ont des contacts avec les activités de recherche, ils se perfectionnent constamment et ils sont en mesure de communiquer aux chercheurs les résultats obtenus par les cultivateurs ainsi que les questions que ceux-ci peuvent avoir. Ce système est un bon exemple de renforcement de la capacité : il vise à améliorer les compétences locales, à développer la gestion, à renforcer les institutions africaines et à aider à communiquer aux services publics les informations provenant des cultivateurs. En rassemblant en un seul système les services publics de vulgarisation, on peut faire baisser les coûts. Au Kenya, certains cultivateurs ont obtenu une augmentation du rendement du maïs pouvant aller jusqu'à 50 %, grâce à un système national de vulgarisation de cet ordre. Le système de formation et de visites existe aussi au Togo, en Côte d'Ivoire, au Sénégal, au Nigéria et au Burkina Faso et il est en train d'être mis en place dans d'autres pays africains.

4.47 Des mécanismes efficaces pour la vente de facteurs de production, de matériel et de bétail sont cruciaux, mais il n'en existe guère. En général, il vaut mieux laisser ces activités au secteur privé. Le rôle du gouvernement doit être de fournir suffisamment de devises étrangères, d'entreprendre des travaux de recherche et d'en communiquer les résultats aux cultivateurs. Les services publics de recherche et de vulgarisation, ainsi que les organisations bénévoles privées, devraient mettre au point des facteurs de production et des biens d'équipement (nouveaux outils manuels, matériel à traction animale, races de bovins hybrides, installations de stockage de céréales, fourneaux à bon rendement énergétique, etc.) qui puissent ensuite être produits et diffusés par le secteur privé.

Réorientation de l'enseignement agricole

4.48 Dans la plupart des pays africains, les établissements d'enseignement agricole dispensent une formation insuffisante aux étudiants, qui, ensuite, préfèrent souvent entrer dans la fonction publique plutôt que de devenir agriculteurs. C'est là un énorme gaspillage. Une meilleure formation devrait être dispensée à l'intention de trois groupes différents : les techniciens agricoles qui seront propriétaires ou exploitants d'entreprises agricoles et agro-industrielles privées, le personnel des services de recherche, des services vétérinaires et des services de vulgarisation, et les chercheurs et décideurs agricoles de haut niveau. C'est un domaine dans lequel les donateurs peuvent faire une énorme contribution.

Protéger l'environnement rural

4.49 On ne possède pas d'informations exactes sur la dégradation de l'environnement dans la majeure partie de l'Afrique. De toute évidence,

toutefois, le déboisement est un problème pressant. D'après l'enquête la plus récente, entreprise en 1980, chaque année 3,7 millions d'hectares de forêts sont détruits, soit 0,6 % des 703 millions d'hectares en Afrique. Le déboisement se produit à un rythme 29 fois plus élevé que la plantation de nouveaux arbres. En même temps, il y a pour 55 millions d'Africains une pénurie de bois de feu. Le déboisement cause la destruction non seulement d'une grande partie de la faune et de la flore de l'Afrique, mais aussi de ses cultures pré-agricoles, comme celle des pygmées.

4.50 D'après les maigres informations dont on dispose, de 80 à 90 % des zones de pâturage et 80 % des terres cultivées en cultures sèches peuvent être touchées par la dégradation des sols. L'érosion, fréquente dans toutes les régions de l'Afrique subsaharienne, est sans doute plus grave que partout ailleurs en Ethiopie : la couche arable y est emportée à raison parfois de 290 tonnes par hectare sur les pentes très escarpées. En Afrique de l'Ouest, on a relevé des pertes de 10 à 20 tonnes de terres par hectare sur des pentes même très peu inclinées. L'érosion éolienne est assez considérable dans les zones plus arides. On signale aussi fréquemment une diminution de la fertilité des terres cultivées dans de nombreuses parties de l'Afrique.

4.51 Une caractéristique commune des différents aspects de la dégradation de l'environnement est la destruction ou l'affaiblissement de la couverture végétale du fait du surpâturage, de la surexploitation des sols ou du déboisement, ce qui expose le sol aux effets de la pluie et du vent. A quelques exceptions notables près, les efforts faits par des gouvernements pour lutter contre la dégradation des sols ont été vains parce que la conservation des sols exige habituellement un surcroît de travail de la part du cultivateur, que celui-ci est souvent dans l'impossibilité de fournir. De plus, les prix peu élevés des produits agricoles et aussi l'insécurité de l'occupation des terres font que, sur le plan financier, la conservation n'est guère attrayante. Plutôt que d'essayer de sauver un lopin de terre dégradé, il est moins onéreux de passer à un autre qui est moins abîmé. Un environnement rural plus prospère (grâce à la suppression de facteurs de distorsion - prix, taux de change, impôts, etc. -, à une plus grande sécurité du régime d'occupation des terres et à l'amélioration de la productivité) est nécessaire pour que les cultivateurs, les habitants des forêts et les pasteurs s'intéressent à la conservation. Tous les efforts de conservation seront vains si les cultivateurs ne considèrent pas qu'ils sont dans leur intérêt.

4.52 Les activités de conservation qui ont réussi en Afrique sont riches en enseignement. Au Kenya, le programme national de conservation des sols, qui a été lancé avec l'aide d'un financement de la Suède en 1974 et qui a eu pour prolongement un projet national de vulgarisation, a permis de mettre en terrasses des centaines de milliers de petites exploitations, les cultivateurs faisant eux-mêmes la majeure partie du travail sans être rémunérés. D'autres techniques ont donné de bons résultats : utilisation de paillis en surface; mise au point de variétés de cultures qui germent rapidement et protègent le sol des pluies précoces; et utilisation d'un système de cultures intercalaires qui produit une couverture plus dense, augmente la production et fournit un rendement plus stable. Un labourage minimum (on plante alors à travers une litière d'herbes mortes ou de chaume) permet de réduire l'érosion et d'accroître les rendements. Dans

les terrains vallonnés, une technique consiste à planter suivant les courbes du relief des rangées de graminées fourragères, telles que du vetiver, pour l'infiltration de l'eau. Le vetiver produit une haie dense, constitue un filtre parfait, est peu onéreux et ne demande pas d'entretien. En fait, dans les terrains accidentés, le simple fait de cultiver suivant les courbes de niveau donne déjà de bons résultats. Au Burkina Faso, les cultivateurs disposent des rangées de pierres en travers des pentes dont le sol est menacé d'érosion. Ces rangées ralentissent le ruissellement, augmentent l'infiltration de l'eau et retiennent la terre. Elle peuvent permettre de remettre en état les terres désertifiées (voir encadré 4.4). Pour qu'elle ait la moindre chance d'être adoptée, il faut que la conservation du sol accroisse le rendement des cultures; ne demande que peu de liquidités ou pas du tout; et n'exige pas un matériel onéreux. Si la méthode consiste à planter des arbres, elle doit produire du bois de construction et du bois de feu ou du fourrage et ne doit pas exiger trop de travail au détriment des cultures.

4.53 Dans les sols souvent fragiles de l'Afrique, les arbres protègent le sol du vent et de la pluie, fournissent des matières organiques qui améliorent la structure du sol et vont chercher en profondeur les produits nutritifs et l'eau souterraine que les racines des cultures annuelles ne peuvent pas atteindre. Dans de nombreuses régions, les périodes de jachère ont été trop raccourcies pour que les arbres en régénération naturelle puissent parvenir à maturité et remplir ces fonctions. Le bétail de plus en plus nombreux est source de surpâturage, ce qui réduit la capacité des forêts de se régénérer naturellement. La couverture forestière de l'Afrique diminue rapidement et le défrichage pour l'agriculture va se poursuivre. Si les arbres doivent jouer un rôle accru pour la conservation du sol et la production agricole, il faudra que ce soit dans les zones cultivées, grâce à l'agroforesterie. De nombreuses formules sont possibles : arbres d'ombrage plantés aux alentours des habitations; arbres et arbustes plantés en rangées serrées suivant les courbes de niveau pour éviter l'érosion du sol. Les cultures arbustives - comme le cacao, le café et le thé - jouent le même rôle que les arbres dans les systèmes d'agroforesterie. Il faudrait planter davantage d'arbres qui produisent des fruits, des noix ou du fourrage, de façon à diversifier la base de la production alimentaire. Dans les zones semi-arides, les brise-vent composés d'arbres d'espèces et de hauteurs différentes semblent donner de bons résultats. Dans les zones humides, il peut être souhaitable d'utiliser une formule de cultures intercalaires - arbres, arbustes et cultures de différentes hauteurs - qui permet une couverture végétale totale. L'élagage fournit du bois de feu, des piquets de clôture et du fourrage ou du paillage riche en azote pour engraisser les terres.

4.54 La grave pénurie de bois de feu dans de nombreuses parties de l'Afrique ne pourrait être que partiellement comblée par la plantation de bois communaux et d'espèces destinées à la production de bois de feu. Il faut, de plus, prendre des mesures pour garantir la gestion systématique des forêts. Faute de ressources financières et autres, cette tâche est hors de la portée des services de foresterie des pays de l'Afrique subsaharienne. La responsabilité devra alors en être transférée aux communautés locales. L'idée est de limiter l'exploitation des forêts à ce qui est nécessaire pour répondre aux besoins des zones rurales en énergie et à une partie de ceux des villes - dans toute la mesure possible sans

causer de dommage à l'environnement. Pour ce faire, il faut avoir la capacité voulue pour décider à quel endroit le bois de feu doit être ramassé, prévoir la régénération des stocks (ce qui, dans certains cas, exige une modification des droits fonciers traditionnels) et veiller à ce que les frais soient recouverts. Les arbres pour la production de bois de feu ne seront plantés en grand nombre (on en plante déjà quelques-uns pour une utilisation personnelle) que lorsque le bois deviendra un produit commercialisé et que les prix seront attrayants pour les exploitants. C'est ce qui se passe déjà dans la majeure partie de l'Afrique de l'Est. Par ailleurs, on cherche à faire ralentir la consommation croissante de bois de feu grâce à l'utilisation de fourneaux à bois et à charbon de bois à meilleur rendement énergétique (voir encadré 5.7).

4.55 Cela dit, il ne suffira pas de changer les méthodes de culture pour conserver les sols et l'eau et pour réduire la destruction des forêts. Les plans d'action forestiers tropicaux mis au point récemment par la FAO, le PNUD, la Banque mondiale et le World Resources Institute pour un certain nombre de pays africains prévoient toute une gamme d'autres mesures (voir aussi encadré 2.1), notamment les suivantes : renforcer les services de foresterie et de protection de la nature qui protègent les forêts existantes ainsi que la faune et la flore et qui reboisent là où les forêts ont été détruites; modifier les accords passés avec les sociétés d'exploitation forestière pour les inciter à participer à la protection des forêts et au reboisement; et modifier le régime fiscal appliqué à ces sociétés de façon qu'elles aient à payer le coût réel - sur le plan économique et social - des arbres qu'elles vendent.

4.56 Les lacs, marécages, rivières et eaux côtières de l'Afrique sont des ressources précieuses qu'il convient de protéger. Ils constituent en effet l'habitat de poissons et d'autres animaux et ils jouent d'autres fonctions écologiques importantes. Les eaux de surface sont utilisées pour l'irrigation, l'hydroélectricité, la navigation, l'alimentation en eau et la pêche. Ces ressources peuvent être gravement compromises par d'autres activités économiques. Ainsi, des produits chimiques provenant de l'agriculture ou de l'industrie peuvent polluer l'eau potable. L'érosion des sols aggrave l'accumulation de sédiments dans les réservoirs et les systèmes d'irrigation. Le rejet de déchets des villes dans les rivières et les lagunes côtières réduit la productivité de la pêche qui fournit, outre des produits d'alimentation, des revenus et des emplois. Pourtant, peu de pays ont des politiques ou des institutions prévues pour la gestion des ressources en eau et des ressources halieutiques.

4.57 Dans bien des pays d'Afrique, la faune et la flore sont menacées par une exploitation non contrôlée, par le braconnage et par la diminution de l'habitat des animaux sauvages dans les forêts et les parcours. Souvent, il y a de nombreux animaux et de nombreuses plantes de toutes sortes dans des zones marginales qui seraient relativement peu rentables si elles étaient utilisées autrement. Les plantes et animaux sauvages fournissent des ressources de subsistance. Leur préservation contribuerait pour beaucoup à la sécurité alimentaire et à la qualité de la vie des communautés rurales. Certains pays d'Afrique exploitent commercialement leurs parcs naturels et en retirent des avantages assez importants (souvent en devises), provenant de la viande et d'autres produits animaux ainsi que du tourisme. Faire participer les communautés locales à la gestion des

ressources de la nature peut aussi contribuer à inverser les tendances actuelles à la destruction, ce qui produirait des avantages tant sur le plan économique que sur le plan écologique.

Mettre en place une infrastructure rurale

4.58 Dans l'ensemble, l'infrastructure rurale est tout à fait défectueuse. Son amélioration est une condition essentielle de la modernisation et de la croissance de l'agriculture. Inciter les cultivateurs à vendre leurs produits ne sert pas à grand-chose s'il est trop difficile et trop onéreux de se rendre sur les marchés locaux et d'en revenir (voir encadré 4.5). Il est crucial de construire des routes dans les zones rurales.

4.59 La construction et l'entretien de routes rurales ne devraient pas relever uniquement de services centraux. Ceux-ci sont déjà surchargés par les tâches qui concernent les routes principales et, de plus, ils sont souvent situés très loin des zones desservies par les routes rurales. Il faudra des arrangements institutionnels et financiers distincts pour celles-ci, par exemple prévoir la décentralisation de certaines institutions existantes, en faisant appel à la participation de communautés locales, et utiliser des entrepreneurs et des techniciens locaux. Des techniques à forte intensité de main-d'oeuvre peuvent être utilisées pour maintenir les coûts à un niveau peu élevé et créer des emplois locaux (voir encadré 2.4).

4.60 Si l'infrastructure dans les zones rurales est un impératif majeur, le développement agricole dépend aussi du soutien des villes où sont vendus les produits. La plupart des activités non agricoles pourraient être exécutées avec efficacité par le secteur privé : transports, commerce, services de réparation, vente de biens de consommation, etc. L'infrastructure nécessaire devra être mise en place dans les villes de la région. Des services de santé et des écoles devront aussi être créés (voir chapitre 3). Lorsqu'on fixe l'ordre de priorité des investissements pour l'infrastructure, il faut éviter la discrimination dont sont souvent victimes les zones rurales et les petites villes.

Créer des associations de cultivateurs et reconnaître le rôle des femmes

4.61 L'élite politique et économique est plus susceptible de tenir compte des besoins des cultivateurs si ceux-ci ont leurs propres organisations. Ces organisations, si elles sont véritablement représentatives, contribuent à donner des moyens d'action aux collectivités locales. L'action collective est profondément ancrée dans la tradition des sociétés africaines. Il existe déjà de nombreux groupes - consacrés par exemple à la gestion des terres, à la commercialisation de produits agricoles et à la fourniture de facteurs de production en coopératives, à l'épargne et au crédit, etc. En Afrique, les coopératives les plus réussies sont celles qui servent à vendre et à transformer les cultures marchandes comme le café et le lait - cultures pour lesquelles une technologie simple peut produire une valeur ajoutée assez importante à répartir entre les membres du groupe. Les coopératives d'épargne et de crédit fonctionnent bien elles aussi. Par contre, les coopératives ne donnent souvent pas de bons résultats lorsqu'elles sont organisées par le

gouvernement ou qu'elles concernent des produits à fort volume et faible valeur qui peuvent facilement être vendus par des négociants privés. Pour réussir, la coopération doit être volontaire et elle doit être gérée par la base. Faire assurer la gestion par les membres de la communauté est un moyen d'y parvenir. Une autre formule consiste à fonder les coopératives sur des structures et des groupements sociaux coutumiers, comme c'est souvent le cas. Cela dit, les gouvernements peuvent fournir une assistance technique, par exemple des services consultatifs en matière de comptabilité, de droit et de technologie. Une législation qui permet de créer et de dissoudre plus facilement les coopératives est utile aussi.

4.62 Les femmes sont sans doute les membres les plus importants, et les moins pris en considération, de la population rurale. Elles contribuent pour 70 % environ à la production de denrées alimentaires de base. Dans la plupart des sociétés africaines, les droits et obligations des femmes sont complexes. Il arrive que des champs soient alloués aux femmes (provenant habituellement des terres de leur père ou de leur mari), qu'elles soient chargées de cultures ou d'activités particulières et qu'elles aient un revenu indépendant provenant de certains produits ou, comme c'est le cas en Afrique de l'Ouest, de la vente de ceux-ci. Souvent, les avantages de certaines initiatives - promotion de cultures marchandes, mécanisation, vulgarisation et réinstallation - vont aux hommes, car ce sont eux qui s'occupent de ces questions. Enfin, à mesure que la superficie des exploitations diminue à chaque succession et du fait de la pression démographique, et que les hommes cherchent du travail à l'extérieur et deviennent des cultivateurs à temps partiel, ce sont de plus en plus les femmes qui sont chargées de la ferme familiale. Dans de nombreuses régions, la moitié de toutes les exploitations sont gérées par des femmes; parfois, par exemple au Congo, cette proportion est de 70 %. Les tâches agricoles des femmes augmentent, tandis que leurs tâches traditionnelles - élever les enfants, ramasser le bois, aller chercher l'eau et piler la nourriture - restent les mêmes ou augmentent également. De ce fait, il arrive souvent que la préparation des terres, les semailles et le sarclage soient retardés, ce qui fait baisser le rendement.

4.63 Les régimes fonciers africains qui donnent aux femmes l'usage de terres appartenant à un parent proche ont tendance à disparaître à mesure que la pression démographique rend les terres plus précieuses. Lorsqu'il y a des programmes d'enregistrement et de colonisation des terres, ce sont habituellement les maris qui sont enregistrés comme seuls propriétaires. Dans la mesure où elles n'ont pas de titre de propriété et qu'elles n'ont pas non plus de sécurité de la jouissance des terres, les femmes ont un accès limité au crédit, ce qui fait qu'il leur est plus difficile d'acheter des facteurs de production.

4.64 Il y a plusieurs façons d'aider les cultivatrices africaines. Lorsqu'il y a un programme d'enregistrement des terres, il faut reconnaître et protéger les droits des femmes en ce qui concerne la part des terres qui leur revient, pendant la vie de leur mari et après sa mort. Même lorsqu'il existe encore un système de propriété communautaire, il faudrait officialiser les droits des femmes. Il faudrait aussi alléger les tâches qui reviennent aux femmes - par exemple, en faisant en sorte qu'il y ait de l'eau et du bois plus près des habitations. Des fourneaux à bon rendement énergétique peuvent permettre de réduire le temps consacré au ramassage du

bois. Les systèmes de recherche et de vulgarisation agricoles doivent par ailleurs être sensibles aux besoins des femmes. Les cultivatrices devraient participer aux expériences faites dans les exploitations pour mettre à l'épreuve de nouvelles variétés de cultures et de nouvelles techniques, de façon que celles qui seront finalement recommandées correspondent à peu près aux besoins des femmes et tiennent compte de leurs limitations. Les femmes ne représentent actuellement que 20 % environ de ceux qui reçoivent une formation agricole et ce chiffre devrait être plus proche de 50 %, comme il l'est en Asie. Il faudrait veiller à ce que les agents de vulgarisation soient conscients du rôle, des besoins et des problèmes des femmes et ils devraient avoir pour contacts parmi les cultivateurs une proportion de femmes correspondant à celle des femmes chefs d'exploitation. Dans de nombreuses régions du Kenya, les femmes constituent déjà la moitié de tous les contacts des agents de vulgarisation, dont beaucoup disent que les femmes sont plus intéressées et plus engagées que les hommes. La constitution de groupes féminins doit aussi être encouragée. Ceux-ci pourraient alors être utilisés, par exemple, non seulement comme contacts pour les agents de vulgarisation, mais aussi comme intermédiaires pour l'octroi du crédit nécessaire à l'achat de facteurs de production. Enfin, il convient d'intensifier l'enseignement dispensé aux femmes. On a pu constater en effet que les cultivateurs qui ont un plus haut niveau d'instruction obtiennent de bien meilleurs résultats des techniques nouvelles.

Redéfinir les régimes fonciers

4.65 Les différentes formes de régime foncier en Afrique varient entre deux extrêmes : propriété communautaire et propriété individuelle. L'évolution est sans doute la suivante. A l'origine, quand il y a un surplus de terres, les droits sont définis en fonction des groupes plutôt que des particuliers. A l'intérieur du groupe, les droits de l'individu ou de la famille reposent sur des traditions et coutumes complexes qui servent à garantir que le groupe contrôle l'utilisation et l'aliénation des terres. Pour réduire au minimum les risques de conflits entre membres de la société et garantir la survie du groupe, les droits de l'individu à l'égard de terres particulières sont transitoires. A mesure que la population augmente et que les terres deviennent plus rares, on ne peut plus dépendre de longues périodes de jachère pour maintenir la fécondité du sol et le caractère temporaire des droits d'occupation n'incite pas les individus à amender la terre. Des techniques de restauration de la fécondité, qui exigent un investissement de capitaux et de travail, doivent être adoptées et il faut donc à cette fin que les cultivateurs soient incités à changer leurs façons de faire. Un important moyen d'incitation est le droit permanent de cultiver la terre et de la léguer ou de la vendre. La sécurité de ce droit de propriété est importante aussi pour la mise en place de systèmes de crédit rural; la terre constitue en effet une garantie attrayante.

4.66 Comme de nombreux pays (et de nombreuses régions) en sont à des stades différents de cette évolution, les régimes fonciers sont variés et changeants en Afrique. La modernisation de l'agriculture, combinée avec la pression démographique, rendra nécessaire l'adoption de titres de propriété. Les régimes fonciers traditionnels doivent être codifiés. On pourrait aussi prévoir des titres de propriété collective. Dans la plupart

des pays d'Afrique, il faudra plus d'une dizaine d'années pour mener à bien un programme d'enregistrement des terres, et il ne faudrait entreprendre ce processus qu'à la demande des intéressés. En fixant les droits fonciers par une législation nationale, on ira vraisemblablement à l'encontre des droits coutumiers en vigueur. Des mécanismes judiciaires de règlement des différends entre propriétaires se réclamant les uns de droits traditionnels et les autres de droits modernes doivent donc être mis en place d'urgence. De même que dans le cas d'autres mesures nécessaires à la croissance de l'agriculture, l'élément déterminant de toute politique foncière sera la capacité administrative nécessaire pour la gérer.

Le défi peut-il être relevé?

4.67 On ne saurait surestimer l'importance que l'amélioration de la croissance agricole présente pour tous les objectifs de développement en Afrique, en particulier l'amélioration de la sécurité alimentaire. Pourtant, les obstacles extérieurs et intérieurs qui devront être surmontés sont énormes. L'une des contraintes est le manque de compétitivité de l'Afrique. Il existe des débouchés internationaux pour la production africaine - l'objet est de récupérer ces marchés en augmentant la compétitivité. A cette fin, les gouvernements devront entreprendre toute la série de mesures décrites ci-dessus, et surtout celles qui concernent les taux de change, la commercialisation et les techniques. Pour réaliser l'objectif de croissance de 4 % par an, il faut une augmentation de la productivité du travail de l'ordre de 1 à 2 % par an seulement, étant donné que la main-d'oeuvre elle-même est en accroissement. Quant à la productivité des terres, elle doit augmenter d'au moins 3 % par an. De nombreux autres pays ont réalisé cette hausse de productivité dans l'agriculture et sont devenus compétitifs sur les marchés mondiaux.

4.68 Il existe déjà un marché intérieur pour les produits alimentaires, dont la demande est en partie satisfaite à l'aide d'importations. Ce marché va se développer sous l'effet de l'accroissement démographique, de l'industrialisation, de l'urbanisation et des programmes d'amélioration de la sécurité alimentaire. Par conséquent, pour peu que les politiques appropriées soient adoptées, il y aura un marché intérieur et extérieur suffisant pour absorber l'augmentation de 4 % envisagée pour la production agricole. L'Afrique ne peut se permettre l'immobilisme - elle doit rechercher activement des débouchés dans le monde entier. L'élimination des obstacles s'opposant dans la région au commerce de produits alimentaires serait un progrès important à cette fin.

4.69 Les faiblesses institutionnelles de l'Afrique et la fragilité et la détérioration de son environnement physique sont des problèmes qui sont difficiles à résoudre. Mais si l'on y parvient, la plupart des pays de l'Afrique subsaharienne pourront atteindre le taux de 4 % prévu pour la croissance de l'agriculture. Plusieurs pays ont soutenu ce taux pendant des périodes assez longues entre 1965 et 1987 - Kenya, Malawi, Botswana, Côte d'Ivoire, Cameroun, Maurice et Rwanda (voir encadré 4.6). Or, à l'exception de la Côte d'Ivoire et du Cameroun, ce sont des pays dans lesquels les conditions naturelles n'étaient pas particulièrement favorables. En fait, au moment de l'indépendance, des pays comme le Rwanda, le Malawi et le Botswana étaient considérés comme n'ayant guère de potentiel. A l'inverse, peu d'observateurs auraient pensé qu'au Ghana, au

Zaïre, en Ouganda, en Zambie et au Soudan, le secteur agricole allait échouer. Dans les quatre pays les plus importants (Nigéria, Zaïre, Soudan et Ethiopie), ayant ensemble (en 1986) 47 % de la population de l'Afrique subsaharienne, la production agricole augmente de 1,5 % par an depuis une vingtaine d'années, ce qui se traduit par une diminution de la production par habitant. Or, ces pays (à l'exception peut-être de l'Ethiopie) ont un potentiel agronomique meilleur que celui de la plupart des pays qui ont réussi.

4.70 Si le Rwanda, le Malawi et le Botswana ont pu soutenir pendant un certain temps un taux de croissance de 4 %, il faut en conclure que ce sont seulement les faiblesses de leurs politiques et de leurs programmes qui empêchent certains pays tels que le Nigéria, le Zaïre, le Soudan, la Zambie et la Tanzanie de faire de même. Si l'on compare ceux qui ont le mieux réussi avec ceux qui ont le moins bien réussi, on constate que, dans presque tous les cas, les premiers ont appliqué des politiques visant à encourager le secteur privé, l'amélioration des techniques, l'infrastructure rurale, l'enseignement agricole et, dans certains cas, la réforme agraire. Or, ce sont là les politiques proposées dans le présent chapitre. La politique agricole suivie récemment au Ghana, en Guinée et au Zimbabwe a évolué elle aussi dans la même direction et les résultats ont été positifs (voir encadré 4.7).

4.71 Le succès ne sera pas universel. Dans les pays qui ont un faible potentiel agricole, par exemple dans le Sahel, l'augmentation des revenus viendra essentiellement de l'emploi temporaire, saisonnier ou plus permanent de leurs nationaux dans l'agriculture et l'industrie de pays voisins. Ces migrations peuvent avoir des effets mutuellement avantageux (voir chapitre 7). En outre, il y aura des pays qui n'adopteront pas les réformes nécessaires. Les projections de la croissance agricole dans l'Afrique subsaharienne faites par diverses organisations sont inférieures à 4 %. La FAO, par exemple, prédit un taux de 3,5 %; or, un taux de 3 % ne ferait que suivre l'accroissement démographique. Le nombre de ceux qui sont mal nourris - une centaine de millions de personnes - augmenterait au lieu de diminuer, à moins que l'on n'accroisse considérablement l'aide alimentaire. L'agriculture ne produirait pas de surplus économique qui puisse contribuer au développement de l'industrie et des secteurs sociaux.

4.72 En résumé, les éléments principaux d'un plan d'action visant à accélérer la croissance agricole sont les suivants :

- Un rôle plus grand doit être donné au secteur privé, y compris aux coopératives et aux organisations communautaires. La commercialisation des produits agricoles doit être libre. Les prix doivent être fonction de l'offre et de la demande, de façon à régulariser et stimuler la production. L'investissement privé doit être encouragé dans les activités de production et de transformation des produits agricoles et dans la fourniture de facteurs de production, et non pas limité par des réglementations et des contrôles administratifs excessifs ou une législation trop stricte. L'intermédiation financière dans les zones rurales de la part de banques commerciales et de coopératives devrait être encouragée et non limitée par les réglementations.

- Il convient de lancer de nouveaux efforts intensifs en vue de renforcer la gestion de la recherche agricole au niveau national et de la lier à des services nationaux de vulgarisation bien conçus. Un effort de recherche plus intensif, consacré à l'Afrique, doit être fait par les centres internationaux de recherche et par des réseaux multinationaux. A cette fin, une amélioration de la qualité de la formation agricole s'impose.

- La mise en place et l'entretien de l'infrastructure rurale doivent recevoir davantage d'attention et les utilisateurs doivent participer à son entretien et à son fonctionnement.

- Des plans d'action nationaux pour la protection de l'environnement doivent être adoptés, concernant l'érosion des sols, le déboisement et la gestion des ressources en eau.

- Les programmes destinés à venir en aide aux cultivatrices et aux négociantes doivent recevoir assistance et encouragement de la part du Gouvernement. Les groupements féminins ont besoin d'assistance; ce sont de bons intermédiaires pour la fourniture de services de vulgarisation et de crédit dans les zones rurales.

- Les gouvernements devraient faciliter l'évolution des régimes fonciers, en fournissant les mécanismes juridiques et administratifs nécessaires pour assurer une plus grande sécurité de la jouissance de la terre.

4.73 Cette stratégie est très différente de ce qui est pratiqué actuellement dans la plupart des pays. Les gouvernements ont encore tendance en effet à administrer les prix agricoles, les marchés et l'approvisionnement en facteurs de production; à utiliser des institutions para-étatiques plutôt que privées pour l'octroi de crédit et la mise au point de nouvelles cultures; à préconiser de grands ouvrages d'irrigation plutôt que des systèmes de dimensions réduites; à prévoir les services de recherche, de vulgarisation et de santé animale dans le cadre de différents projets de développement local financés par des donateurs, plutôt que dans le cadre de programmes nationaux coordonnés. A quelques exceptions notables près, ils ne prêtent guère d'attention à l'environnement, au régime foncier ou à la façon de donner aux hommes et aux femmes dans les zones rurales les moyens de prendre en mains leur existence. L'agriculture ne peut devenir un moteur de croissance que si toutes ces pratiques changent. Le facteur déterminant n'est pas d'accroître considérablement l'investissement public dans l'agriculture - c'est de rendre le secteur agricole plus productif, grâce à l'adoption de meilleures politiques, au renforcement des institutions et, surtout, au perfectionnement des ressources humaines.

Encadré 4.1 L'horticulture réussit bien au Kenya

Au Kenya, les terres arables sont devenues peu abondantes compte tenu de la main-d'oeuvre croissante. Dans ces conditions, l'horticulture, qui utilise de façon intensive les terres et la main-d'oeuvre, est particulièrement appropriée. Elle emploie environ 20 % de la main-d'oeuvre (1,8 million de personnes) pendant la récolte et elle offre aux petits exploitants une source supplémentaire de revenus, ainsi qu'une plus grande sécurité alimentaire. Il y a une forte demande, intérieure et internationale, pour les produits de l'horticulture; à lui seul, le marché interne en plein développement absorbe 90 % des fruits et légumes produits localement, qui se substituent aux pommes, bananes et raisin importés.

Les conditions climatiques favorables du pays permettent de produire des fruits et légumes tropicaux, semi-tropicaux et tempérés. La gamme des produits ne cesse de s'accroître. Plus de 50 variétés de fleurs sont cultivées. Le Kenya, qui n'avait pratiquement pas d'exportations de fleurs il y a 15 ans, est maintenant le quatrième exportateur de fleurs du monde; les roses, les orchidées et les œillets sont les plus prisés.

La production de produits horticoles frais pour l'exportation a augmenté de façon spectaculaire, passant de 1 476 tonnes (d'une valeur équivalant à 434 000 dollars des Etats-Unis) en 1968 à 36 500 tonnes (54,7 millions de dollars) en 1987. Ils viennent au troisième rang des exportations agricoles pour la production de devises. Ils sont expédiés vers une trentaine de pays, le marché le plus important étant le Royaume-Uni qui absorbe plus de 40 %. Les pays du Moyen-Orient deviennent eux aussi un marché de plus en plus important.

L'expansion de l'horticulture a été rendue possible par la coopération entre les entrepreneurs locaux, les investisseurs étrangers et le Gouvernement, facilitée par l'Autorité de développement horticole (Horticultural Crops Development Authority) (HCDA) créée en 1967. La HCDA est une institution para-étatique qui vend certains des produits cultivés par les petits exploitants. Elle a mis au point, avec le Centre du commerce international, un système d'information sur les marchés, délivré des licences aux exportateurs horticoles, créé des stations d'emballage, participé à la répartition de la capacité de transport aérien et contribué à standardiser les emballages. Le Ministère de l'agriculture, avec l'aide de la HCDA, fournit les services de vulgarisation et les conseils de commercialisation dont le secteur a besoin. Il contrôle aussi la qualité des produits de façon à maintenir des normes internationales. L'Institut de recherche agricole du Kenya, qui relève du Ministère des sciences, de la recherche et de la technique, expérimente de nouvelles variétés et supervise la vente de plants. Le secteur privé et la HCDA se font librement concurrence dans les domaines de la récolte, des transports, de la vente et de la fixation des prix.

C'est le secteur privé qui est la source principale de financement. Les coûts de commercialisation sont relativement modestes parce que de nombreux exportateurs, surtout les sociétés étrangères, ont d'étroites relations avec les marchés extérieurs. Une assistance bilatérale et des investissements étrangers privés provenant de plusieurs pays ont permis de

financer la recherche et la production horticoles, la formation, l'expérimentation, la gestion de l'eau et l'assistance technique.

Le succès de la production horticole au Kenya est riche en enseignements pour d'autres pays d'Afrique. Le Gouvernement, par l'intermédiaire de la HCDA, a servi de facilitateur et de coordinateur, mais il n'a pas mis en place une lourde bureaucratie. Il n'est pas intervenu dans le jeu des forces du marché, mais s'en est remis aux incitations privées.

Encadré 4.2 Coopératives d'épargne et de crédit au Cameroun

Les coopératives de crédit (CC) au Cameroun sont un exemple remarquable d'institutions financières rurales efficaces. Elles s'inspirent d'associations non formelles d'épargne et de prêt (tontines ou njangis), qui ont, dans de nombreuses régions du Cameroun, une longue tradition datant d'avant la monétisation. Ces associations encouragent leurs membres à épargner régulièrement et les obligent à rembourser leurs emprunts par des versements réguliers. Les coopératives de crédit ont transformé en institutions permanentes ces arrangements temporaires à court terme. Les premières de ces coopératives ont été constituées en 1963 dans le nord-ouest, région où les tontines étaient chose courante. Ensuite, elles se sont propagées progressivement dans des régions voisines et on prévoit qu'elles se répandront dans tout le pays.

Les CC répondent surtout aux besoins des personnes à faible revenu dans les zones urbaines et les zones rurales. Les familles rurales ont besoin d'un endroit sûr pour déposer leurs économies. Les CC offrent au moins le même degré de sécurité que les tontines, un choix bien supérieur de formules d'épargne et une plus grande facilité de retrait en cas de besoin. Alors que le secteur bancaire officiel au Cameroun traverse une période de crise, les CC sont florissantes : le taux de croissance de l'épargne a été en moyenne d'environ 25 % entre 1982 et 1987 et, à la fin de 1987, 231 coopératives de crédit, ayant environ 68 000 membres, avaient 33 millions de dépôts en équivalents-dollars et 24 millions de prêts.

Même si de nombreux membres utilisent les CC exclusivement pour l'épargne, celles-ci illustrent l'importance de l'épargne pour les opérations de crédit. En effet, il est plus facile à un organisme de crédit d'évaluer la capacité de remboursement d'un emprunteur potentiel s'il connaît les habitudes d'épargne de celui-ci. Les CC, dont les fonds destinés aux prêts de rétrocession proviennent exclusivement de l'épargne de leurs membres, ont ainsi tendance à faire preuve de plus de prudence que les institutions qui financent leurs opérations de prêt à l'aide de ressources extérieures.

Le mouvement des coopératives de crédit a une stratégie à long terme pour mettre en place des institutions solides. En vue de promouvoir la qualité de ces institutions, la Ligue camerounaise des coopératives de crédit (CAMCCUL) a été créée en 1968 en tant qu'organisation faïtière, afin de fournir à ses membres des services d'appui (services de comptabilité et de gestion, unité centrale de financement, formation, et services d'audit et d'assurance). Avant d'être immatriculée, une nouvelle CC fonctionne provisoirement comme un club d'épargne n'ayant pas le statut de coopérative. Une CC établie qui ne répond pas aux normes professionnelles fixées perd son statut de coopérative et risque d'être fermée.

Les CC et la CAMCCUL sont de véritables coopératives, créées et contrôlées par les membres et leurs représentants. Bien que les CC soient des coopératives officielles enregistrées auprès de l'Etat, le Gouvernement n'intervient pas dans leur fonctionnement.

En fait, les coopératives affiliées contrôlent et supervisent les opérations et les finances de la CAMCCUL par l'intermédiaire de leur

conseil d'administration et de leur comité de supervision, qui sont élus par les membres et responsables auprès d'eux. Selon leurs dimensions, les CC sont gérées par des cadres soit bénévoles soit rémunérés. Les directeurs et administrateurs de la CAMCCUL, qui sont rémunérés, sont des professionnels de la banque et des coopératives, et des ressources considérables sont consacrées à la formation du personnel.

Le succès de ces coopératives tient sans doute à ce qu'elles ont adapté une institution traditionnelle à des notions économiques modernes. Elles sont responsables auprès de leurs membres et répondent aux besoins de ceux-ci. Au fil des ans, le mouvement coopératif a maintenu son autonomie et son caractère privé exceptionnel est attrayant pour ses nombreux actionnaires.

Encadré 4.3 Insectes contre insectes

Le manioc est l'aliment de base de plus de 200 millions de personnes dans plus de 35 pays d'Afrique, ce qui donne une idée de son importance en cas de récoltes mauvaises ou catastrophiques. Il y a quelques années, les journaux titraient : "Un puceron dévore le coeur de l'Afrique" - il s'agissait de l'aleurode du manioc identifié pour la première fois au Zaïre en 1973. En même temps qu'une variété d'acariens du manioc (signalée pour la première fois en Ouganda en 1971), l'aleurode s'est propagé rapidement le long d'une large bande allant du Mozambique jusqu'au Sénégal et en Guinée-Bissau, et passant par le Zaïre, la République centrafricaine et la côte de l'Afrique de l'Ouest. Dans les cas d'infestation grave, l'un ou l'autre de ces insectes peut réduire le rendement de 80 %. Les pertes économiques sont évaluées à près de 2 milliards de dollars par an; certains cultivateurs ont abandonné la culture du manioc.

Aujourd'hui, toutefois, grâce à l'Institut international d'agriculture tropicale (IITA) à Ibadan (Nigéria), un programme réussi de contrôle biologique a commencé à renverser cette tendance. L'histoire du Programme panafricain de lutte biologique contre l'aleurode est un modèle de persévérance remarquable, de coopération régionale et internationale et de succès technique et économique. Le rapport coûts-avantages du programme est estimé au bas mot à 150 1.

Ce programme mérite une attention particulière pour plusieurs raisons :

- Il utilise une méthode non chimique de lutte contre les insectes, qui n'est pas dangereuse pour l'environnement et qui ne grève pas les ressources en devises;
- Il offre une solution permanente et autonome face à un problème agricole majeur;
- Il profite essentiellement aux cultivateurs de subsistance;
- C'est un programme national bénéficiant d'apports extérieurs à la région, sous forme d'assistance technique et de formation;
- En même temps, c'est une bonne illustration des avantages de la coopération régionale (par exemple, assistance de l'OUA pour faciliter les vols d'un pays à l'autre, l'organisation de séminaires régionaux et les échanges d'informations).

Ce programme a été créé à l'issue d'un séminaire international parrainé par l'IITA et le Gouvernement zaïrois en juin 1977. Parce que le manioc est une culture de faible valeur cultivée essentiellement par des agriculteurs pauvres dans des terrains très dispersés et qu'il est difficile de lutter contre les aleurodes avec des pesticides chimiques, une stratégie double a été recommandée : mettre au point des variétés de manioc résistant aux insectes et lancer un programme de contrôle biologique.

L'IITA a relevé une liste de près de 30 espèces de prédateurs et de parasites, la plus intéressante semblant être une minuscule guêpe parasite

(Epidinocarsis lopezi). Elle est devenue l'étoile du programme biologique le plus important et le plus réussi du monde. Dans certaines conditions écologiques, elle se multiplie rapidement et se disperse. En 1985, après quatre années pendant lesquelles on a lâché ces guêpes, leur présence a été confirmée dans 11 pays. Il y a tout lieu de penser que ce parasite peut s'établir dans toute la bande de culture du manioc. Toutefois, la situation est trop urgente pour permettre cette approche passive.

De nombreux autres pays voudraient obtenir une aide à la formation et une assistance technique pour mettre en place des programmes nationaux. Faute du personnel nécessaire et de l'insuffisance de la production dans les services centraux du programme au siège de l'IITA à Ibadan, cette demande ne peut pas être satisfaite entièrement, mais de nouvelles installations ont été construites à Cotonou (Bénin). Ce dont on a le plus besoin est de techniciens qualifiés pour s'occuper des opérations de reproduction du parasite et diriger et appliquer les programmes nationaux.

De nombreux donateurs ont appuyé le programme de base, mais le manque de fonds est encore chronique, dû en partie, paradoxalement, au succès du programme qui donne à tort l'impression que le problème d'infestation du manioc en Afrique a été réglé. En fait, il y a encore beaucoup à faire pour propager les parasites dans la région touchée et pour appuyer un programme parallèle dans le cadre duquel on cherche à mettre au point une formule de lutte biologique contre l'acarien du manioc.

Encadré 4.4 Conservation du sol et de l'eau au Burkina Faso

Un projet de recherche et de vulgarisation agricole ("Projet agro-forestier (PAF)"), lancé en 1979 dans le Yatenga au Burkina Faso, visait à réduire l'érosion du sol et le ruissellement de l'eau. Il utilisait un système simple, bon marché et à forte intensité de main-d'oeuvre consistant à creuser des cuvettes dans la terre pour capter l'eau de pluie pour les arbres. Des digues de pierres, construites pour ralentir le ruissellement de l'eau de pluie des terrasses, se sont avérées utiles pour réduire l'érosion et garder l'humidité dans le sol.

Le Yatenga se trouve dans la partie du Sahel qui jouxte l'extrémité méridionale du Sahara. C'est une région sèche, avec des précipitations annuelles de 350 à 650 millimètres, et sujette à la sécheresse. Les techniques agricoles traditionnelles causent une érosion considérable et dépendent de longues périodes de jachère pour rétablir la productivité du sol. Or, un fort accroissement démographique a forcé les cultivateurs à raccourcir, voire éliminer, les périodes de jachère et les méthodes traditionnelles de contrôle de l'érosion du sol se sont révélées insuffisantes. Des tentatives faites dans le passé par le Gouvernement et par des organisations internationales pour améliorer la situation se sont dans l'ensemble soldées par des échecs.

Pour enrayer la dégradation de l'environnement, le PAF, financé et géré par OXFAM, a persuadé huit coopératives de village de prêter des terres pour faire une expérience. Sceptiques au début, les participants sont devenus plus intéressés lorsque d'importantes quantités d'eau se sont accumulées dans les minuscules bassins de captage. Plusieurs ont décidé de planter du riz pluvial dans ces bassins et la culture du sorgho a été introduite. Ces cultures ont donné de bons résultats et les cultivateurs ont commencé à les utiliser sur leurs propres terres, délaissant les parcelles communes.

Lorsque le personnel du projet a constaté que les cultivateurs étaient plus intéressés par ce genre de cultures que par les arbres, il a changé de méthode. Il a également tenu compte du fait que les cultivateurs préféreraient creuser des bassins rectangulaires qui demandaient moins de travail et il a commencé à utiliser une méthode analogue à une technique traditionnelle qui avait été abandonnée. Pour rendre plus efficace la collecte de l'eau, le PAF a mis au point un dispositif bon marché et assez ingénieux : un niveau fait d'un tube plein d'eau, qui permet de déterminer avec précision les courbes de relief sur les pentes peu accusées du Yatenga. Cette technique est maintenant utilisée par des milliers de cultivateurs.

Le PAF a constaté qu'il pouvait former des villageois en deux ou trois jours. Ainsi, bien qu'il ait moins de six personnes sur place, il a enregistré des résultats impressionnants en matière de formation. Aujourd'hui, plus de 60 000 hectares, s'étendant vers le nord, sont touchés par les mesures de conservation du sol.

Les rendements se sont améliorés parce que les digues retiennent l'eau de pluie dans les champs, ce qui accroît l'absorption de l'eau dans le sol et donc son absorption par les cultures. Les engrais

(habituellement du fumier et des matières organiques) épandus dans les champs risquent moins d'être emportés par l'eau, si bien que le sol se trouvant directement derrière les digues est plus fertile. Au bout de la première année, la terre accumulée derrière ces digues atteignait parfois 20 centimètres. Les hausses de rendement peuvent être spectaculaires la première année (de 15 à 30 %), mais le système doit être bien géré, et il faut continuer à engraisser les terres pour que le rendement se maintienne. Ce projet a réussi pour plusieurs raisons :

- La technologie est simple. Les cultivateurs de la région connaissaient les principes généraux de la conservation du sol et de l'eau, si bien qu'ils pouvaient comprendre les techniques et faire eux-mêmes le travail de base et l'entretien;

- Le programme de vulgarisation est simple. Un petit nombre d'agents peuvent aider de nombreux cultivateurs, si bien qu'il n'est pas nécessaire de mettre en place un réseau complexe;

- Les avantages sont évidents et les coûts sont très restreints. Les cultivateurs n'ont pas à se déplacer, à faire pousser des cultures qu'ils connaissent mal, à emprunter de l'argent pour acheter une nouvelle technologie ou à faire quoi que ce soit de très différent de ce dont ils avaient l'habitude. Avec un investissement modeste de temps et d'effort, ils peuvent accroître la production et réduire les risques.

Le projet peut être imité à peu de frais. Les techniques mises au point sont maintenant diffusées un peu partout par d'autres ONG et par les services nationaux de vulgarisation. Cela permet d'espérer qu'une superficie beaucoup plus importante pourra être remise en état ou protégée ou cours des 10 années à venir.

Encadré 4.5 Le rôle des moyens de transport intermédiaires

Dans les zones rurales de l'Afrique, il est rare que l'on trouve des moyens de transport à louer, et bien souvent, les services de transport automobile sur routes ne fonctionnent que les jours d'ouverture du marché le plus proche - une fois par semaine dans certains endroits. Il en résulte un paradoxe : dans les villages situés très près des villes, les produits agricoles locaux sont vendus à bas prix et ne trouvent quand même que peu d'acheteurs, tandis qu'à une dizaine de kilomètres de là, dans une ville, les produits frais sont chers et difficiles à trouver. Cela s'explique par le fait que peu de personnes dans les campagnes peuvent se permettre un moyen de transport, si bien que la vaste majorité des déplacements se font à pied et que les femmes rurales sont chargées d'assurer la majeure partie des transports. Pour tous ceux qui habitent loin d'un service de transport motorisé, un voyage par bus ou par taxi-brousse oblige quand même à parcourir un long chemin à pied à partir du village.

En raison de ce manque de moyens de transport, les produits agricoles sont, en majeure partie, transportés sur le dos ou sur la tête. Les transports absorbent donc une quantité énorme de temps et d'énergie dans les ménages. Par exemple, d'après une enquête récente, le nombre moyen d'heures consacrées à cette tâche par ménage dans les villages allait de 417 heures par personne et par an en Tanzanie à 522 heures au Ghana. En Tanzanie, plus de 70 % des charges ainsi transportées l'étaient par des femmes.

Les moyens intermédiaires de transport peuvent réduire considérablement le temps et l'effort consacrés à porter des charges sur le dos ou sur la tête, dans la mesure où ils sont plus rapides et permettent de transporter davantage. Des études faites dans le nord du Ghana ont montré qu'une remorque tirée par bicyclette peut au moins quintupler la capacité d'une personne, chaque cycliste pouvant transporter jusqu'à 200 kilogrammes. Une petite voiture à bras, conçue à cette fin, transporte jusqu'à 150 kilogrammes, six fois le poids qui peut être transporté sur la tête, et diminue considérablement le risque de blessure au cou ou à la colonne vertébrale. Le Centre de conseil technologique du Ghana encourage maintenant la production et l'utilisation de ces remorques et de ces voitures à bras, qui ont toutes les deux été adaptées aux conditions locales. Le projet prévoit des ouvertures de crédit et une assistance technique de façon que des entreprises locales puissent commencer à fabriquer, assembler et entretenir ces véhicules.

Encadré 4.6 Le Rwanda : Exemple d'adaptation réussie

Parmi les quelques pays qui ont réussi à faire augmenter la production agricole plus rapidement que la population, le Rwanda est exceptionnel. Il y est en effet parvenu sans provoquer les injustices qui ont parfois accompagné le développement dans d'autres pays, sans disposer de terres abondantes, comme en Côte d'Ivoire par exemple, et, jusqu'à maintenant, en grande partie sans utiliser de produits chimiques ou de variétés améliorées.

La production alimentaire au Rwanda a augmenté de 4,7 % par an entre 1966 et 1982, tandis que la population augmentait à un rythme de 3,4 %. Le Rwanda a évité de favoriser les villes comme cela se fait si souvent en Afrique. Le Gouvernement est resté attentif aux intérêts de la majorité agricole en déterminant les politiques de prix, les taux de change, les priorités fiscales et la mise en place d'institutions rurales efficaces.

Ce sont les forces du marché qui ont fixé le niveau des prix des produits alimentaires, qui ont augmenté de 10 à 17 % par an pendant les années 1970; les prix indicatifs fixés par le Gouvernement à un niveau relativement élevé n'ont pas été appliqués. Grâce à un taux de change réaliste et à l'absence d'impôts excessifs, les producteurs du principal produit d'exportation - le café - ont pu recevoir une forte proportion du prix frontière. C'était une entreprise para-étatique qui était chargée de sélectionner et de traiter le café, mais la commercialisation était laissée à des négociants privés.

Dans cet environnement propice, la croissance de la production a résulté essentiellement de changements apportés spontanément par les cultivateurs. La raison principale de cette croissance est que la superficie cultivée a augmenté, à raison de 3,7 % par an en moyenne entre 1966 et 1983. Une partie des terres nouvelles se trouvaient dans des régions de savane plus arides, au potentiel moindre que les hauteurs volcaniques. De nombreuses terres ont été récupérées par drainage dans des marécages et des vallées fertiles. Dans de nombreuses régions des hauts plateaux, il y a maintenant trois récoltes par an, une pendant chacune des deux saisons des pluies et la troisième pendant la saison sèche.

La structure de la production a elle aussi changé. La production de bananes, cultivées essentiellement pour la production de bière, a diminué, passant de 62 % de la production totale en volume en 1966 à 48 % en 1984. La part des céréales et des légumineuses a elle aussi diminué, passant de 16 à 13 %, tandis que celle des tubercules, qui permettent de produire plus de calories par hectare, a augmenté, passant de 22 à 39 % de la production. A mesure que les dimensions des exploitations s'amenuisaient et que les jachères et la production de fourrage diminuaient, le bétail a peu à peu été remplacé par des animaux plus petits; les bovins ont diminué de 19 % entre 1970 et 1981 tandis que les petits animaux ont augmenté de plus de 80 %.

Il est aujourd'hui de plus en plus difficile au Rwanda de développer encore la production. Pratiquement toutes les terres arables sont déjà cultivées, à l'exception des vallées de deux fleuves importants qui pourraient être rendues exploitables par d'opéreux ouvrages de drainage.

La population augmente au rythme de 3,7 % par an. Les taux de fécondité et de natalité sont les plus élevés de l'Afrique et en 1983, le taux d'utilisation de contraceptifs modernes était inférieur à 1 %.

En 1948, les dimensions moyennes des exploitations n'étaient que de 1,2 hectare et, comme les terres sont subdivisées entre les héritiers mâles, les exploitations diminuent à chaque génération. Déjà en 1984, plus d'un quart de toutes les fermes étaient inférieures à un demi-hectare. La méthode de jachère a pratiquement disparu. Les cultivateurs ont depuis longtemps l'habitude d'utiliser des engrais organiques et des paillis, mais le fumier est de moins en moins abondant à mesure que les exploitations deviennent trop petites pour produire du fourrage pour le bétail, et il n'y a plus suffisamment de végétation pour les paillis. De ce fait, les rendements de certaines cultures de hautes terres - bananes, haricots, café - sont en train de baisser.

Les solutions qui ont donné de bons résultats dans le passé ne pourront plus servir désormais. Il faut enrayer l'accroissement démographique. Les stratégies agricoles doivent s'attacher désormais à favoriser la culture intensive et à faire augmenter les rendements, et non plus à étendre les surfaces cultivables ou à passer de plus en plus à la culture de tubercules à faible valeur protéique.

Le changement a commencé. Le programme rwandais de conservation du sol et des forêts est devenu l'un des plus efficaces de l'Afrique. C'étaient les autorités coloniales belges qui avaient lancé l'effort de conservation du sol. En 1960, plus de 750 000 hectares étaient couverts de fossés anti-érosion, mais au cours de la décennie suivante, la plupart des ouvrages de conservation ont été abandonnés ou détruits. Depuis 1973, la priorité est de nouveau donnée à la conservation des ressources, mais les efforts ne sont devenus vraiment intenses qu'à partir de 1980. A cette date, 15 % seulement des exploitations étaient protégées par des terrasses, des fossés d'infiltration ou des bandes de graminées fourragères à racines profondes, le long des courbes de niveau. En 1985, 63 % des exploitations étaient protégées et l'objectif est d'atteindre 100 % à la fin de 1989. De nouvelles variétés (de pommes de terre par exemple) et l'utilisation de produits chimiques commencent à se répandre. De nouvelles variétés de maïs et de haricots ont été mises au point. L'expérimentation d'engrais a donné des résultats mitigés, mais l'utilisation d'engrais chimiques est économiquement rentable pour la culture de pommes de terre, de patates douces et de riz. Toutefois, pour que les nouvelles variétés et techniques puissent se répandre, le Rwanda a besoin de mettre en place un réseau de vulgarisation efficace et adapté.

Encadré 4.7 Croissance de la production de maïs dans les petites exploitations au Zimbabwe

Les tendances récentes de la production de céréales au Zimbabwe sont très différentes des tendances pour l'ensemble de l'Afrique. La production de céréales par habitant a augmenté de 80 % et celle de maïs a doublé entre 1959 et 1985.

La majeure partie de l'augmentation de la production de maïs en 1979 est venue des petits exploitants. Au cours des années 1970, la productivité était faible, les rendements n'atteignaient en moyenne qu'un septième de ceux des exploitations commerciales et les ventes de maïs représentaient moins de 5 % du total des ventes sur les marchés du pays. La guerre, le manque de facteurs de production - en particulier semences et engrais - et le faible niveau des prix étaient autant d'obstacles à la production. Après 1979, par contre, la production de maïs dans les petites exploitations a triplé. Les superficies cultivées ont augmenté de plus de 90 %, les rendements ont doublé et en 1985, les petits exploitants produisaient plus de la moitié du maïs produit dans le pays. Soixante pour cent de cette production supplémentaire pouvait être vendue et le maïs produit par les petits exploitants représentait un tiers de tout le maïs livré à l'Office de vente des céréales (OVC).

Cette augmentation de la production entre 1979 et 1985 a été facilitée par l'expansion rapide des mécanismes d'approvisionnement en facteurs de production et de ventes des produits, par le meilleur accès au crédit disponible et par la hausse des prix à la production. Entre 1979 et 1981, le Gouvernement a augmenté de 80 % le prix réel à la production et il a laissé le rapport entre prix du maïs à la production et prix des engrais augmenter de 50 %. Le prix réel à la production a diminué après 1981, mais ce rapport n'a pas baissé autant. La Société gouvernementale de crédit agricole a aussi amélioré l'accès des petits exploitants au crédit et 10 % d'entre eux environ ont reçu des prêts en 1985.

Des techniques améliorées ont été introduites et rapidement absorbées. Des variétés hybrides ont été mises au point pour les zones à fort potentiel et celles à faible potentiel et, entre 1979 et 1985, la fourniture de semences de variétés hybrides aux petits exploitants a quintuplé. Des essais d'engrais ont été faits qui ont permis de formuler des recommandations adaptées aux conditions agro-écologiques des petites exploitations; en 1986, celles-ci avaient augmenté de 400 % leurs achats d'engrais.

La distribution de facteurs de production s'est améliorée lorsque les commerçants ont commencé à stocker des engrais, des semences, des insecticides et du matériel agricole. Les fabricants d'engrais et les sociétés agro-chimiques ont commencé à promouvoir leurs produits en vendant dans les villages et en organisant des démonstrations. L'accès aux marchés est devenu plus facile lorsque l'Office de vente des céréales a augmenté le nombre de points de livraison. En même temps, des investisseurs privés ont mis en place des structures d'achats autorisées par l'OVC, ainsi que des opérations de transport entre les exploitations et les marchés.

L'exemple du Zimbabwe montre que, si les techniques sont perçues comme étant profitables et qu'il existe des services agricoles d'appui, les petits exploitants augmenteront la production. La production de maïs a augmenté parce que les techniques disponibles ont rendu le maïs plus rentable que la plupart des autres cultures. Les quantités produites pour le marché se sont développées lorsque les prix à la production ont augmenté et que l'accès aux marchés est devenu plus facile. La structure du marché permettait aux investisseurs privés de venir compléter les investissements du Gouvernement.

CHAPITRE 5

Industrie, mines et énergie

Industrie : Comment répondre aux marchés

Le défi de l'industrialisation

5.1 En Afrique, la croissance industrielle sera fortement tributaire du relèvement éventuel de la production et des revenus agricoles. Si les revenus agricoles s'améliorent, on devrait voir augmenter la demande de produits manufacturés, tandis que l'accessibilité de biens de consommation à portée de leur bourse devrait encourager les agriculteurs à accroître leur production. L'industrie peut assurer la transformation de la production agricole excédentaire et fournir aux agriculteurs les intrants dont ils ont besoin pour faire progresser la productivité. L'épargne obtenue grâce à l'agriculture peut servir à financer une industrie qui emploie la main-d'oeuvre libérée par l'amélioration de la productivité agricole. Il faut continuer d'exporter des produits agricoles pour pouvoir payer les biens d'importation dont l'industrie a un besoin grandissant alors que l'industrie elle-même gagnera davantage de devises.

5.2 Depuis que les pays africains sont devenus indépendants, leur population active a acquis des compétences techniques et une expérience industrielle - à titre d'ouvriers, de cadres et d'entrepreneurs. Les entreprises indigènes vont depuis le petit artisan du Kenya qui fabrique des cuisinières avec de la ferraille jusqu'à une entreprise du Ghana qui se sert de déchets de canne à sucre pour fabriquer du papier. Aujourd'hui, les pays africains exportent non seulement des matières premières transformées mais aussi des produits manufacturés, par exemple des articles d'habillement de Madagascar et des radiateurs automobiles de Tanzanie. Il s'agit d'utiliser cette base pour réaliser la transformation dynamique de la structure industrielle qu'ont envisagée les dirigeants africains dans le Plan d'action de Lagos et la Décennie de développement industriel de l'Afrique.

5.3 Malgré toutes ces réalisations encourageantes, il y a eu des revers. Durant les années 80, le secteur industriel de nombreux pays s'est contracté; ce phénomène s'explique en partie par les résultats médiocres de l'agriculture, par un assujettissement excessif à des intrants importés et par une crise grandissante qui affecte les recettes en devises et les dettes. Trop peu d'entreprises ont utilisé judicieusement les moyens locaux ou ont su acquérir des compétences industrielles.

5.4 Si l'on veut stimuler un esprit d'innovation et de concurrence, il faut faire trois choses :

- . élargir les marchés en augmentant les revenus (et, partant, la demande) agricoles, et ouvrir des marchés d'exportations inter-régionaux et sur d'autres continents;
- . créer un environnement propice aux investissements industriels en fournissant une infrastructure et des services commerciaux fiables; en améliorant l'intermédiation financière; en encourageant l'emploi indépendant et les petites entreprises

ainsi que des entreprises plus importantes; et en facilitant la concurrence en réduisant la paperasserie et en rationalisant la protection (entre pays et à l'intérieur des pays);

- acquérir un potentiel en renforçant l'éducation, la formation, l'apprentissage sur le tas, les recherches, le transfert de technologie, le partenariat avec des entreprises étrangères, la sous-traitance, l'information et les associations commerciales.

Une future stratégie

5.5 Après l'indépendance, l'industrialisation de l'Afrique a surtout cherché à mettre en place des moyens matériels de production. Conformément à la théorie du développement qui avait cours à l'époque, elle est partie de l'hypothèse que le manque de capital freinait la croissance. Des politiques de remplacement des importations ont attiré des investissements étrangers en protégeant les marchés. La fiscalité agricole et des emprunts à l'étranger ont aidé à financer des investissements publics dans une industrie lourde qui fournissait à un marché étroit des produits onéreux. La capacité ainsi installée n'était pas bien adaptée à la situation locale de l'offre et de la demande et il n'est pas possible de maintenir une grande partie des équipements en état de marche.

5.6 Dans la majorité des cas, les industries modernes de fabrication restent modestes : elles sont demeurées stationnaires entre 1965 et 1987, fournissant environ 10 % du PIB et absorbant 9 % de l'emploi. La plupart des industries restent isolées des marchés mondiaux, n'adoptent pas de nouvelles technologies et ont des prix de revient élevés par rapport aux industries étrangères qui travaillent dans les meilleures conditions. Le protectionnisme a encouragé les investissements, mais n'a rien fait pour stimuler les innovations qui permettent d'améliorer la productivité ou d'intensifier la croissance afin de financer les importations dont on a besoin. A l'avenir, il faudra que la structure industrielle privilégie des entreprises concurrentielles, à forte croissance, qui sont liées à l'économie du pays. Pour relancer les investissements en ce sens, il faudra restructurer ou éliminer les entreprises déficitaires et faire de gros efforts pour mobiliser les ressources nationales et étrangères susceptibles d'être investies.

5.7 Lors d'une réunion qu'ils ont tenue en mai 1989, les Ministres africains de l'industrie se sont engagés à participer, aux côtés de l'ONU et de la CEA, à la préparation d'une nouvelle stratégie industrielle pour la Deuxième décennie du développement industriel en Afrique. De l'avis général, cette stratégie doit s'attaquer à des questions fonctionnelles, par exemple, aux moyens humains, techniques et institutionnels qui sous-tendent le développement, et ne doit pas se borner simplement à créer ou à rénover des installations industrielles. Il est moins dangereux d'assouplir les modalités de transformation industrielle que d'encourager l'obtention de tel ou tel produit; témoin les diverses usines sous-utilisées qui, un peu partout en Afrique, produisent à grand prix de l'acier ou des engrais, et montent des automobiles.

5.8 Les nouveaux pays industriels (NPI) qui se sont le mieux tirés d'affaire ont protégé leurs marchés locaux mais les ont aussi ouverts peu à

peu à la concurrence, ont encouragé les exportations et ont identifié les compétences et les moyens techniques dont ils avaient besoin pour se doter d'une main-d'oeuvre polyvalente. Pour atteindre cet objectif, l'Afrique devra abandonner le principe d'une planification centralisée pour adopter une attitude orientée vers le marché, remplacer la réglementation par la concurrence et cesser d'essayer en vain de transplanter des technologies pour acquérir systématiquement des moyens qui lui soient propres.

5.9 Cette stratégie a pour pierre angulaire l'acquisition progressive des compétences dont on a besoin pour utiliser et adapter des techniques nouvelles. En Afrique, la stratégie industrielle a eu tendance à privilégier le matériel (installations et machines) et à négliger la formation de la main-d'oeuvre et des cadres pour maîtriser des technologies nouvelles. De bonnes relations de travail avec les investisseurs et les hommes de marketing internationaux peuvent aider à combler les lacunes technologiques; pour cela, il faudra des conditions économiques et politiques stables permettant, avec le temps, de créer un climat de confiance.

5.10 Il faudra laisser chaque élément du continuum des dimensions de l'industrie africaine acquérir ses propres forces. Malgré la négligence que lui ont manifesté les pouvoirs publics, le secteur marginal a joué un rôle dynamique : il a offert des possibilités de gagne-pain et a fourni à bon compte à la population peu fortunée les produits manufacturés dont elle avait besoin. Cependant, les petites et moyennes entreprises (PME) sont souvent sous-représentées (c'est le "chaînon manquant" dont il est question au Chapitre 6). Les PME peuvent adapter les techniques aux moyens et aux produits disponibles sur place en fonction des créneaux qui apparaissent sur les marchés du pays et de l'étranger. Elles accumulent aussi l'expérience technique, administrative et commerciale dont a besoin la grosse entreprise pour se développer dans de bonnes conditions. Une réforme des réglementations et un soutien institutionnel pourraient aider les progrès du secteur marginal, des PME et de la grande industrie.

5.11 Comme l'a montré l'expérience des NPI, on peut accélérer la croissance si on prend pied sur des marchés d'exportation. On peut ainsi aider l'industrie à se transformer, sous la pression de la concurrence, grâce à l'infusion de nouvelles technologies, et permettre à certaines industries de porter leurs horizons au-delà du marché national. Par contre, des monnaies surévaluées et des politiques de remplacement des importations ont rebuté les investisseurs, qui se sont abstenus de placer leurs capitaux dans des industries d'exportation africaines. Des marchés sous-régionaux peuvent jouer un rôle important; ils facilitent le passage vers la compétitivité internationale, tout en renforçant l'autosuffisance régionale. Avec des politiques plus favorables et avec une croissance agricole d'environ 4 % par an, il devrait être possible de soutenir une croissance industrielle qui atteindrait progressivement une moyenne de 7 % par an dans l'ensemble de l'Afrique, et dépasserait ce chiffre dans certains pays.

5.12 Chaque pays doit combiner ces éléments stratégiques en fonction de son propre contexte. Des pays enclavés agraires à faible revenu comme le Burkina Faso, le Burundi, le Malawi, le Mali, l'Ouganda, le Rwanda et le Tchad vont sans doute mettre en relief les liens entre l'industrie et

l'agriculture. Des pays qui commencent leur industrialisation chercheront à se donner une base d'éducation, de formation et d'infrastructure qui leur permettra plus tard de renforcer leur industrie. Des marchés d'exportations non traditionnelles pourraient être exploités par les pays dont l'industrialisation est plus avancée, comme la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Kenya, le Nigéria, le Sénégal, la Zambie, le Zaïre et le Zimbabwe.

Situation actuelle du développement industriel

5.13 Pendant la période coloniale, l'industrie des fabrications s'occupait surtout de transformer des produits destinés à l'exportation (c'était le cas, par exemple, du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Ghana, du Nigéria, du Sénégal); de produire en grandes quantités des biens de consommation bon marché, notamment dans les territoires où il y avait un grand nombre de colons, comme le Kenya et le Zimbabwe, mais aussi le Ghana, Maurice, le Nigéria, le Sénégal et le Zaïre; et d'élaborer du petit matériel destiné aux mines au Zaïre, en Zambie et dans le Zimbabwe. Durant les années 60, après l'indépendance, l'existence de barrières douanières a conduit des sociétés commerciales internationales à installer sur place des usines pour produire des biens de consommation; c'est à ce moment-là que l'expansion a démarré. Durant les années 70, des investissements directs de l'Etat dans l'industrie lourde ont joué un rôle dominant dans la création de capacité (par exemple en Côte d'Ivoire, au Ghana, au Nigéria, en Tanzanie et en Zambie).

5.14 Les premiers résultats ont été prometteurs. En Afrique subsaharienne, l'industrie des fabrications a vu sa valeur ajoutée augmenter de plus de 8 % par an pendant les années 60 - soit près du double du taux de croissance du PIB. Les fabrications dépassaient le PIB de 15 % dans 12 pays (Botswana, Cameroun, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Madagascar, Maurice, Sénégal, Tchad, Togo, Zaïre et Zimbabwe) en 1965 et dans six autres pays (Burkina, Ethiopie, Mozambique, Rwanda, Swaziland et Tanzanie) en 1973. La production s'est diversifiée sur le plan du nombre de produits, mais les biens de consommation sont restés dominants. La proportion d'industries de biens intermédiaires est passée, durant les années 70, d'environ 30 % aux alentours de 40 %, grâce surtout aux investissements que quelques pays ont effectués dans des raffineries de pétrole.

Stagnation et non transformation

5.15 Cependant, les années 70 ont montré que le simple remplacement de produits de consommation importés par des produits d'origine nationale n'entraînait ni l'indépendance économique ni l'efficacité technique. En effet, les industries de remplacement étaient fortement tributaires d'importations d'intrants, de pièces détachées et de matériel et elles ont été vulnérables aux pénuries de devises qui se sont produites quand les cours des produits de base ont fléchi au moment même où augmentait le prix du pétrole. Dans les pays africains à faible revenu, la valeur ajoutée des produits manufacturés a vu sa croissance tomber à 2 % par an durant la première moitié des années 70 pour devenir négative dans la deuxième moitié. Dans les pays importateurs de pétrole à revenu moyen, elle a diminué de 8 à 4 % par an entre ces deux périodes. Seuls, les exportateurs

de pétrole ont pu soutenir la croissance de leurs industries manufacturières pendant les années 70 - à une cadence de 9 % par an. Bien que l'industrie des fabrications ait augmenté de 11 % par an de 1980 à 1986 en Chine et en Inde et de 5 % dans d'autres pays à faible revenu, elle est restée pratiquement stationnaire en Afrique subsaharienne et, à hauteur de 10 %, sa part du PIB dépassait à peine son chiffre de 1965.

5.16 La "désindustrialisation", c'est-à-dire un recul de la production de produits manufacturés, est un phénomène qui a eu lieu dans 10 pays durant les années 70 et dans 11 autres au début des années 80. Parmi les pays les plus durement touchés figurent le Bénin, le Ghana, le Libéria, Madagascar, le Mozambique, la Tanzanie, le Togo et le Zaïre. Dans certains pays, l'utilisation de la capacité est tombée au-dessous de 30 %. La capacité industrielle existante pouvait être sous-utilisée pour les raisons suivantes :

- . contraction de la demande à la suite de la diminution des revenus réels et de mesures de stabilisation;
- . gamme de production, conception ou prix de revient peu appropriés, notamment dans certains investissements publics;
- . manque de devises pour soutenir les industries tributaires des importations; et
- . mauvais entretien et manque de pièces détachées, entraînant une dégradation complète de certaines installations.

5.17 Certaines politiques, par exemple une forte protection, de vastes systèmes de réglementation et des investissements dirigés, ont contribué à ces problèmes, auxquels il faut ajouter d'autres problèmes plus fondamentaux, tels que la faiblesse des liens avec l'économie interne, des coûts de production élevés et l'absence d'encouragement à l'amélioration de la productivité. Des tentatives faites pour stimuler telle ou telle industrie ont échoué parce que la réussite demande beaucoup plus qu'une catégorie de produits. Alors que les usines de montage d'automobiles ont toujours fait de mauvaises affaires, la construction de carrosseries de camions sur des châssis importés a fourni, pendant des décennies et sans bénéfice d'un soutien officiel, des véhicules qui ont efficacement transporté des voyageurs et des marchandises.

5.18 Les moyens dont dispose le secteur public pour tirer efficacement parti des investissements qu'il conserve exerceront sans aucun doute pendant un certain temps une influence sur l'ensemble du secteur industriel. Selon toutes probabilités, qu'ils agissent à titre d'investisseurs directs ou non, les gouvernements continueront à intervenir quand il faudra prendre des décisions au sujet d'importants nouveaux investissements industriels. Cependant, de nombreux gouvernements mettent une sourdine à leur rôle de propriétaires afin d'éviter plusieurs écueils de la centralisation qui ont compromis les objectifs à long terme de l'industrialisation :

- . l'utilisation de critères politiques, de préférence à des critères économiques, pour orienter le choix, l'emplacement et la gestion des investissements;
- . la réglementation et des contrôles des salaires qui ont fait augmenter les coûts unitaires et ont miné la compétitivité;
- . des coûts élevés, pour les utilisateurs d'aval, des produits élaborés par des industries de base fortement protégées et peu efficaces;
- . l'élimination des entrepreneurs et des directeurs étrangers avant de disposer de nationaux qualifiés pour prendre leur place; et
- . l'exclusion des investissements privés quand l'Etat avait la mainmise sur des monopoles rentables.

5.19 Il est possible de conjuguer une stratégie de remplacement des importations et des pressions concurrentielles afin d'assurer une production efficace, comme l'ont fait les pas NPI. Jusqu'ici, peu d'entreprises africaines ont été en mesure de relever suffisamment la productivité pour passer du stade des industries naissantes à celui de concurrents internationaux. Les différences entre les pays africains et les NPI sont en particulier les suivantes :

- . Le marché intérieur est de dimensions relativement réduites, ce qui rend difficile d'encourager la concurrence et d'obtenir des dimensions efficaces pour ce seul marché.
- . La construction de la capacité n'est pas allée de pair avec l'acquisition et l'utilisation de connaissances et de compétences, alors que la plupart des NPI ont fait un effort systématique, par l'intermédiaire de leurs systèmes d'éducation, pour avoir une population qui sache lire, écrire et compter et pour acquérir des connaissances dans le domaine des sciences et de l'ingénierie.
- . La concurrence interne a été freinée en réglementant les nouveaux investissements, alors que les NPI se sont servis de la concurrence interne et des encouragements à l'exportation pour amener les entreprises à réduire leurs prix de revient si elles voulaient survivre et croître.
- . Les pays africains se sont bornés à reproduire les produits importés en se servant de techniques et d'un matériel transplantés, sans guère se préoccuper d'adapter la technologie et la conception aux conditions et aux matériaux locaux.

Souvent, les NPI ont élaboré une version simplifiée des produits pour leur marché intérieur avant de l'améliorer pour les marchés d'exportation.

Tendances mondiales de la technologie et de l'information

5.20 Durant les 10 dernières années, l'innovation technologique et la concurrence se sont intensifiées dans l'industrie mondiale, grâce en partie à l'emploi de l'informatique. Les méthodes de production doivent pouvoir s'adapter afin de profiter, quand elles se présentent, des possibilités de bénéfices élevés. Pour qu'une industrie se développe rapidement, elle doit avoir accès à des informations concernant les marchés et doit pouvoir se raccorder à des réseaux mondiaux de commercialisation. Une main-d'oeuvre bon marché et des économies d'échelle sont moins importantes que des informations - et des réactions - rapides.

5.21 Pour profiter de ce marché global, l'industrie africaine devra s'associer à des intérêts étrangers; il faudra aussi qu'on l'encourage plus vigoureusement à exporter. A Maurice, la formation d'une main-d'oeuvre industrielle qualifiée, de bons contacts avec l'étranger et des politiques fiscales et une infrastructure appropriées ont permis aux exportations d'articles d'habillement de connaître une expansion phénoménale vers le milieu des années 80 (Encadré 5.1). Sur plus petite échelle, le Botswana, Madagascar, le Malawi et le Mozambique suivent cette stratégie.

5.22 Une intégration verticale des principales industries du pays est moins importante aujourd'hui pour la réussite de l'industrialisation. La réduction du prix des transports en vrac a encouragé l'intégration au-delà des frontières nationales. Des produits divers, depuis les sweaters jusqu'aux ordinateurs, font intervenir des opérations de transformation et de montage qui ont lieu dans plusieurs pays.

5.23 Si l'Afrique ne profite pas de ces tendances mondiales, il est possible qu'on voit se creuser les fossés de technologie et d'information. Au fur et à mesure que les producteurs mondiaux améliorent leur productivité, les consommateurs africains devront payer de plus en plus cher pour protéger des industries qui utilisent des technologies dépassées. Par exemple, dans le domaine de la sidérurgie, la technologie des hauts-fourneaux exige une production à grande échelle, qui entraîne des coûts élevés; certains pays ont obtenu une forte efficacité avec des "mini-usines". Pour l'Afrique, les éléments fondamentaux d'une bonne stratégie d'acquisition de technologie sont l'obtention de bons conseils techniques concernant l'utilité, l'adaptabilité (notamment en se servant d'une technologie intermédiaire) et la conception des produits; une gestion appropriée du transfert de technologie; et la formation des travailleurs qui seront appelés à l'utiliser.

Evolutions positives susceptibles de servir de points de départ

5.24 L'expérience prouve que l'industrie africaine peut affronter la concurrence sur les marchés mondiaux. En Tanzanie, un fabricant de radiateurs automobiles s'est servi d'une technologie et de formateurs de l'Inde pour mettre sur pied une production qui, malgré sa taille réduite, n'en est pas moins efficace; plus de 10 % de celle-ci a été exportée vers des pays voisins, vers l'Inde, le Moyen-Orient et le Royaume-Uni. Un fabricant de vêtements du Botswana vend ses articles de mode à Londres et à New York. La Côte d'Ivoire exporte des produits et du chocolat qui utilisent les fèves de cacao que le pays ne parvient pas à exporter. En Zambie, une entreprise d'ingénierie de l'Etat a rectifié avec un minimum

d'aide externe les défauts de conception d'une usine de montage d'autobus. Le Nigéria exporte des tissus, le Sénégal des plastiques et le Kenya de la joaillerie et de la vannerie.

5.25 L'industrie africaine a souvent profité des occasions qu'offrait le marché et s'est adaptée aux matériaux qu'elle trouvait sur place. De petites entreprises de Nairobi utilisent des déchets de conditionnement pour construire des logements à bon marché. Des entreprises de la Côte d'Ivoire et du Ghana fabriquent des conserves d'épicerie fine à l'intention d'Africains résidant à l'étranger. Une entreprise du Zimbabwe exporte des pièces usinées sur commande qui servent à réparer de vieilles automobiles en Europe. Quand le Ghana n'a plus pu importer, des distillateurs locaux ont remplacé le sucre par la mélasse et les mécaniciens ont appris à fabriquer des pièces détachées pour des automobiles et des pompes à eau.

5.26 Certains pays ont commencé à améliorer leur environnement de politique pour obtenir une industrialisation soutenue et efficace qui donne un plus grand rôle aux entreprises privées. L'élimination des contrôles des prix et l'assouplissement des taux de change ont atténué le risque de voir des décisions arbitraires amenuiser les bénéfices. La libéralisation des importations dans des pays comme le Ghana, le Kenya, Madagascar et le Nigéria a réduit les rentes de rareté, fait augmenter l'accès aux intrants nécessaires et contraint les monopoles à réduire leurs coûts afin d'affronter la concurrence. Le relèvement des prix agricoles a fait augmenter à la fois la demande rurale et l'offre de matières premières dans des pays allant de la Guinée au Zimbabwe. Dans des pays comme la Côte d'Ivoire, la Guinée et le Togo, l'Etat a cessé d'être propriétaire d'industries, ouvrant ainsi la voie aux investissements privés et a créé la possibilité d'accroître l'efficacité en intensifiant la concurrence.

5.27 Toutefois, ces mesures font souvent intervenir de pénibles choix politiques et ne garantissent pas que l'offre réagira comme prévu. La stratégie de deuxième génération s'efforce de créer le marché complémentaire et les conditions de l'offre dont a besoin pour réussir la transformation de la structure industrielle.

Ouverture de possibilités de ventes

5.28 Si elle veut revigorer l'industrie et obtenir pour les fabrications un taux de croissance constant à hauteur de 8 % par an, l'Afrique doit créer et rechercher une demande nationale, régionale et étrangère à laquelle elle est en mesure de répondre. Il faut modifier les politiques afin de lier étroitement la production industrielle aux marchés intérieurs de produits et d'intrants et orienter les entreprises vers les exportations.

Demande intérieure

5.29 La Deuxième décennie de développement industriel des Nations Unies pour l'Afrique durant les années 90 comptera parmi ses objectifs la réorientation des industries de fabrication pour répondre aux besoins des trois quarts de la population africaine qui vit d'agriculture. Même dans les économies minières du Botswana, de la Zambie et du Zimbabwe, l'agriculture (qui ne fournit que 3 à 12 % du PIB) occupe plus de 70 % de

la population active. La demande potentielle représente un puissant moteur de croissance, s'il est possible de la satisfaire à des prix raisonnables.

5.30 Dans le passé, l'industrialisation visant à remplacer les importations a conduit à créer de grosses entreprises qui devaient répondre à la demande urbaine sans trop se préoccuper des coûts. La population agricole a une propension relativement élevée à dépenser ses revenus supplémentaires pour acheter des produits simples et bon marché élaborés par de petites entreprises locales. Outre des articles d'habillement et du mobilier, elle a besoin d'intrants et de matériel qui lui permettent d'améliorer sa productivité. Les femmes ont besoin d'outils, de matériel ou des services de transformation alimentaire (par exemple, pour la mouture du maïs), ainsi que d'appareils qui simplifient leur travail ménager et leur laissent ainsi plus de temps pour se consacrer à la production agricole et à d'autres activités rémunératrices.

5.31 Les petites entreprises répondent à ces besoins. Comme la population agricole de l'Afrique est très dispersée et ne dispose que de moyens de transport médiocres, de petits producteurs qui utilisent des matériaux locaux se trouvent souvent avantagés par rapport à la grande production centralisée. Dans un pays où les revenus sont peu élevés, la modicité du coût et la facilité d'entretien ont plus d'importance que la normalisation et l'acquéreur peut négocier un achat à tempérament avec le vendeur. On pourra mieux faire démarrer le moteur si on encourage la croissance des revenus ruraux et si l'on se rend compte du rôle complémentaire que les petits fabricants peuvent jouer dans une stratégie de développement économique centrée sur l'agriculture. On encouragera par ailleurs les grosses entreprises à améliorer leur productivité si on élimine les obstacles qui entravent leur croissance et les empêchent d'entrer librement en concurrence. D'autres mesures sont nécessaires pour faciliter la sous-traitance et établir d'autres rapports entre grosses et petites entreprises; ce sont des liaisons de ce genre qui, dans les pays d'Asie, ont aidé à améliorer la capacité technique des PME.

5.32 L'amélioration des revenus agricoles suscitera aussi une demande de produits fabriqués en série. Dans les villes, le mouvement rapide de migration assure une croissance continue de la demande de ces produits; or, les entreprises qui alimentent ce marché ont perdu de leur efficacité sous l'effet d'une protection excessive. Elles auront des difficultés à s'ajuster quand cette protection diminuera, à moins de pouvoir réduire leurs coûts, par exemple en exportant vers des pays voisins afin de mieux utiliser leurs capacités.

5.33 Bien que les entreprises traditionnelles qui produisent à l'intention des petits acheteurs à faible revenu ne fournissent pas une proportion importante du PIB, elles apportent néanmoins une contribution significative à la croissance à long terme de la production en créant ce noyau d'entrepreneurs expérimentés qui peuvent constituer le "chaînon manquant" et devenir plus tard les investisseurs et les cadres d'entreprises plus importantes. L'assouplissement des règlements facilitera cette évolution dynamique qui transformera des entreprises traditionnelles en PME.

5.34 Le taux de change est un instrument critique qui permet de mieux relier la croissance industrielle et l'offre interne. Il existe peu de possibilités d'encourager le recours à des fournisseurs locaux quand la monnaie est surévaluée et quand les droits de douanes perçus sur les intrants importés sont modestes. Tant que le Ghana n'a pas libéralisé ses taux de change, la grosse usine de savon importait de l'huile végétale parce qu'elle pouvait recevoir des permis d'importer au taux de change officiel, alors que les petits producteurs de savon employaient l'huile de palme de production locale qui coûtait moins cher que les produits importés au taux du marché parallèle. La dévaluation aide l'utilisation de la main-d'oeuvre et des intrants locaux pour lesquels le pays jouit d'avantages comparatifs; elle aide aussi le développement d'activités, agriculture comprise, qui font un emploi intensif des ressources locales.

Marchés régionaux

5.35 En Afrique, l'intégration régionale (dont il est question plus en détail au Chapitre 7) est importante pour le développement d'un grand nombre d'industries intermédiaires et d'industries de biens d'équipement : en effet, peu de pays ont un marché intérieur dont la dimension permet d'atteindre un niveau approprié de production et de concurrence. Pour investir en direction d'un marché multinational, il faut que les prix de revient soient compétitifs et les régimes commerciaux stables.

5.36 Des pays voisins peuvent absorber une capacité excédentaire et permettre d'acquérir l'expérience indispensable pour s'attaquer aux marchés plus importants d'outremer. En Zambie, une entreprise de vêtements a réussi à survivre à l'effondrement du marché national en exportant des uniformes en Tanzanie et en Allemagne, grâce aux contacts et à l'expérience de son associé allemand (Encadré 5.2). Les brasseries du Kenya ont exporté vers les pays voisins avant de vendre sur les marchés étrangers. On peut s'attendre à voir s'intensifier le rôle des entrepreneurs africains dans le développement de marchés régionaux s'ils peuvent plus facilement se déplacer et virer leurs recettes en devises.

5.37 La libéralisation des barrières commerciales auxquelles se heurtent les fabricants africains peut aider des entreprises sous-utilisées et trop protégées à s'ajuster à la multiplication des marchés et à l'intensification de la concurrence sans pour autant les exposer trop rapidement à la concurrence internationale. Certaines entreprises pourront ne pas être en mesure de lutter contre la concurrence des entreprises de pays voisins. D'autres pourront le faire - et les consommateurs profiteront de la baisse des prix. A l'heure actuelle, certains fabricants exportent officieusement par l'intermédiaire de marchands, au lieu d'utiliser les circuits officiels, dont les coûts dépassent souvent tous les bénéfices qu'on peut réaliser. Une libéralisation générale du commerce a plus de chances de réussir que des négociations au coup par coup car elle peut, s'il le faut, mettre en place des mécanismes de compensation qui tiennent compte des coûts de l'ajustement.

Marchés d'outremer

5.38 Sur les marchés nationaux, et même sur les marchés régionaux, l'accroissement de la productivité agricole et le développement de

l'urbanisme ne permettent de soutenir qu'une croissance industrielle limitée. Bien qu'il soit difficile et long de s'implanter sur de nouveaux marchés d'outremer, c'est là une formule critique permettant d'accélérer la naissance de la production industrielle et d'accroître les rentrées de devises, notamment par les moyens suivants :

- . transformation de matières premières exportables qui ont été en butte à une politique hostile aux exportations;
- . articles d'artisanat, bien que ce marché souffre des caprices de la mode;
- . autres créneaux du marché à forte rentabilité car ils répondent à une demande spécialisée (par exemple, jouets en bois, jus de fruits tropicaux); et
- . produits normalisés, au cas où la main-d'oeuvre et les prix de revient locaux répondent aux paramètres des producteurs ou des acheteurs internationaux (par exemple, mobilier en pièces détachées du Ghana).

5.39 Pour réussir, un développement diversifié des exportations exige une politique de change réaliste, un environnement général stable et propice, et des délais permettant aux investisseurs de réagir. La libéralisation des marchés des changes peut exercer quelques effets à court terme, témoin la reprise des exportations de bois et d'ananas du Ghana, mais le cas de Maurice montre toute l'importance qu'il faut accorder à une politique de souplesse (Encadré 5.1). Des politiques positives comportent des mesures de promotion, par exemple la mise en place de systèmes de financement des exportations et de parcs industriels. Entre-temps, l'intensification des exportations de produits manufacturés passera principalement, dans de nombreux pays, par l'étape de première transformation de matières premières exportables. Bien que cette transformation puisse faire augmenter la valeur ajoutée, les pays doivent veiller à éviter le danger qui consisterait à transformer des matières premières de grande qualité en produits de qualité moyenne. La transformation de matières premières de qualité non exportable en produits semi-manufacturés exportables est une innovation prometteuse (par exemple, le chocolat de la Côte d'Ivoire).

5.40 Les pays qui recherchent une croissance rapide de produits normalisés ou de produits susceptibles d'occuper un certain créneau doivent s'attendre à voir des entrepreneurs étrangers jouer un rôle important, comme ce fut le cas de l'entreprise germano-zambienne d'exportation d'uniformes (Encadré 5.2). La réussite de Taïwan s'explique en partie par les investissements directs et par les sous-traitances d'entreprises américaines et japonaises. Le Bangladesh a augmenté rapidement ses exportations de vêtements après qu'une entreprise coréenne ait appris leur métier à des ouvriers qui, une fois en possession de la technologie, ont pu alors organiser leurs propres entreprises. La Côte d'Ivoire a réussi à exporter du chocolat en profitant des connaissances techniques et de l'expérience du marketing que lui apportait un associé français. Les pays mieux développés peuvent encourager ces réalisations en abaissant leurs barrières douanières et autres.

5.41 Afin de réduire l'assujettissement de l'Afrique à l'étranger, il conviendra de mettre sur pied des conventions d'association visant à assurer la formation technique et le transfert de technologie (voir ci-après). Il conviendra également d'encourager les entrepreneurs africains en leur offrant un environnement moins restrictif et plus propice aux affaires. Une femme malgache a réussi à exporter en Europe, sans soutien extérieur, des vêtements pour enfants parce qu'on lui avait offert certains avantages (Encadré 5.3).

Création d'un environnement propice

5.42 Pour réussir à poursuivre une croissance industrielle relativement rapide, les entrepreneurs africains doivent réagir à l'amélioration de la demande interne et aux incitations à exporter. Dans le passé, la concurrence a été freinée, à l'intérieur des pays, par des régimes de permis restrictifs, par des systèmes d'affectation directe du crédit et des devises, par des contrôles des prix, par des encouragements sélectifs à investir, et par des dispositifs administratifs complexes. Parfois, l'Etat a même pratiqué une politique d'hostilité à l'égard des investissements privés. Les gouvernements peuvent aider :

- . en procédant à une déréglementation qui encourage la compétitivité;
- . en rationalisant les distorsions de la structure de protection;
- . en investissant dans l'infrastructure (et en prenant d'autres mesures) afin de réduire les coûts élevés de la conduite des affaires; et
- . en améliorant l'accès au crédit.

5.43 Le Mozambique a montré qu'il est possible de modifier rapidement et de façon profonde l'environnement de politique générale. En deux ans, son Gouvernement est passé d'une économie planifiée, où les prix étaient contrôlés, à une économie où même les entreprises d'Etat fonctionnent sur une base commerciale dans un environnement libéralisé où la valeur de la monnaie est fixée sur une base concurrentielle. Cette politique et la réduction des coûts de main-d'oeuvre, exprimés en dollars, ont conduit une entreprise de Hong Kong à s'associer à une fabrique de vêtements appartenant à l'Etat pour constituer une coentreprise d'exportation.

Politiques de concurrence

5.44 A l'avenir, la politique industrielle devra aller au-delà des incitations du marché. Les gouvernements devront les appuyer en modifiant radicalement les règlements et leurs modalités d'application. Parmi les mesures permettant de rendre l'environnement commercial plus positif et plus compétitif (il en est également question au Chapitre 6) figurent les dispositions suivantes :

- . élimination des permis limitant la capacité de la plupart des industries et aménagement des dispositions permettant d'octroyer plus facilement un statut juridique aux petites entreprises;
- . encouragement automatique des investissements en prenant pour base des critères d'octroi compatibles avec des objectifs d'efficacité et de création d'emplois;
- . bonne administration d'un ensemble de dispositions juridiques qui assurent l'exécution des contrats, facilitent les transferts d'avoirs à la suite de faillite et définissent les droits de propriété; et
- . lois et politiques du travail qui protègent les droits des travailleurs sans pour autant gêner les entreprises.

Rationalisation de la protection

5.45 La protection a apporté des avantages industriels et a encouragé les investissements, mais elle a aussi encouragé un comportement peu compétitif. Dans le passé, de nombreux pays ont protégé leurs industries de façon permanente contre la concurrence des importations grâce à des droits de douanes, à des restrictions quantitatives et au rationnement des devises; ils les ont également protégées contre la concurrence interne en limitant la création d'entreprises nouvelles. Les restrictions des importations créent des rentes de rareté qui permettent aux entreprises de survivre malgré une faible utilisation de leur capacité et malgré des économies négligeables de devises; c'est le cas des usines de montage d'automobiles du Kenya, du Nigéria, du Zaïre et de la Zambie. La protection a été faussée par une mosaïque de restrictions quantitatives, de droits de douanes élevés sur certains articles, et d'exonérations pour d'autres articles au bénéfice de certaines entreprises et de certains organismes d'Etat.

5.46 Le problème consiste à établir un équilibre entre la protection, qui fait vivre les industries nationales, et la concurrence, qui contraint les entreprises à innover, à augmenter leur productivité et à réduire leurs coûts. Bien que l'industrialisation entraîne normalement des faillites, du fait de l'évolution des marchés et de la productivité, beaucoup d'industries africaines ont été protégées, ce qui a coûté cher en pertes d'efficacité et en prix élevés à la consommation. Le coût des dislocations, quand les entreprises se trouvent soudainement en présence de la concurrence, peut lui aussi être élevé. Les gains obtenus grâce à l'abaissement des coûts et à une nouvelle croissance peuvent se matérialiser dans des industries différentes et plus lentement que les pertes de production et d'emploi des entreprises qui ne peuvent survivre à un redoublement de la concurrence.

5.47 Les restrictions quantitatives rendent la protection excessivement élevée, variable et difficile à calculer. Quand les importations font l'objet de restrictions (ou quand les droits de douanes sont élevés), le prix que les consommateurs doivent payer pour les marchandises rares en arrivent au point où la population prend les risques de recourir à la contrebande. Si l'on remplace les restrictions

quantitatives et les droits de douanes très élevés par un aménagement des taux de change et par des droits de douanes modérés, on a l'avantage de réduire la contrebande, de faire augmenter les recettes et de rendre transparent le niveau de protection. Le Ghana a infléchi ses importations vers les circuits légaux et a fait augmenter ses revenus en délivrant facilement des licences pour des importations payées à l'avance et en les frappant d'une taxe préalable de 20 %. Un aménagement du taux de change a également aidé à faire augmenter les importations officielles en réduisant la différence entre les taux de change officiel et parallèle.

5.48 La perception des droits de douanes, qui est plus faible que ne le suggèrent les taux nominaux élevés, a atteint en moyenne, dans 35 pays, environ 13 % de la valeur des importations durant les années 80. Seuls Madagascar et le Soudan ont perçu plus de 20 % en 1984-86 (contre 14 pays durant les années 70). La Guinée, la Guinée-Bissau, le Mali, l'Ouganda, la Somalie, la Tanzanie, le Tchad, le Zaïre et la Zambie ont perçu en moyenne moins de 10 % en 1986. Ces chiffres sont inférieurs à la moyenne de tous les taux nominaux parce que :

- . les importations officielles ont tendance à comporter surtout des biens d'équipement et des biens intermédiaires qui ne sont guère passibles de droits de douanes;
- . les organismes publics et un grand nombre d'entreprises ne paient pas de droits de douanes sur les intrants; et
- . les importations qui font l'objet de restrictions et sont frappées de droits élevés entrent clandestinement dans le pays ou sont déguisées en produits passibles de droits modiques.

5.49 Quand les droits de douanes sont élevés sur les produits de consommation et faibles sur les intrants, les entreprises peuvent tirer parti du différentiel en important les intrants pour les incorporer dans un produit protégé. En pareil cas, la protection de la valeur ajoutée (le "taux de protection effective") peut être élevée et les coûts réels peuvent être parfois supérieurs aux bénéfices. Beaucoup de pays ont des usines de montage qui rentrent dans cette catégorie. Quand il y a de grandes différences de droits de douanes et de contenu des importations, les taux de protection effective varient eux aussi beaucoup. En Zambie, par exemple, 24 % des biens de consommation avaient des taux de protection effective de plus de 500 % en 1975, alors que 17 % étaient pénalisés par une protection effective négative; dans le cas des biens intermédiaires, 5 % seulement avaient des taux de plus 500 % et 30 % avaient une protection effective négative. La distorsion ainsi obtenue des incitations à l'investissement en faveur des produits les plus fortement protégés (il s'agit souvent de biens de consommation durables et de produits de luxe frappés de droits considérables pour obtenir des recettes) aide à expliquer la prévention de la structure industrielle en faveur du marché urbain à revenus élevés. Les taux extrêmement élevés de protection expliquent pourquoi de nombreuses entreprises ont pu survivre malgré un manque d'efficacité très prononcé, voire des pertes de devises.

5.50 Une structure plus uniforme des droits de douanes réduirait les distorsions des incitations entre les diverses industries en éliminant les

différentiels entre intrants et production. La Guinée est passée d'un système complexe de droits de douanes multiples à un régime comportant seulement deux droits, un droit uniforme de 30 % et un droit moins élevé pour les produits de première nécessité, tels que les produits pharmaceutiques; les produits de luxe sont frappés d'un droit d'accise supplémentaire, qu'ils soient importés et d'origine locale, ce qui représente une évolution souhaitable en direction de taxes à la consommation destinées à alimenter le Trésor.

5.51 Cependant, on ne devrait pas relever de façon générale les droits de douanes frappant les intrants, afin d'éviter de pénaliser les industries d'exportation en leur faisant payer les intrants à un prix supérieur au cours mondial. Bien que, en théorie, des systèmes de remboursement ou de ristourne puissent contrebalancer le paiement de taxes, des dérogations temporaires ou des crédits fiscaux consentis aux exportateurs donnent de meilleurs résultats.

5.52 Deux questions principales se posent : comment réduire une protection excessive et donner aux entreprises suffisamment de temps pour s'ajuster et pendant combien de temps faut-il continuer à aider les entreprises qui ne réussissent pas à réduire des coûts excessifs? Lorsque la protection est élevée, il faut l'abaisser avec suffisamment de lenteur pour que les entreprises puissent s'adapter en procédant à des investissements de rénovation, en modifiant leurs gammes de production et en prenant des mesures visant à réduire leurs coûts. Les gouvernements peuvent aider en veillant à ce que ces entreprises disposent de moyens de financement et d'une assistance technique. Des aménagements des taux de change peuvent faire contrepoids à une réduction de la protection, bien qu'ils fassent augmenter les besoins financiers des entreprises tributaires d'intrants importés. La dévaluation du naira a permis à un fabricant de pneus du Nigéria de neutraliser l'intensification de la concurrence sur le marché national par des exportations vers des pays voisins.

5.53 Après avoir fixé un calendrier raisonnable d'abaissement des droits de douanes et d'élimination des exonérations et des restrictions quantitatives, les gouvernements devront éviter de mettre en place un régime de protection sélective, de façon à pouvoir libérer des ressources que pourront utiliser des industries de croissance. Des politiques d'ajustement ont encouragé la croissance industrielle quand elles se sont appuyées sur une libéralisation de l'accès aux importations (Encadré 5.4).

Comment surmonter des coûts de production élevés

5.54 Les entreprises africaines font souvent des investissements pour transporter des matériaux, des biens, voire des ouvriers. La médiocrité des routes fait augmenter le coût de l'entretien. De petites entreprises qui ne possèdent pas de véhicules éprouvent des difficultés à vendre au-delà de leur marché local. Au Nigéria, les chutes de courant ont conduit la quasi-totalité des entreprises à acheter des générateurs de secours afin d'éviter les arrêts temporaires de production. Les industries d'extraction et d'autres industries qui se trouvent en dehors des grandes villes ont dû construire des logements pour leurs ouvriers. Envisagée dans son ensemble, l'industrialisation devrait comporter des investissements

publics d'infrastructure (dont il est question au Chapitre 2) et d'autres mesures visant à faire baisser certains de ces coûts.

5.55 Certains investissements d'infrastructure justifient qu'on accorde aux entreprises une aide de contrepartie, par exemple sous forme de subventions ou de crédits fiscaux. Les industries d'extraction et de transformation, comme les mines, l'industrie du bois et l'industrie des huiles végétales, aident à ouvrir l'accès aux zones rurales. Il y a aussi beaucoup de cas où ce sont des décisions politiques qui ont imposé des coûts élevés. Les usines sidérurgiques du Nigéria sont souvent loin de leurs fournisseurs de billetes et de leurs marchés. Les tentatives faites par le Ghana pour développer une industrie de la chaussure ont échoué, en partie parce que la tannerie et l'usine de chaussures étaient très loin l'une de l'autre, et étaient également loin des principaux marchés urbains.

5.56 S'il n'y a pas sur place des fournisseurs de pièces détachées et des services de réparation, l'entretien du matériel devient coûteux. Les entreprises doivent donc ou bien disposer de stocks excessifs de pièces détachées ou bien courir le risque de devoir freiner leur production en attendant l'arrivée des pièces par avion. En règle générale, le développement d'une industrie des pièces détachées s'est heurté à des importations bon marché et à la concentration de la production sur les biens de consommation et sur les industries de base (ce qui fait augmenter le coût des matériaux pour les industries intermédiaires). La dévaluation de la monnaie nigériane a déjà conduit des entreprises à entretenir leurs installations au lieu de les remplacer.

5.57 La formule idéale est la production nationale d'un matériel qui répond aux conditions locales et peut être facilement réparé. Un entrepreneur indien a mis au point un matériel simple et durable de mouture du manioc et du maïs qui est employé au Ghana. Le Zimbabwe exporte du matériel agricole vers des pays voisins dont le sol a des caractéristiques analogues. Quand on achète du matériel importé, il faut tenir compte des moyens dont disposent les techniciens locaux pour en assurer l'entretien et produire des pièces détachées.

5.58 Des entreprises qui cèdent du matériel selon la formule de crédit-bail pourraient aider à résoudre les problèmes techniques et financiers des PME. Elles pourraient réaliser les économies d'échelle dont on a besoin pour mettre en place des installations techniques et des ateliers de réparations au service de plusieurs entreprises. En louant leur matériel, les entreprises pourraient surmonter la difficulté que présente l'obtention de crédit pour acheter des machines et s'assurer que les fournisseurs tiennent compte des modalités d'utilisation et d'entretien. Le Cameroun, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Kenya, le Malawi et la Tanzanie ont étendu le système de location-vente aux biens d'équipement et ont encouragé la constitution d'entreprises de leasing. Pour suivre leur exemple, d'autres pays pourraient devoir modifier leurs cadres juridiques et fiscaux.

Intermédiation financière

5.59 En Afrique, le système financier, tout comme la répartition des entreprises par dimensions, a un "chaînon manquant". Le système bancaire

commercial et les banques de développement sont au service de gros clients bien implantés, qui bénéficient souvent de taux d'intérêt subventionnés. D'ordinaire, l'épargne familiale permet de lancer des micro-entreprises qui peuvent, s'il le faut, obtenir du crédit par des moyens officieux, mais à des taux d'intérêt extrêmement élevés. Par contre, les propriétaires de PME n'ont guère accès aux capitaux dont ils ont besoin et les petites entreprises languissent du fait de ne pouvoir se procurer un capital de roulement à des taux raisonnables.

5.60 Les systèmes financiers se sont détériorés avec le déclin de l'économie et, souvent, à la suite de politiques d'ajustement qui font soudainement augmenter les fonds dont les entreprises ont besoin pour rembourser des emprunts étrangers ou importer des intrants. Quand le Ghana a décuplé en un an son taux de change officiel, le système bancaire n'était pas en mesure de fournir le crédit additionnel dont les entreprises avaient besoin pour importer des intrants qui leur coûtaient plus cher en devises. Le Ghana vient de commencer à restructurer son secteur financier. Il en va de même de la Guinée, de Madagascar et du Nigéria (voir Chapitre 8).

5.61 Il faut également s'efforcer d'établir des liaisons entre les institutions financières du secteur officiel et les mécanismes officieux de crédit (voir Chapitres 6 et 8). Même les travailleurs indépendants pauvres peuvent effectuer grâce à l'épargne la plupart des modestes achats dont ils ont besoin. Les mutuelles de crédit, les tontines et des groupements analogues pourraient constituer une base permettant d'obtenir du crédit auprès d'institutions financières officielles ou pourraient fournir le capital d'entreprise, peut-être par l'intermédiaire de marchés des capitaux nouvellement créés (voir Encadrés 4.2 et 6.3).

Constitution d'une armature industrielle

5.62 Il ne servira à rien d'accélérer la croissance de la capacité industrielle si l'on n'améliore pas également les moyens permettant de la concevoir, de la gérer et de l'employer. Les échecs de l'industrialisation, tout comme ses réussites, s'expliquent souvent par un défaut ou par la perspicacité d'un entrepreneur, d'un gestionnaire ou d'un technicien.

5.63 La rareté des industries et le manque de capitaux privés ont conduit la plupart des gouvernements africains à entreprendre l'industrialisation en courtisant des investisseurs étrangers et en effectuant des investissements publics dans des industries prioritaires. Pour leur part, les entrepreneurs dynamiques ont préféré saisir les occasions plus rentables que leur offraient le secteur non structuré ou d'autres secteurs. Cependant, même dans de telles conditions, on a vu augmenter considérablement le nombre d'entrepreneurs expérimentés. Pour réaliser l'industrialisation, il est essentiel de pouvoir disposer de ces talents (Chapitre 6).

5.64 Si l'on veut améliorer la productivité et passer de la petite et moyenne entreprise à la grosse entreprise moderne, il est important d'améliorer les moyens techniques et les capacités de gestion. Bien que beaucoup de pays aient trop de diplômés, ceux-ci n'ont pas toujours les compétences techniques de niveau moyen ou les capacités de direction dont

on a besoin. Les programmes "d'africanisation" réalisés par des entreprises étrangères ont tendance à ne pas donner aux cadres locaux des responsabilités suffisantes pour qu'ils puissent prendre des décisions. Néanmoins, certains pays, parmi lesquels on compte l'Ethiopie, ont réussi à former des gestionnaires compétents. Au Kenya et au Zimbabwe, de bons ingénieurs de production permettent aux industries textiles de fonctionner à un niveau plus proche de la meilleure pratique internationale que celles de la Somalie et de la Tanzanie. On a besoin d'améliorer l'éducation et d'intensifier la formation sur le tas pour que l'Afrique dispose en nombre suffisant de bons administrateurs et d'ingénieurs de métier.

5.65 Qu'ils appartiennent au secteur public ou au secteur privé, les investisseurs ont besoin de conseils techniques portant sur les possibilités de réalisation pratiques des projets, leur conception, les options technologiques, les sources de matériel, les spécifications et le transfert de technologie. On peut citer en exemple de cas où une technologie mal adaptée a conduit à des coûts d'exploitation insoutenables une usine de sidérurgie du Nigéria, une usine d'engrais du Bénin, une usine de denim de Côte d'Ivoire, ainsi qu'une fabrique de chaussures de Tanzanie. Pour adapter la conception du produit, le matériel et les méthodes de production aux besoins et aux moyens locaux, il faut disposer de techniciens et de gestionnaires compétents, comme ce fut le cas d'une usine rentable de radiateurs d'automobiles de Tanzanie.

5.66 L'acquisition de moyens techniques dans ces domaines varie en fonction de la complexité de la technologie, des possibilités offertes par le marché et de la main-d'oeuvre. Pour obtenir ces moyens, il est essentiel d'identifier les compétences fonctionnelles qui peuvent être adaptées à divers secteurs d'application.

Education et formation

5.67 Les méthodes qui ont été employées en Afrique, avec une aide étrangère, dans le domaine de l'éducation et de la formation, ont accordé plus d'importance aux briques et au ciment qu'au "logiciel" : méthodes d'enseignement, programmes, équipement et expérience pratique. C'est en particulier le cas de l'enseignement de type classique. L'expansion de l'enseignement général peut renforcer la productivité, même quand il s'agit d'acteurs du secteur traditionnel, dont beaucoup n'ont que peu ou pas d'éducation. Au niveau le plus bas, il serait utile de savoir lire, écrire et compter. L'inscription de notions de comptabilité élémentaire au programme d'études devrait aider ceux qui finissent par s'établir à leur compte. Dans les écoles moyennes et secondaires, des notions élémentaires de technique, de comptabilité et de gestion, y compris une expérience pratique, devraient aider à préparer la majorité des élèves qui ne se destinent pas à des professions libérales.

5.68 Certains domaines spécialisés, par exemple la comptabilité et l'ingénierie, pourraient justifier des programmes d'enseignement supérieur. D'autres, qui concernent spécifiquement telle ou telle industrie (par exemple la conception de produits textiles, l'électronique), devraient bénéficier du soutien de l'industrie qui pourrait, par exemple, fonder une chaire. Des associations industrielles peuvent également créer des instituts de formation dont les moniteurs sont fournis par des fabricants,

comme c'est le cas de l'industrie textile du Sri Lanka, qui a cherché de cette manière à améliorer son potentiel d'exportation.

5.69 Toutefois, les modalités d'enseignement officiel sont fonction de maigres ressources budgétaires. Une forte proportion de la formation technique est assurée en dehors des circuits officiels par le système d'apprentissage, notamment dans les secteurs des métiers de tailleur, du travail sur métaux, de la menuiserie et de la réparation des véhicules, même si les pouvoirs publics ne se sont guère occupés jusqu'ici de ce système. La formation sur le tas, qui est l'un des points les plus faibles de l'industrie africaine, permet aux ouvriers d'assimiler la technologie. L'envoi à l'étranger de cadres et de techniciens qui vont se former dans des entreprises les expose aux meilleures pratiques d'organisation de la production, de contrôle de la qualité, de commercialisation et de distribution. Placés aux côtés des stagiaires, des techniciens étrangers peuvent faire du bon travail si la formation a un caractère pratique et si les responsabilités sont partagées. Les pouvoirs publics peuvent aider en assouplissant les règlements en matière d'emploi des étrangers et en fournissant des incitations fiscales aux programmes de formation. Le Nigéria et le Zaïre offrent des abattements fiscaux (financés grâce à un petit impôt sur les salaires) aux entreprises qui mettent en place une formation interne.

Science et technologie

5.70 Les pays qui disposent d'universités et de centres de recherches peuvent les adapter pour qu'ils aident davantage l'industrie. Les laboratoires devraient chercher à obtenir des contrats d'entreprises de fabrication. Il convient de donner la priorité à l'adaptation des produits et des technologies à l'environnement local. Par exemple, le Centre de consultation en technologie de la Faculté des sciences et de technologie du Ghana s'est beaucoup occupé de l'emploi des matériaux locaux par l'industrie de la construction.

5.71 Les normes nationales devraient non seulement servir à la réglementation mais devraient aussi aider les entreprises à améliorer leurs normes et à mieux contrôler la qualité. En Côte d'Ivoire, un service assure les essais de machines agricoles. L'expérience coréenne semble indiquer que l'industrie peut avantageusement utiliser ses propres centres de contrôle de la qualité, notamment pour prendre pied sur les marchés d'exportation.

5.72 Les pouvoirs publics peuvent aider les entreprises en matière de recherche-développement technologique. Les organismes d'Etat pourraient être en mesure d'aider les associations professionnelles en leur communiquant des informations et en facilitant les contacts avec leurs homologues et fournisseurs étrangers. Les entreprises ont besoin d'incitations financières pour mettre en place leurs propres cellules de recherche et de contrôle de la qualité, dont le financement peut être assuré par des crédits fiscaux ou par des taxes industrielles. Les entreprises devraient aussi avoir des structures de salaires et d'incitations qui encouragent les innovations au service de la productivité et assurent l'avancement des techniciens qui font montre d'esprit novateur.

5.73 On n'a guère réussi le transfert de technologies entre les pays industrialisés et l'Afrique. Pour être efficace, le transfert de technologie exige des techniciens qui puissent enseigner ce que l'expérience leur a appris et des techniciens locaux en mesure d'absorber ces connaissances et de les mettre en pratique. Les NPI offrent de fructueuses possibilités de partenariat car ils viennent de passer eux-mêmes par une stage d'apprentissage et d'adaptation de la technologie. Ce sont des entrepreneurs de Hong Kong qui ont joué un rôle catalytique dans la réussite des exportations de Maurice. Au Ghana, l'assistance technique de fournisseurs d'équipement de Taïwan a permis à une entrepreneur de surmonter la pénurie de devises en fabriquant du papier hygiénique avec de la bagasse (résidu de canne à sucre des distilleries locales).

Relations

5.74 Il faut s'efforcer d'encourager les relations inter-industrielles, qui renforcent l'effet de diffusion de la croissance industrielle et facilitent le transfert de technologie et de savoir-faire. En Côte d'Ivoire, un gros fabricant de chaussures s'est mis à vendre des chaussures que fabriquaient sous contrat de petites entreprises plus rentables constituées par ses anciens employés. Dans le cadre de contrats de sous-traitance, de grosses entreprises apportent à leurs fournisseurs des connaissances techniques et leur apprennent les principes de la commercialisation et du contrôle de la qualité. Des associations industrielles peuvent jouer un rôle en trouvant des fournisseurs locaux qu'elles mettent en contact avec des acheteurs. Un taux de change et un régime douanier qui favorisent les fournisseurs locaux sont des préalables indispensables. Ces sous-traitants peuvent recevoir directement une aide à propos de questions juridiques et techniques.

5.75 Les consultants jouent un rôle important dans le transfert de technologie. Les gouvernements devraient donc encourager l'expansion des bureaux d'études, notamment dans le secteur privé, par exemple en recourant autant que possible à des consultants du pays et en encourageant les organismes d'assistance technique à travailler avec des homologues locaux.

5.76 Le développement des moyens d'action industriels est une démarche qui s'affermi d'elle-même et dont les divers éléments se soutiennent les uns les autres; la cadence et la continuité de la croissance économique se répercutent sur la rapidité du développement. Une croissance rapide et soutenue permet l'expansion de l'enseignement et de la formation de base et donne la possibilité de déployer plus rapidement les nouvelles technologies. Elle permet également aux entreprises de prendre les risques à long terme qu'entraînent la recherche, le développement et la formation. Il faut que les établissements scientifiques effectuent des recherches fondamentales et étudient leurs applications dans l'industrie pour pouvoir adapter les technologies et les méthodes aux conditions locales (voir Encadré 5.5).

Comment relever le défi

5.77 Le rôle que la stratégie exposée ci-dessous sous-entend pour l'Etat est sensiblement différent du rôle que celui-ci a joué après

l'indépendance. Au lieu de diriger le développement industriel, les pouvoirs publics devraient le faciliter. Les fonctions de supervision seraient limitées, par exemple, à la protection de la santé, de l'environnement et du système bancaire. Le gouvernement se donnerait essentiellement pour tâche de mettre en place les moyens institutionnels et les ressources humaines permettant aux entrepreneurs de saisir les occasions que leur offre le marché. Il fournirait une bonne infrastructure, assurerait un enseignement de base, aiderait des établissements techniques et des organismes de formation, donnerait son appui aux associations industrielles et assurerait le bon fonctionnement des systèmes juridique et financier.

5.78 Avec le temps, grâce à la vigueur accrue du secteur privé et à la suite des compressions du budget du secteur public, la plupart des pays verront diminuer considérablement la part que ce dernier consacre à l'industrie. Cependant, la restructuration du secteur public est un travail difficile et long dans les pays qui ont décidé qu'ils ne peuvent plus subventionner des entreprises d'Etat qui fonctionnent à perte. La première chose à faire consiste à répartir les entreprises publiques en trois catégories : entreprises viables, entreprises qui ne peuvent survivre à court terme qu'à fonds perdus et entreprises qu'il faut fermer.

5.79 La fermeture d'entreprises est difficile à réaliser sur le plan politique. Mais c'est le groupe d'entreprises intermédiaires qui pose les problèmes les plus complexes. Il est possible qu'il faille engager certaines dépenses avant de pouvoir attirer des acquéreurs. Comme ce fut le cas en Guinée, les acheteurs du secteur privé peuvent exiger des concessions spéciales qui sont contraires à l'esprit de concurrence. Le Nigéria est en train d'essayer d'offrir au public des actions d'entreprises publiques mais cette méthode est moins réalisable dans les petits pays. Entre-temps, le secteur public peut essayer d'améliorer l'efficacité en établissant des politiques, des directives et des critères de performance et en donnant aux administrateurs toute latitude pour exercer leur métier. Le régime de propriété est moins important, en soi, qu'une exploitation obéissant aux principes de la concurrence.

5.80 La privatisation offre une possibilité singulière d'améliorer les capacités industrielles en faisant intervenir une aide technique externe grâce à laquelle on remet en état des entreprises susceptibles de devenir rentables. Mais la privatisation n'est pas le seul moyen de progresser. Les conventions d'association et les contrats de gestion avec des entreprises étrangères doivent être conçus de manière à porter au maximum le transfert de compétences et de savoir-faire. Au Sénégal, des investissements belges ont repris une usine de machines agricoles que l'Etat avait dû fermer et ont pu diversifier la gamme de produits, élaborer des éléments de construction métallique et exporter la moitié de la production vers des pays voisins. De même, au Togo, une entreprise américaine a rénové une laminerie qui avait appartenu à l'Etat, a modifié la gamme de produits et exporte désormais dans la région.

5.81 Pour qu'une stratégie fondée sur la concurrence puisse fonctionner, les gouvernements doivent changer d'attitude à l'égard de la réglementation. Ils peuvent encourager les investisseurs privés à rattraper le terrain perdu par les industries du secteur public en

facilitant leurs interventions et en éliminant les risques politiques. Cependant, l'industrie privée manquera d'efficacité si les concurrents du pays même et les importations n'exercent pas une pression constante qui encourage les innovations grâce auxquelles on peut réduire les coûts.

5.82 Les choix de stratégie, les instruments de politique et les voies de l'industrialisation varieront d'un pays à l'autre. Les mines et le pétrole encourageront les industries associées et exerceront une influence sur les politiques commerciales de pays comme l'Angola, le Cameroun, le Congo, le Gabon, le Nigéria et la Zambie. Les pays agricoles à faible revenu commenceront sans doute leur mouvement de croissance surtout dans le secteur des industries fondées sur l'augmentation de la demande rurale et des intrants agricoles, dont les textiles, le mobilier simple et l'outillage manuel. Avec le temps, les industries pourront se diversifier et élargir la gamme de leurs produits.

5.83 Certains pays comme le Ghana, Madagascar, le Sénégal, la Zambie et le Zaïre ont à résoudre de difficiles problèmes de transition pour les industries qui ont été fondées dans des conditions de très forte protection. Comme la Côte d'Ivoire, le Kenya, Maurice et le Zimbabwe, ces pays possèdent l'expérience et les compétences leur permettant d'intensifier leurs exportations non traditionnelles vers des pays voisins et vers les marchés d'outremer, à condition que leurs politiques d'exportation soient plus favorables et les marchés régionaux mieux intégrés. Le Nigéria est suffisamment grand pour se doter d'industries pouvant bénéficier d'importantes économies d'échelle mais il doit s'assurer que les technologies et l'emplacement des usines permettent une production efficace.

5.84 Les éléments stratégiques qui sont proposés ici ne sont fournis que pour aider les décisions que chaque pays doit prendre en fonction de la situation dans laquelle il se trouve. Dans chaque cas, la stratégie comporte quatre thèmes principaux :

- . La structure industrielle se transforme en fonction des possibilités offertes par le marché, aussi bien dans le pays qu'à l'étranger. Elle ne peut pas être déterminée par des décisions prises en fonction de l'offre.
- . Pour éviter que se creuse davantage le fossé qui la sépare du reste du monde, l'industrie doit être compétitive. A cet effet, les pays doivent acquérir de partenaires étrangers un savoir-faire technique et une connaissance du marché.
- . Pour pouvoir profiter des possibilités en mettant en oeuvre des formules nouvelles qui fassent appel au principe de la concurrence, il est essentiel, surtout pour la petite entreprise, qu'existe un environnement positif à l'égard de l'entreprise privée, avec un minimum de contrôle exercé au moyen de réglementation et avec des investissements dans des services complémentaires.
- . La clé d'une structure industrielle efficace et bien adaptée est la constitution progressive et lente de moyens techniques, de

capacités de gestion et d'un esprit d'entreprise grâce à l'éducation, aux recherches et, surtout, à la formation sur le tas et à l'expérience pratique.

Perspectives minières

Les minéraux : un bienfait mitigé

5.85 L'Afrique est riche en minéraux et en pétrole. Cependant, la plupart des pays d'Afrique subsaharienne commencent à peine à tirer parti de ces ressources. Pour beaucoup de pays, l'abondance relative de minéraux a été un bienfait mitigé. Souvent, ces pays ont dissipé d'importantes recettes et ont contracté de grosses dettes, sur la foi de leurs richesses minérales. De massives distorsions des incitations, rendues possibles par les recettes minières, ont entravé le développement de l'agriculture et de l'industrie. Un grand nombre de pays dont les secteurs miniers sont développés n'ont donc pas connu de croissance plus rapide que les autres. Le Niger et le Libéria, par exemple, ont chacun d'importants secteurs miniers, mais ont eu une croissance annuelle négative de leur PIB durant les années 80.

5.86 Les marchés mondiaux des minéraux ont toujours été caractérisés par l'instabilité. Une série de hauts et de bas exerce un effet profondément destructif sur les économies qui sont tributaires de leurs richesses minières. Seul le Botswana a mis en place des mécanismes efficaces qui permettent d'accumuler, durant les périodes de haute conjoncture, une épargne qui sert à atténuer les chocs économiques des périodes de vaches maigres (voir Encadré 8.1).

5.87 A l'heure actuelle, l'Afrique a besoin des capitaux à risque et des connaissances techniques des sociétés minières transnationales pour l'aider à débloquer ses richesses minérales. Dans le passé, les rapports avec les entreprises étrangères ont souvent été mal gérés. En même temps, les sociétés étrangères n'ont pas toujours bien traité les pays d'accueil quand il s'est agi de partager les recettes de mines rentables. En outre, il est souvent arrivé que les sociétés étrangères ont refusé de communiquer des informations et ne se sont guère préoccupées de former des nationaux à des postes de cadres et de relier les mines à l'économie locale.

5.88 La production minière pourrait (et devrait) devenir une source importante de croissance dans beaucoup de pays africains. Mais ce potentiel ne sera pas entièrement réalisé tant qu'une formule d'association mutuellement bénéfique ne sera pas trouvée entre le gouvernement et les investisseurs. Il faut également mettre en place un cadre de politique générale veillant à ce que les recettes minières servent à encourager un solide développement à long terme et que des mesures systématiques sont prises pour donner à l'Afrique les moyens de développer son industrie minière.

Potentiel et importance

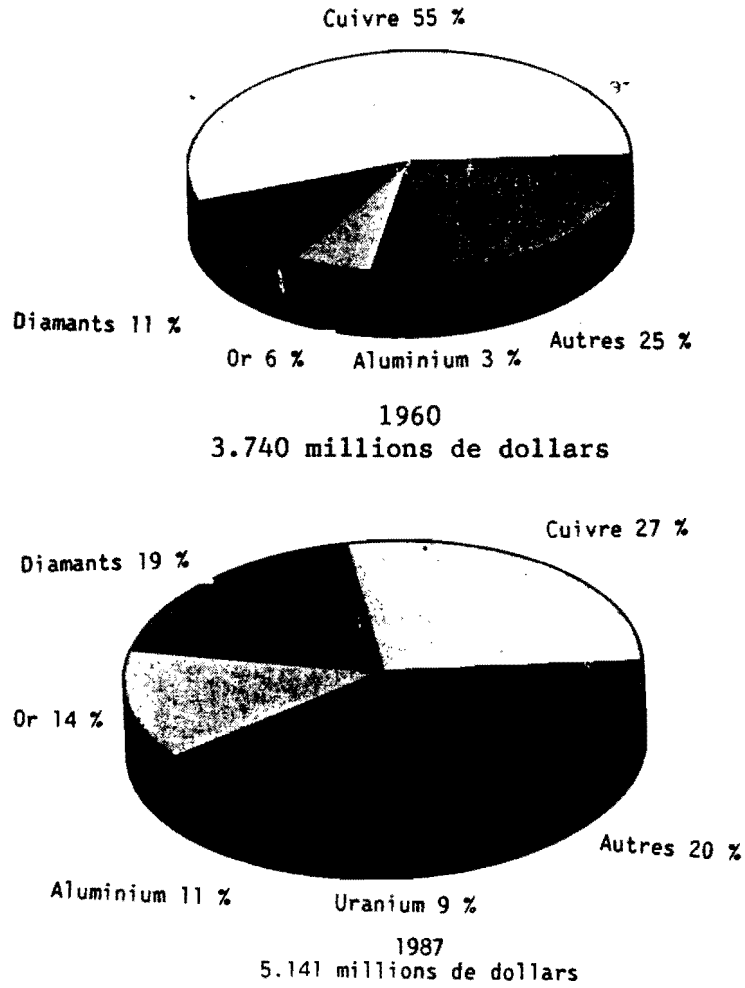
5.89 Sur le plan géologique, l'Afrique possède un potentiel minéral qui est égal, sinon supérieur, à celui des autres continents. L'Afrique occidentale, par exemple, a une géologie analogue à celle du Brésil, pays

où, depuis une vingtaine d'années, les mines prennent un grand essor - notamment celles d'or, d'étain et de fer. Les pays d'Afrique australe ont beaucoup de points communs, sur le plan géologique, avec l'Afrique du Sud, où la production minière s'est fortement développée durant les années 70 et 80. Les connaissances dont on dispose semblent indiquer que l'Afrique subsaharienne pourrait renfermer des minéraux à valeur élevée - or, diamants et autres pierres précieuses, minéraux industriels et terres rares. Ces minéraux peuvent être exploités dans des délais relativement brefs, sans les investissements massifs d'infrastructure qu'exigent les minéraux volumineux.

5.90 Les gisements de diamants du Botswana comptent parmi les plus riches du monde. La Guinée possède quelques-unes des réserves de bauxite de la meilleure qualité mondiale et ses mines de fer de Mifergui Nimba ont une teneur exceptionnelle. Le Ghana a un potentiel en or considérable, tout comme d'autres pays (dont le Mali, le Burkina Faso et le Soudan) ont un excellent potentiel de production de métaux précieux. On a récemment confirmé l'existence d'une autre grande zone aurifère dans le sud de l'Ethiopie, alors que les zones ouest et nord de ce pays renferment des zones minières prometteuses dont on a à peine commencé l'exploration. Le Zimbabwe pourrait produire du platine. Le minerai de cuivre de la Zambie et du Zaïre a en général une teneur trois à quatre fois plus élevée que le minerai de l'Amérique du Nord et contient souvent du cobalt. Le Zaïre a non seulement des réserves de cuivre suffisantes pour 50 ans d'exploitation mais possède aussi, à Tenke et à Fungerume, les gisements de cuivre non développés les plus riches du monde.

5.91 Malgré les progrès limités qui ont été faits pour exploiter ce potentiel, les mines jouent déjà un rôle important dans les pays subsahariens. Afrique du Sud non comprise, ces pays fournissent en effet environ 5 % de la production minière mondiale; les principaux produits sont le cuivre, le diamant, l'or, l'uranium et la bauxite. A eux deux, la Zambie et le Zaïre produisent 74 % de la production mondiale de cobalt et 16 % de celle de cuivre. Neuf autres pays de l'Afrique subsaharienne fournissent plus de 40 % de la production mondiale de diamants. La Guinée vient au deuxième rang des producteurs mondiaux de bauxite, le Sierra Leone au deuxième rang de ceux de rutil. Le Zimbabwe est le troisième producteur mondial d'amiante et le Gabon le troisième producteur de manganèse. L'Afrique obtient également d'importantes quantités d'uranium, de chromite, de fer, de nickel, de plomb, de zinc, de phosphate et de cadmium. La production minérale africaine est importante pour les industries mondiales de l'atome et de l'aérospatiale, pour le fer (titane), le pétrole (platine, alliages), pour les métaux précieux et pour les industries abrasives.

Figure 5.1 Afrique subsaharienne : Valeur des exportations de minéraux
Dollars de 1985



Note : Prix exprimés en prix constants en fonction de l'indice de la valeur unitaire des produits manufacturés.

Source : Banque mondiale.

5.92 Les mines contribuent aux recettes en devises et aux finances publiques (Figure 5.1). Leurs exportations (à l'exclusion du pétrole et du charbon) se sont élevées en moyenne à 6 milliards de dollars par an entre 1980 et 1987 - ce qui représente environ 30 % des exportations non pétrolières (et environ 14 % de l'ensemble des exportations) de la région. En 1988, grâce à la hausse des cours des minéraux, les exportations de produits miniers ont dépassé 8 milliards de dollars. Les mines apportent une contribution importante à l'économie de 15 pays subsahariens, auxquels elles fournissent 57 % des exportations, 13 % du PIB et environ 20 % des recettes publiques (Tableau 5.1).

Tableau 5.1 : Contribution des mines à certains pays en 1987

	Exportations minières (en millions de dollars)	Mines en % de l'ensemble des minières en % du PIB	Valeur ajoutée minière en	Taxes minières en % de l'ensemble des taxes
Botswana	1420	90	44	55
Zaïre 1266	73	24	37	
Zambie	836	93	15	7
Zimbabwe	609	43	8	..
Guinée	584	92	21	82
Niger 290	80	8	13	
Libéria	217	58	14	..
Ghana ^a *	159	19	2	..
Gabon 120	9	3	..	
Mauritanie	127	31	12	2
Sierra Leone	113	74	13	67
Togo	87	29	7	11
Sénégal	65	9	2	2
Burkina Faso	50	20	3	..
TOTAL	5943	55	12	20

Note : Les mines englobent la fonderie et le raffinage.

^a Aluminium non compris.

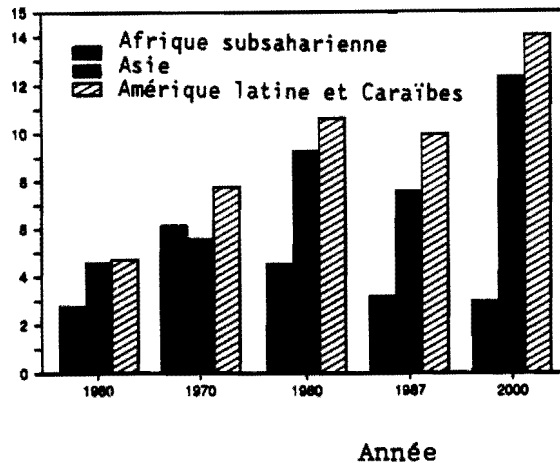
.. Non disponible.

Expérience passée

5.93 Entre la fin des années 50 et le début des années 70, l'industrie minière africaine a connu une période de croissance et de diversification. De grandes mines ont été mises en exploitation, dont des mines de bauxite en Guinée, de manganèse au Gabon, de fer en Mauritanie et au Libéria, de cuivre et de nickel au Botswana, d'amiante et de nickel au Zimbabwe, d'uranium au Niger et en Namibie et de phosphate au Togo et au Sénégal. La production de cuivre et de cobalt s'est intensifiée au Zaïre et en Zambie, et celle de diamants au Zaïre. Un grand nombre de ces nouvelles mines étaient exploitées selon une formule de coentreprise par le gouvernement et par des propriétaires du secteur privé.

5.94 Par contre, au cours des 15 dernières années, les nouveaux investissements ont été modestes, sauf au Botswana. L'Afrique a donc vu se rétrécir sa part du marché de nombreux métaux et minéraux, dont le cuivre, l'étain, la chromite et les diamants. Les étrangers n'ont guère manifesté d'intérêt à l'égard de nouveaux investissements en Afrique et les entreprises d'Etat se sont en général bornées, dans les meilleurs des cas, à effectuer de nouveaux investissements pour remplacer des réserves qui s'étaient épuisées. Le faible niveau des investissements privés a ralenti la diversification, qui a abandonné les minéraux traditionnels en faveur des métaux précieux et des minéraux industriels, qui sont plus rentables. La valeur totale de la production minérale africaine a reculé, en termes réels, de 2 % par an en Afrique, alors qu'augmentait celle de l'Asie et de l'Amérique latine. D'après les projets d'investissements actuels, la divergence va s'accroître durant les années 90 entre l'Afrique et ces deux autres continents, à moins que ne soient prises de nouvelles initiatives (Figure 5.1).

Figure 5.2 Production minérale de l'Afrique subsaharienne, de l'Asie et de l'Amérique latine et des Caraïbes
En milliards de dollars de 1985



Note : Les chiffres représentent la valeur brute et projetée de l'aluminium, du cuivre, du minerai de fer, du zinc, du nickel, de l'étain, de la bauxite, de l'alumine et de l'or.

Source : Banque mondiale.

5.95 Les investissements miniers ont été freinés par des restrictions concernant le droit de propriété, par de lourdes modalités de réglementation, par des dispositifs fiscaux peu attrayants et par l'instabilité de l'évolution macroéconomique. C'est ce qu'on peut observer en Zambie et au Zaïre, qui occupaient auparavant une position dominante parmi les exportateurs africains de produits miniers. L'industrie minière de Zambie est en recul depuis qu'elle a été nationalisée en 1969; au Zaïre, l'exploitation des mines d'Etat a été compromise par l'ingérence des pouvoirs publics. La Zambie et le Zaïre ont tous deux de grosses réserves de cuivre mais leur part du marché mondial est tombée de 24 % en 1960 à 15 % en 1987.

5.96 Au cours des 20 à 30 dernières années, on a fait peu de grandes découvertes minérales en Afrique. Par contre, on a découvert et mis en exploitation d'importants gisements dans d'autres pays - cuivre au Chili, métaux pauvres et étain au Brésil, bauxite au Venezuela, or en Papouasie Nouvelle-Guinée et minéraux industriels, or et diamants en Australie. S'il n'y a pas eu de nouvelles découvertes en Afrique, ce n'est pas parce que les perspectives minières y sont médiocres mais parce qu'on n'a pas fait suffisamment de prospection.

5.97 Au cours des dix dernières années, la moitié des dépenses de prospection et d'exploitation minières du monde ont été consacrées à l'or, surtout en Australie, au Canada et aux Etats-Unis - où se conjuguèrent un bon potentiel de ressources, de puissants investisseurs locaux et des incitations attrayantes (notamment en Australie et au Canada) offertes aux capitaux nationaux et étrangers. Les pays en développement qui ont un bon potentiel de production d'or et offrent des conditions attrayantes aux investisseurs privés - comme le Brésil, le Chili, l'Indonésie, la Papouasie Nouvelle-Guinée et les Philippines - ont eux aussi participé à cet essor. Les pays de l'Afrique subsaharienne ont raté l'occasion. Même dans ceux où l'on a exploité de nouveaux gisements d'or et de diamants - Burkina Faso, Guinée, Ghana et Zimbabwe - les projets ont été en général de faible envergure et les investissements modestes.

Investissements plus importants dans la prospection

5.98 L'industrie minière est tributaire d'investissements de prospection à risques élevés. Les entreprises qui exploitent des minerais métalliques consacrent d'ordinaire à la prospection 1 à 5 % du produit de leurs ventes annuelles. Dans le cas des métaux précieux et d'autres minéraux dont le marché augmente plus rapidement, les dépenses de prospection sont en général plus élevées. Par exemple, en 1987, l'Australie a produit pour 2,1 milliards de dollars d'or et a dépensé 280 millions - soit environ 13 % des ventes - pour faire de la prospection. La même année, la production minérale canadienne a atteint environ 15 milliards de dollars et les dépenses de prospection environ 900 millions. Avec une production annuelle estimée à 5 milliards de dollars, l'Afrique subsaharienne devrait, semble-t-il, dépenser chaque année au moins 250 millions de dollars pour la prospection; en fait, elle n'en dépense qu'environ 100 millions. Etant donné la longue période de gestation qui s'écoule entre la découverte d'un gisement et la production, (il s'agit d'ordinaire de 5 à 15 ans), cette différence en moins menace de condamner l'industrie africaine à un avenir qui dépasse à peine le niveau de stagnation.

5.99 On peut faire remonter au début des années 70 la raison qui explique ce faible niveau d'investissement dans la prospection. Au fur et à mesure que l'Etat a resserré son contrôle sur les grosses exploitations minières, beaucoup de sociétés minières internationales ont quitté l'Afrique, préférant faire des affaires dans des pays comme l'Australie et le Canada, ou dans d'autres pays en développement - comme le Brésil, l'Indonésie ou la Papouasie Nouvelle-Guinée - où le climat d'investissement était plus favorable aux capitaux à risque élevé.

5.100 Les entreprises minières d'Etat n'ont pas, en général, mobilisé les investissements qui étaient nécessaires pour maintenir la production sur la voie d'une croissance continue. Une ingérence politique constante dans l'exploitation et la gestion des mines a compromis leur efficacité. Vu les lourdes dettes de nombreux pays où domine l'industrie minière et qui sont excessivement tributaires des exportations de minéraux, la production minière de l'Etat est devenue insensible à la conjoncture des marchés; les mines à prix de revient élevé n'ont pas amélioré leur efficacité et ont continué leur production, même à perte. Les mines rentables ont manqué de fonds pour les travaux de prospection et de mise en valeur; en effet, leurs recettes servaient à d'autres fins, et on ne se préoccupait guère de les réinvestir. La plupart des pays africains n'ont pas voulu (ou n'ont pas pu) constituer des coentreprises avec des sociétés minières internationales et peu d'entre eux ont eu un secteur privé suffisamment vigoureux pour prendre leur place.

5.101 La stagnation de l'industrie minière africaine s'explique non seulement par de faibles investissements, mais aussi par des carences de gestion, le manque de compétences techniques, un environnement général peu propice et des ingérences politiques. Malgré l'abondance de leurs ressources, les pays subsahariens se heurtent à la concurrence d'économies de marché; s'ils n'offrent pas un climat d'investissement qui attire les capitaux et les moyens techniques des grandes sociétés minières - soit directement soit dans le cadre de coentreprises - les mines africaines continueront à marquer le pas. La vigueur du secteur des mines de bauxite de la Guinée (qui fournit plus de 90 % des recettes d'exportation et plus de 80 % des recettes du secteur public) est due à une collaboration efficace avec ses associés étrangers quand le reste de l'économie était en désarroi.

5.102 L'expérience montre que, en règle générale, des dépenses de prospection d'environ 100 millions de dollars par an conduisent à la découverte de deux gisements de faible à moyenne importance dont l'exploitation est rentable. En moyenne, une nouvelle mine qui exploite ce genre de gisement exige un investissement d'environ 60 millions de dollars et peut fournir une production dont la valeur annuelle est égale au coût du démarrage de la mine. Bien qu'il faille du temps pour regagner la confiance des investisseurs, il devrait être possible de doubler, à court et à moyen termes, le niveau des fonds que l'Afrique consacre à la prospection pour le porter à 400-500 millions de dollars pendant les dix prochaines années. La croissance de la production du secteur minier pourrait alors augmenter progressivement pour atteindre la barre de 5 % par an vers la fin des années 90.

Un environnement propice à l'industrie minière

5.103 A l'encontre de l'Australie ou du Canada, les sociétés minières d'Afrique se heurtent à de difficiles problèmes d'infrastructure et doivent engager de fortes dépenses de prospection car elles ont besoin de techniciens étrangers et de matériel importé, manquent de services contractuels locaux et n'ont pas d'installations de soutien. Cependant, les chances de découvertes sont meilleures en Afrique. Dans les autres continents, la plupart des gisements faciles à trouver sont déjà exploités.

5.104 Pour obtenir les conditions d'un relèvement du secteur à long terme, des entreprises minières privées, en mesure de fournir les capitaux, d'assurer la gestion et d'apporter la technologie dont on a besoin pour donner une vigueur nouvelle au secteur minier d'Afrique, devront former des associations avec les gouvernements de pays d'accueil capables de créer un environnement propice aux investissements qui protège également les intérêts du pays. Pour réussir, la coopération doit reconnaître les obligations réciproques et partager équitablement les bénéfices. En conservant un intérêt minoritaire, les gouvernements peuvent suivre l'évolution du secteur minier. C'est là une tâche complexe, qui exigera de la part des gouvernements africains qu'ils repensent leurs rôles et leurs politiques à l'égard du secteur minier. Les principaux éléments d'un environnement propice concernent le régime de changes, la fiscalité, le rapatriement des bénéfices et le dispositif de réglementation. En finançant des services consultatifs spécialisés, la communauté des bailleurs de fonds pourrait aider les gouvernements africains à négocier des accords miniers qui soient à la fois équitables et techniquement sans faille.

5.105 Régime des changes. Comme la plus grande partie de la production minérale est destinée à l'exportation, la rentabilité des mines est sensible à la politique des changes. Elle peut rapidement s'amoinrir à la suite d'une dévaluation; c'est ce qui est arrivé aux mines d'or du Ghana au début des années 80. Une monnaie surévaluée est un puissant encouragement à la contrebande de l'or et des pierres précieuses avec les pays voisins, comme ce fut le cas des diamants au Zaïre au début des années 80. En outre, un accès insuffisant aux devises peut compromettre l'exploitation des mines. En effet, les mines doivent importer des pièces détachées, des matériaux et des biens d'équipement pour remplacer ou élargir leur capacité. Le manque de devises a contribué aux difficultés de la société minière d'Etat de la Zambie (ZCCM) durant les années 80 et un accès limité aux devises a freiné ces dernières années les investissements miniers au Zimbabwe.

5.106 Régime fiscal. Des dispositions fiscales équitables et stables sont essentielles à une association durable entre l'Etat et des investisseurs privés. Ces derniers exigent une rentabilité qui justifie leurs mises de fonds; les gouvernements escomptent pour leur part recevoir une partie des bénéfices à titre de dédommagements pour l'emploi du patrimoine national et pour assurer que l'exploitation des mines contribue au développement économique. Il est possible de négocier au cas par cas des formules de dispositif fiscal qui tiennent compte de la situation particulière des divers gisements. Ce qui est absolument essentiel pour gagner à long terme la confiance des investisseurs est un respect scrupuleux des accords réalisés.

5.107 Rapatriement des bénéfices. Les investisseurs étrangers ne seront pas disposés à risquer leur argent - il s'agit de centaines de millions de dollars dans le cas des grands projets - s'ils n'ont pas des assurances absolues qu'ils peuvent rapatrier leurs bénéfices. A cet effet, on peut avoir non seulement des accords officiels entre les investisseurs et l'Etat, mais on peut aussi recourir à des trust offshore pour assurer le service d'emprunts étrangers, payer les fournisseurs, verser des dividendes à l'investisseur étranger et le rembourser de ses dépenses d'équipement.

Vu l'ampleur des risques et des investissements, ces dispositions exceptionnelles sont justifiées.

5.108 Dispositif de réglementation et cadre institutionnel. La stabilité et la transparence concernent aussi le régime d'accès à la terre, l'octroi des permis de prospection et de droits miniers, les accords d'exploitation des mines, et les dispositions de gestion, de commercialisation et d'exportation qui sont normalement régies par un code minier, tout comme le sont la sécurité des mines et les normes de protection de l'environnement. Les investisseurs doivent être sûrs d'avoir droit au titre de propriété des mines et voudront se prévaloir de règlements simples et objectivement appliqués en matière de travail. En bref, les investisseurs privés recherchent des règlements explicites, précis et non discrétionnaires qui suivent les grandes lignes des normes mondiales de l'industrie. Il ne s'agit pas d'abroger des contrôles nécessaires, mais plutôt de rassurer les investisseurs en leur faisant savoir que ces contrôles ne seront pas appliqués arbitrairement.

5.109 Même avec un bon dispositif de réglementation, il peut arriver que les investisseurs prennent une position d'attente si les institutions du secteur minier sont trop faibles pour assurer sa bonne administration ou pour aider la prospection grâce à l'obtention systématique de données fondamentales de géologie et de minéralogie. La plupart des pays ont besoin de renforcer leurs services des mines et leurs enquêtes géologiques. L'amélioration de la formation de techniciens et d'administrateurs est absolument essentielle si l'Afrique veut renforcer le rôle qu'elle joue dans le développement du secteur. Comme toutes les industries, les mines ont également besoin d'une bonne infrastructure de transport, de services publics fiables et d'autres services de soutien. Trop souvent, ces services n'existent pas, ce qui fait augmenter considérablement les coûts de l'exploitation minière.

Perspectives d'avenir

5.110 L'affaiblissement récent de la demande de minéraux traditionnels (fer, plomb, cuivre) est contrebalancé par une tendance nouvelle en direction de produits de haute technologie (alliage légers, produits céramiques et terres rares). Pendant une dizaine d'années, on s'attend à voir augmenter la demande de métaux traditionnels à raison de 1,5-2,5 % par an. Les chiffres pourraient être beaucoup plus élevés dans le cas de certains métaux employés par l'industrie chimique et d'autres minéraux industriels. L'industrie minière continuera à se trouver en présence d'un marché mondial capricieux. L'industrie minière de l'Afrique devra être prête à profiter des nouvelles occasions qui lui seront offertes avec une production suffisamment flexible pour pouvoir tirer parti des périodes de haute conjoncture et avec l'efficacité technique et les moyens financiers lui permettant de surmonter les périodes de récession.

5.111 En Afrique subsaharienne, l'industrie minière pourra se relever si les gouvernements mettent en place l'environnement propice indispensable qui attire les sociétés minières transnationales; l'Afrique devra être vue comme un lieu où les risques politiques ne sont pas prohibitifs. Par exemple, les entreprises privées ont intensifié leurs travaux de prospection au Ghana après l'adoption, vers le milieu des années 80, d'un

code des mines et des investissements plus encourageant (Encadré 5.6); et des sociétés minières étrangères ont négocié récemment des permis de prospection et ou des accords de développement des mines au Botswana, en Guinée, au Mali, au Zimbabwe et à Madagascar. Des dispositifs analogues sont à diverses étapes de négociation avec le Libéria, la Tanzanie et le Burkina Faso. La réussite de ces premières initiatives pourraient prendre une importance critique pour le renouveau minier de l'Afrique : en effet, d'autres sociétés, moins disposées à s'aventurer sur de nouveaux territoires et moins au courant de la situation en Afrique, voudront voir des réalisations positives avant de s'y lancer à leur tour. L'autre formule, selon laquelle les sociétés minières d'Etat engagent des spécialistes et assument tous les risques, n'a rien donné dans le passé; il vaut mieux l'éviter.

5.112 Depuis une trentaine d'années, les investissements effectués dans les mines africaines existantes sont en recul. Cette tendance doit être inversée. La plupart des grands projets miniers sont conçus pour une vie utile de 20 à 25 ans. Au fur et à mesure que la mine vieillit, on a besoin de nouveaux investissements pour confirmer de nouvelles réserves, remplacer les installations et le matériel anciens et ouvrir de nouveaux secteurs d'exploitation. Il se peut aussi qu'il faille renouveler des contrats de vente à long terme. Un grand nombre de mines mises en exploitation au milieu des années 60 et au début des années 70 en arrivent maintenant à ce stade. Si rien n'est fait, il se pourrait qu'on ferme des mines qu'on aurait pu continuer à exploiter. Le déclin de la production de cuivre en Zambie, par exemple, s'explique en partie par le manque de fonds à réinvestir; et l'avenir des mines de bauxite de la Guinée sera en partie fonction des investissements effectués au début des années 90.

5.113 On prévoit que la valeur de la production minière mondiale va passer d'environ 140 milliards de dollars en 1987 à environ 200 milliards de dollars en 2010 (chiffres exprimés en prix de 1987). A condition qu'existe un environnement propice, il devrait être possible à l'Afrique d'obtenir, entre 1995 et 2010, un taux de croissance de la production de 5 % par an en termes réels. L'Afrique subsaharienne pourrait alors faire passer sa part de la production mondiale d'environ 5 %, qui est son chiffre actuel, aux alentours de 8 % en 2010 - ce qui représenterait 16 milliards de dollars d'exportations (en dollars de 1987). Ce taux de croissance exigerait, de 1995 à 2005, des dépenses annuelles d'équipement de 1 milliard de dollars - qui s'ajouteraient aux dépenses nécessaires pour maintenir la production à ses niveaux actuels; ces capitaux devraient être fournis en grande partie par des entreprises privées. Ce chiffre représenterait une forte augmentation par rapport aux niveaux d'investissement actuels mais n'est pas du tout impossible à atteindre si les politiques appropriées sont mises en place dès maintenant.

5.114 Les pays africains devraient être en mesure d'attirer des capitaux à risque de sociétés minières étrangères pour la prospection et la mise en valeur. L'amélioration de l'environnement macroéconomique qui a eu lieu dans de nombreux pays et le fait que certains gouvernements sont disposés à rechercher et à encourager de nouveaux investissements étrangers, ont aidé à stimuler un renouveau d'intérêt à l'égard des mines africaines. En général, les investisseurs qui s'intéressent aux mines se placent à un horizon de 10 à 20 ans : ils examinent non seulement le corps

de minerai, son emplacement, les perspectives du marché, les risques techniques et le coût comparatif par rapport à d'autres projets, mais aussi l'environnement des investissements dans le pays d'accueil - stabilité politique, perspectives macroéconomiques, risques de change, accès aux devises, possibilité de rapatriement des bénéficiaires et des dividendes et dispositifs fiscaux.

Energie pour la croissance

5.115 Dans un tel contexte, les organismes multilatéraux pourraient jouer un rôle catalytique important. Leur participation, fut-elle marginale, pourrait aider à garantir des conditions d'équité, à fournir aux gouvernements une évaluation technique indépendante des propositions d'investissement et à assurer les sociétés minières qu'elles trouveront une atmosphère dans laquelle il est possible de négocier des accords de concession raisonnables.

5.116 Au cours des 30 dernières années, l'insuffisance et le manque de fiabilité de l'approvisionnement en énergie a contribué à la lenteur de la croissance de l'Afrique. Et la demande grandissante de bois de feu ménager entraîne un déboisement chronique. Il est donc indispensable de trouver les moyens de surmonter ces problèmes si l'on veut que les économies africaines prospèrent.

5.117 Durant les 25 dernières années, la consommation d'énergie commerciale a suivi, dans les pays en développement, une évolution parallèle à celle du PIB. En supposant qu'il en aille de même en Afrique, il faudra alors que la production commerciale d'énergie augmente à raison d'environ 5 % par an, si l'on veut que les pays africains atteignent, comme prévu, des taux de croissance annuelle de 4 à 5 % (voir Tableau 5.2). Pour cela, il faudra que l'offre d'énergie commerciale augmente de six fois entre 1986 et 2020, avec des investissements qui passeront, au total, d'environ 2 milliards en 1990 à 4,7 milliards de dollars en l'an 2000 (aux prix de 1989) - soit l'équivalent 2 % du PIB (voir Tableau 1). Par sous-secteur, la production d'électricité devrait augmenter de sept fois, celle de gaz naturel de dix fois et celle des combustibles solides (charbon et lignite) peut-être de trois fois. Le reste des besoins commerciaux en énergie seraient assurés par des produits pétroliers.

5.118 L'Afrique subsaharienne possède d'abondantes ressources énergétiques naturelles : un taux de croissance de la production de l'énergie de 5 % ne consommerait qu'une petite partie des ressources connues en pétrole, en gaz, en charbon, en houille blanche et en énergie géothermique. C'est ainsi, par exemple, que les réserves pétrolières connues équivalent à 120 années de consommation dans la région, à sa cadence actuelle; on pense que de nouvelles prospections révéleront beaucoup d'autres réserves. Les vastes ressources hydroélectriques de l'Afrique ont, estime-t-on, un potentiel d'environ 300 gigawatts (GW), dont moins de 4 % ont été mis en valeur. Les réserves connues de gaz naturel équivalent à 250 GW d'électricité, soit 20 fois la capacité hydroélectrique actuellement installée et cinq fois celle qu'on pourrait capter de façon rentable pendant les 30 prochaines années. Néanmoins, l'inégalité de la répartition des ressources, la longueur des distances de transmission et la dimension des marchés imposent des limites à la réalité du développement.

L'Afrique se heurte à d'énormes obstacles pour concrétiser ce potentiel et obtenir, dans des conditions économiques, l'énergie dont elle a besoin pour soutenir sa croissance.

5.119 La formulation des stratégies en matière d'énergie doit soigneusement tenir compte des coûts qu'elles entraînent pour l'environnement. La construction de barrages pour obtenir de la houille blanche inonde des forêts et des terres agricoles. La production, le raffinage et le transport du pétrole peut polluer l'air et l'eau. La combustion d'hydrocarbures lâche dans l'atmosphère du gaz carbonique qui contribue à "l'effet de serre" dont est menacé le climat de la terre.

5.120 Il faut mettre en place, dans le secteur énergétique, des dispositifs de protection de l'environnement, renforcer les organes chargés de les faire respecter et adopter des technologies appropriées de lutte contre la pollution. Par unité d'énergie, le gaz libère environ la moitié moins d'oxyde de carbone que le charbon et renferme moins de polluants; il convient donc d'en encourager, chaque fois que possible, la prospection et l'exploitation.

5.121 Une amélioration de l'efficacité énergétique dans les secteurs de l'industrie, des utilisations ménagères, des bâtiments commerciaux, des transports et de l'électricité économise de l'argent et, en réduisant la croissance de la consommation, ralentit l'augmentation des émissions de gaz qui provoque l'effet de serre. Plusieurs pays (par exemple, le Sénégal) ont mis sur pied des programmes qui aident avec succès les entreprises consommatrices d'énergie à adopter des technologies plus efficaces dans leur emploi de celle-ci. Il faut élaborer des politiques conçues pour accélérer le rythme d'application des technologies qui font un usage efficace de l'énergie.

5.122 La pierre angulaire de tout programme d'utilisation efficace de l'énergie est un système de prix qui exprime le coût véritable de l'électricité. Si l'on vend l'électricité trop bon marché, non seulement on pousse à la consommation mais aussi on compromet profondément les recettes d'exploitation des services publics. La tarification de l'électricité au coût marginal pourrait aider à assurer à long terme l'équilibre financier de ces services et leur fournir les moyens d'avoir une expansion qui corresponde à l'accroissement de la demande (voir Chapitre 8).

5.123 Des stratégies de croissance soutenable à long terme devraient comporter des recherches-développement dans le domaine de ressources renouvelables telles que l'énergie solaire et éolienne, la biomasse et la petite hydroélectricité. Une petite production décentralisée d'énergie faisant appel à ces sources pourrait être particulièrement utile dans les zones rurales, où l'électrification peut exercer une influence sur l'agriculture et sur l'industrie, ainsi que sur les conditions de vie. Des combustibles de substitution, comme ceux dérivés de la biomasse, peuvent être utilisés par la petite industrie et par les transports.

Tableau 5.2 Projections concernant l'offre totale d'énergie primaire

Sources d'énergie	Chiffres effectifs /a		Projections
	<u>1960</u> mtoe	<u>1988</u> mtoe	<u>2020</u> mtoe
Produits commerciaux			
Pétrole	5,6	24,0	140
Gaz naturel	0,0	3,0	30
Electricité /b	0,5	3,0	20
Charbon	3,5	4,0	10
Total partiel	9,6	34,0	200
Bois de feu	n.d.	66,0	200
TOTAL	n.d.	100,0	400

/a mtoe = millions de tonnes d'équivalent énergie; les pourcentages sont exprimés en fonction de l'ensemble de l'offre d'énergie primaire.

/b Hydroélectricité et électricité géothermique.

Note : n.d. = non disponible.

Source : Nations Unies, Energy Statistics Year Book, 1970-73, New York, Nations Unies, 1986.

Perspectives à horizon de 30 ans

5.124 Le secteur énergétique englobe les sources non commerciales d'énergie primaire (surtout bois de feu) et l'énergie commerciale (pétrole, gaz naturel, hydroélectricité, charbon et un peu d'électricité géothermique). Les énergies renouvelables (par exemple, l'énergie solaire) pourraient devenir importantes, notamment dans les régions lointaines à l'intérieur des pays.

Le bois de feu : une crise qui s'aggrave

5.125 Les quatre-cinquièmes de la population de l'Afrique subsaharienne obtiennent tout ou partie de leur énergie du bois (bois de feu, charbon de bois et résidus agricoles), qui fournit les deux-tiers de l'énergie consommée. D'ores et déjà, plus de 50 millions d'Africains doivent faire face à une grave pénurie. Si les tendances actuelles se poursuivent, la demande de bois de feu va au moins tripler d'ici à 2020. La demande augmente dans les villes, dont la population devrait doubler en 12 à 15 ans. Si les ménages urbains continuent de consommer du bois de feu à la cadence actuelle, la demande urbaine représentera, en l'an 2000, entre 50 et 75 % de l'ensemble du bois de feu utilisé dans la plupart des pays au sud du Sahara. Dans beaucoup de régions, le taux de consommation du bois de feu dépasse de loin le taux de croissance naturelle. Même si on accélère la plantation d'arbres (voir Chapitre 4), des pénuries chroniques sont presque inévitables. Les principales raisons d'une exploitation sans contrôle de la couverture forestière sont, en dehors du défrichement, le fait qu'il n'y a, dans la plupart des pays, aucun encouragement à une bonne gestion ou à l'optimisation des rendements. Pour rétablir un équilibre entre offre et demande, il faut :

- . améliorer la gestion de la couverture forestière en confiant aux communautés locales le contrôle de l'exploitation. Pour cela, il faut que la population locale soit assurée d'avoir droit à une rentabilité satisfaisante des ressources qu'elle gère. Il faudra donc résoudre, à la satisfaction des populations rurales impliquées, les questions de régime foncier, d'usufruit et de recettes;
- . établir un prix économique du bois de feu et du charbon de bois (comme l'ont fait le Malawi et le Niger) afin d'encourager la conservation et l'adoption d'autres combustibles et stimuler les exportations de charbon de bois que produisent dans des conditions efficaces des pays à excédents, comme le Congo et le Zaïre;
- . encourager l'emploi de poêles plus efficaces à charbon de bois et à bois, y compris les poêles et les fours qu'utilisent les industries rurales (Encadré 5.7) et encourager aussi l'adoption de techniques de carbonisation plus efficaces grâce à un meilleur système de stimulants;
- . développer des énergies de substitution fiables, accessibles sur le plan économique et vendues à un prix approprié, comme le kérosène et le gaz naturel en bouteille, et aider les familles urbaines à faible revenu en mettant en place des systèmes appropriés de crédit ou de subvention pour acheter des poêles et des appareils ménagers qui utilisent ces combustibles;
- . renforcer le développement institutionnel grâce à la planification, à la gestion et à la formation de la main-d'oeuvre afin de donner au secteur public les moyens de formuler, de suivre, d'évaluer et d'aménager des stratégies efficaces concernant le bois de feu.

Energie primaire commerciale

Energie primaire commerciale

5.126 L'Afrique subsaharienne produit environ 1,8 % de l'énergie primaire commerciale du monde (avant sa conversion en d'autres formes d'énergie) et en consomme 0,5 %. Les sources principales sont le pétrole (70 % de la consommation en 1988), le gaz naturel (9 %), la houille blanche (9 %) et le charbon (12 %). La consommation par personne est la plus faible du monde et n'a augmenté qu'à raison de 0,9 % par an durant les années 80. Par contre, la consommation d'énergie commerciale par personne de l'Inde est désormais le double de celle de l'Afrique, après avoir augmenté à raison de 4,9 % par an entre 1970 et 1986. Dans l'hypothèse d'une augmentation de l'offre d'énergie de 5 à 6 % pendant les 30 prochaines années, l'offre de pétrole et de houille blanche devrait, dans la gamme d'énergie primaire commerciale, rester à 70 %, celle du gaz naturel passer à 15 % et celle de la houille blanche à 10 %, tandis que la part du charbon tomberait à 5 %.

Riche ...et pauvre en pétrole et en gaz

5.127 Les réserves prouvées de pétrole de l'Afrique subsaharienne étaient estimées, au début de 1989, à 20,5 milliards de barils (2,3 % du total mondial) - dont la plus grande partie se trouvent dans le Golfe de Guinée. A eux deux, l'Angola et le Nigéria fournissent 80 % de la production annuelle de la région, qui se monte à 2,2 millions de barils par jour, et dont 84 % est exportée. Les autres pays africains consacrent 20 à 40 % de leurs recettes annuelles d'exportation à l'achat de pétrole, ce qui est paralysant pour leurs économies. Cependant, les milieux pétroliers s'accordent généralement à reconnaître qu'il reste encore à découvrir d'importants gisements de pétrole dans certaines régions relativement inexplorées en dehors du Golfe de Guinée.

5.128 Bien que l'Afrique subsaharienne possède 3,5 % (dont les quatre-cinquièmes se trouvent au Nigéria) des réserves mondiales connues de gaz naturel, sa consommation est limitée. La plus grande partie du gaz est obtenu en association avec le pétrole et est brûlé à la torche. Il existe des réserves considérables prouvées mais sous-développées au large du Nigéria et, dans une moindre mesure, au large de pays comme la Tanzanie, le Cameroun, la Côte d'Ivoire et le Soudan.

5.129 Encouragement de la prospection et de la mise en valeur. La prospection pour le pétrole et le gaz a pris du retard. En 1987, 2.303 puits ont été forés en Amérique latine, contre seulement 237 en Afrique subsaharienne - et ils se trouvent presque tous dans trois pays. Le taux de réussite a été bon; dans le Golfe de Guinée, on a enregistré une découverte pour 2,5 puits, contre une moyenne mondiale de 5,6. En outre, les coûts de production sont compétitifs par rapport à ceux de régions comme l'Indonésie, la Mer du Nord et l'Alaska, qui ont été le théâtre d'une prospection intensive malgré de difficiles conditions matérielles.

5.130 Les pays qui offrent un potentiel de prospection et de mise en valeur se subdivisent en trois groupes :

Les producteurs actuels de pétrole (par exemple le Nigéria, le Cameroun, le Congo, le Gabon, l'Angola et la Côte d'Ivoire), où se trouvent la plus grande partie des réserves prouvées. Les coûts de mise en valeur et les risques y sont relativement faibles et

la prospection portera sans doute sur les gisements maritimes connus, par exemple dans le Golfe de Guinée.

- . Les pays où la prospection a toutes chances de déboucher sur la découverte de champs de pétrole (par exemple, le Mozambique, la Tanzanie et les zones maritimes du Soudan). Les principaux obstacles sont : des perspectives incertaines de recettes en devises provenant des exportations d'hydrocarbures liquides; l'exiguité des marchés locaux de gaz naturel; de longues périodes de gestation des investissements; et le coût élevé de l'infrastructure. Le champ de Pandi en Mozambique et le champ de Songo Songo en Tanzanie restent sous-développés pour ces raisons.

- . Les pays de l'intérieur, comme le Tchad, le Niger, le Soudan méridional et la République centrafricaine. Des marchés locaux limités du pétrole et du gaz, le coût de l'infrastructure et les difficultés de transport au-delà des frontières pour alimenter les marchés locaux ou vers la côte pour les exportations ont freiné la prospection. Une coopération entre les pays et un environnement favorable faciliteraient leur exploitation.

5.131 A l'heure actuelle, la prospection et la mise en valeur des ressources africaines en pétrole et en gaz sont fonction d'un régime d'association avec des sociétés pétrolières transnationales qui peuvent fournir les moyens financiers et techniques. Afin d'attirer de grosses sociétés pétrolières, les pays doivent créer des environnements propices à la prospection et à la mise en valeur. Au Kenya, par exemple, les sociétés pétrolières ont consenti à conclure des accords de prospection après la révision de la législation, du régime fiscal et du barème des redevances. Un grand nombre de bassins pétroliers susceptibles d'être exploités se trouvent dans plusieurs pays. Dans ces cas, la prospection serait facilitée par une coopération multinationale - qui pourrait, par exemple, préparer des bases de données techniques fiables concernant plusieurs pays, harmoniser leurs législations, mettre en place des dispositions sur des corridors régionaux de transports et définir les frontières nationales avant d'empêcher des différends. Un bon exemple est celui de la vallée du Rift, qui est particulièrement prometteuse mais où, jusqu'ici, les travaux de prospection ont été modestes.

5.132 Rationalisation des raffineries. L'Afrique possède 23 raffineries d'une capacité d'environ 44 millions de tonnes par an - soit près du double de la demande de la région. Des prix de revient élevés et une coopération médiocre entre pays voisins rendent les exportations impossibles. En 1986, la capacité a été utilisée à hauteur d'environ 60 %; 13 raffineries n'ont qu'une capacité de 30.000 barils ou moins par jour, ce qui est peu pour une industrie où les économies d'échelle sont importantes. A l'exception du Nigéria et de la Côte d'Ivoire, une technologie dépassée limite la proportion de produits à valeur plus élevée par rapport aux carburants lourds à faible coût; l'entretien est médiocre; et les marchés nationaux sont trop petits pour être économiques. En Afrique, les coûts moyens d'exploitation d'une raffinerie atteignent 2 dollars le baril, contre 0,75 dollar ailleurs. Les problèmes des raffineries d'Etat sont souvent les mêmes que ceux des organismes parapublics africains (voir Chapitre 2).

5.133 Les pays continuent d'exploiter des raffineries qui ne sont pas rentables pour un certain nombre de raisons : dans certains cas, les mécanismes qui établissent les prix des produits pétroliers élaborés dans les raffineries fournissent des rentes qui subventionnent de coûteuses entreprises parapubliques (c'est ce qui se passe, par exemple, au Cameroun et au Congo); dans d'autres cas, il s'agit de conserver l'accès au crédit offert par les fournisseurs de brut dans le cadre de contrats d'Etat à Etat; et, dans d'autres encore, ce sont des raisons de standing ou pour former des ingénieurs (par exemple, au Nigéria et en Côte d'Ivoire). La plupart de ces raffineries sont mal adaptées au marché local et produisent un excédent de mazout qu'il faut alors exporter vers l'Europe ou l'Amérique du Nord au prix de lourdes pertes. Plus de la moitié de la production de la raffinerie de la SONARA, au Cameroun, par exemple, est excédentaire et doit être exportée.

5.134 Certains pays ont aussi fait de gros investissements dans des installations d'entreposage excédentaires qui grèvent considérablement le coût. La Côte d'Ivoire, par exemple, possède des entrepôts inutilisés, financés par l'Etat, dont la capacité équivaut à quatre mois de la consommation nationale; entre-temps, le secteur privé possède des entrepôts suffisants pour satisfaire la demande. Le coût que représente le financement du capital immobilisé dans les stocks stratégiques de produits pétroliers constitue un autre fardeau pour les finances publiques. Parfois, on pourrait réduire ces stocks sans pour autant mettre la sécurité nationale en danger.

5.135 La rationalisation des raffineries sur une base régionale ou sous-régionale pourrait permettre d'augmenter l'utilisation de la capacité, d'améliorer l'efficacité et d'économiser au moins 300 millions de dollars par an. Pour cela, il faudra améliorer l'efficacité des installations modernes (comme celles du Nigéria et de la Côte d'Ivoire), grouper autour d'elles et sur une base régionale la demande des petits marchés et fermer les raffineries qui ne sont pas non rentables.

5.136 Abaissement du coût du pétrole vendu et de sa distribution. En Afrique subsaharienne, le pétrole est le plus cher du monde; le manque d'efficacité des raffineries n'est qu'une explication partielle de cet état de choses. Les pénuries de devises conduisent les pays à acheter le pétrole par petits lots, ce qui ne leur permet guère de profiter de la conjoncture du marché. Une infrastructure médiocre rend les approvisionnements irréguliers et peu fiables.

5.137 Il est possible de surmonter ces problèmes. Le Gouvernement de la Tanzanie, par exemple, a fait appel à l'aide du secteur privé et de bailleurs de fonds internationaux pour remettre son vieux système en état. Des pénuries chroniques de carburant, dans l'intérieur du pays, ont provoqué une centaine de millions de dollars de pertes annuelles qui auraient pu être évitées. Dans d'autres cas, une coopération entre les pays pourrait améliorer l'approvisionnement en produits pétroliers et leur distribution. Le Togo est un exemple particulièrement intéressant : on a fermé la raffinerie locale, qui n'était pas rentable et on a transformé certaines de ses installations en dépôt par lequel transitent les produits réexportés vers d'autres pays de la région, soit à l'intérieur (Burkina Faso et Mali) soit le long des côtes (Guinée, Libéria, etc.). Le dépôt de Lomé fait des bénéfices, alors que, auparavant, la raffinerie travaillait à pertes.

L'avenir du charbon

5.138 Plus de 90 % des gisements de houille de l'Afrique, qu'on chiffre à 135 milliards de tonnes, se trouvent dans trois pays enclavés - Botswana, Swaziland et Zimbabwe. Le manque de capital, de main-d'oeuvre qualifiée, de demande et d'infrastructure, ainsi que des coûts de transport élevés, continueront à en freiner l'exploitation à moins que le prix du pétrole n'augmente de façon spectaculaire. Néanmoins, il est possible de mieux utiliser le charbon pour répondre à long terme aux besoins énergétiques de l'Afrique. A l'avenir, toute expansion sur grande échelle devra être assortie de mesures pour protéger l'environnement.

Une électricité moins chère et plus fiable

5.139 En 1986, l'Afrique avait une capacité installée d'électricité de 19 GW, dont les deux-tiers étaient fournis par des centrales hydroélectriques et le reste par des centrales thermiques, la plupart chauffées au mazout. La consommation d'électricité, qui est inférieure à 200 kwh par personne, est faible, même en fonction des normes de pays en développement (elle atteint 435 kwh en Inde). Les consommateurs sont surtout les ménages et le secteur public. Les utilisations industrielles et commerciales sont peu importantes. En 1986, 86 % de l'électricité était fournie par des services publics et 14 % par des générateurs commerciaux qui s'en servaient pour leurs propres installations ou la vendaient. En raison du peu de coopération entre les pays, seulement environ 3 % de l'électricité a été exportée. La part des producteurs indépendants pourrait considérablement augmenter si les règlements le permettaient.

5.140 Les compagnies d'électricité sont pour la plupart de petites entreprises qui n'ont que rarement la possibilité d'obtenir les économies d'échelle qui justifient les grands barrages ou l'infrastructure coûteuse dont on a besoin pour utiliser le gaz. La capacité installée ne dépasse 1 GW que dans sept pays, dont le plus important est le Nigéria. Les pertes d'électricité sont considérables - 30 % ou davantage dans certains pays, imputables en partie aux vols de courant. L'offre est irrégulière et une grande partie de la demande reste insatisfaite (Encadré 1.1).

5.141 Une planification médiocre a conduit à de coûteux investissements dans une capacité de génération excessive, au détriment des installations de distribution et de leur entretien. Au Zaïre, par exemple, l'utilisation de la capacité ne dépasse pas 25 % à cause de la répartition peu efficace de la charge entre les centrales hydroélectriques. Tandis que la capacité existante peut n'être utilisée qu'à hauteur de 50 %, sinon moins, un entretien médiocre - qui entraîne des pannes et de longues coupures de courant - a tendance à contraindre à investir dans de nouvelles installations. Le Nigéria, par exemple, a environ 5 GW de capacité installée pour alimenter un marché qui, aujourd'hui, est légèrement inférieur à 2 GW. Souvent, l'équipement est profondément dégradé. L'entretien pourrait être un moyen efficace par rapport aux coûts d'accroître les fournitures d'énergie.

5.142 Plusieurs grands problèmes se posent aujourd'hui pour les compagnies de gaz et d'électricité d'Afrique - personnel pléthorique

(d'environ 30 %) et barèmes trop bas pour fournir des moyens suffisants pour assurer une exploitation minimum, sans parler de l'entretien et des investissements. En outre, les arriérés vont de six mois à un an; les taux d'encaissement dépassent rarement 80 % de l'électricité vendue. En outre, la dette est débilite, à cause d'un surinvestissement et d'un médiocre contrôle de la qualité.

5.143 L'Afrique a un énorme potentiel hydroélectrique inexploité et ses abondantes réserves de gaz naturel sont en grande partie inutilisées (beaucoup de puits de gaz sont cimentés ou, quand le gaz est obtenu en association avec le pétrole, il est brûlé à la torche). Il convient de donner la priorité à l'utilisation de ces ressources énergétiques indigènes non exportables - en développant des marchés plus importants, dans le cadre d'une coopération multinationale, afin d'obtenir les économies d'échelle qu'exigent les énormes investissements d'équipement qu'elles entraînent; en établissant des prix économiques et en améliorant les encaissements - qui sont essentiels pour assurer la viabilité financière et pour obtenir des capitaux destinés à de nouveaux investissements; et en attirant des capitaux étrangers pour des investissements qui ne bénéficient d'aucune garantie de l'Etat ou dans le cadre de privatisation. On a besoin de formules de financement novatrices - par exemple, un exploitant construit une usine, l'exploite jusqu'à ce qu'il soit rentré dans ses fonds puis la cède au gouvernement.

5.144 Il existe beaucoup de possibilités de rationaliser la production d'électricité pendant les 30 prochaines années, notamment grâce à des interconnexions de grilles nationales qui fonctionnent bien, par exemple entre le Ghana, le Togo, le Bénin et la Côte d'Ivoire en Afrique occidentale, entre l'Ouganda et le Kenya et entre la Zambie et le Zimbabwe en Afrique orientale. En dernière analyse, toute l'Afrique occidentale pourrait être interconnectée. Un système analogue pourrait devenir réalisable en Afrique orientale, mais probablement pas avant 20 ans. L'intégration accrue des systèmes d'électricité et l'amélioration de l'utilisation de la capacité pourraient rendre économiquement viable une tranche supplémentaire de 60 GW. On pourrait ainsi multiplier de sept fois, d'ici à 2020, la production d'énergie primaire par les centrales hydroélectriques, ce qui permettrait à la houille blanche de fournir 10 % de l'énergie primaire commerciale.

5.145 L'Afrique renferme 107 billions de pieds cubiques de gaz naturel, et pourtant la production de gaz n'alimente que 3 % de la consommation énergétique du continent. Par contre, l'Argentine a des réserves de 25 billions de pieds cubiques (le quart de celle de l'Afrique) qui fournissent plus du tiers de l'énergie dont elle a besoin; toute l'Afrique subsaharienne consomme moins de la moitié de ce chiffre. En supposant que la consommation de gaz aille décupler en 30 ans, les réserves actuelles dureront plus d'un siècle. En outre, les centrales chauffées au gaz coûtent moins cher à construire que les centrales hydroélectriques. L'investissement projeté de 10 milliards de dollars d'ici à 2020 dans l'infrastructure du gaz naturel permettrait de réaliser, aux prix du pétrole de 1989, 3 à 4 milliards de dollars d'économies par an.

5.146 La grille interconnectée du Ghana, du Bénin, du Togo et de la Côte d'Ivoire donne un bon exemple ce qui pourrait être fait pour optimiser grâce à la coopération l'utilisation des ressources indigènes en énergie primaire.

En périodes de sécheresse, la région est exposée à des pannes de courant. L'exploitation coordonnée des interconnexions permettrait d'optimiser l'emploi de l'énergie hydroélectrique accumulée en Côte d'Ivoire et au Ghana, et assurerait aussi qu'on pourrait tirer partie de la capacité thermique des quatre pays en périodes de sécheresse. La coordination des programmes d'expansion permettrait aussi à certains pays de retarder de deux ou trois ans de gros investissements pour profiter d'un excédent qui se trouve temporairement ailleurs, et inversement. A plus long terme, la coopération régionale serait renforcée si le Nigéria faisait partie de l'interconnexion, ce qui permettrait d'importer l'énergie bon marché fournie par les centrales thermiques chauffées au gaz et d'exporter l'énergie hydroélectrique durant les années de pluies abondantes. Il existe des possibilités analogues en Afrique orientale entre des pays qui possèdent de gros potentiels d'hydroélectricité et/ou de gaz naturel (Ouganda, Zambie, Tanzanie, Mozambique, Rwanda et Ethiopie) et les pays pauvres en énergie (Soudan, Kenya et Zimbabwe); néanmoins, il n'est guère probable qu'elles soient réalisées durant les 20 prochaines années.

Energie solaire

5.147 L'électricité obtenue grâce à l'énergie solaire reste coûteuse et n'est rentable que dans les zones éloignées où le coût des autres sources d'énergie est prohibitif. Des technologies solaires simples peuvent servir à sécher des produits agricoles ou à chauffer l'eau. On pourrait ainsi réduire la demande de bois de feu. L'énergie photovoltaïque peut, par exemple, réfrigérer les vaccins dans les dispensaires ruraux.

5.148 Le principal inconvénient de l'énergie solaire est qu'on ne peut l'obtenir que durant la journée - or, en Afrique subsaharienne, l'électricité sert surtout à l'éclairage. Dans ces conditions, l'emploi sur grande échelle de l'énergie solaire ne deviendrait réalisable en Afrique que dans les cas où il serait possible de stocker l'électricité dans des conditions plus économiques.

Une future stratégie énergétique

5.149 Pour réaliser une expansion soutenable de l'offre d'énergie afin d'appuyer sa croissance économique, l'Afrique a besoin :

- . D'élaborer pour le secteur énergétique des stratégies nationales à long terme se fondant sur l'utilisation au moindre coût d'une gamme de sources d'énergie nationales, importées et internationales. Ces stratégies comportent les éléments fondamentaux suivants : établissement d'un ordre de priorité des investissements, avec un meilleur équilibre entre dépenses d'entretien et de rénovation et investissements dans de nouvelles capacités; utilisation efficace des ressources et installations locales; conservation des sources coûteuses d'énergie, dont le pétrole et le bois de feu; politique de prix saine; renforcement des institutions qui s'occupent d'énergie; et entretien de la capacité installée.
- . D'encourager entre les pays une coopération vigoureuse afin d'obtenir une exploitation et une utilisation optimales de

l'énergie pour créer des marchés plus importants qui permettent des investissements économiques et une utilisation optimale des ressources en houille blanche, gaz et autres énergies primaires; amoindrir les obstacles administratifs qui entravent l'achat, la transformation et la distribution du pétrole et des produits pétroliers par des consortiums privés et éliminer les barrières du commerce international; et encourager conjointement la prospection et la mise en valeur de bassins géologiques qui occupent plusieurs pays en créant des conditions favorables aux investissements.

- . De créer un environnement propice qui attire de gros investissements, notamment dans le pétrole et le gaz. Les éléments fondamentaux sont analogues à ceux dont il a été question plus haut à propos des mines; il s'agit de créer un cadre contractuel qui établisse un environnement favorable aux investissements tout en protégeant les intérêts nationaux.
- . D'encourager une utilisation plus efficace et d'accélérer la recherche-développement de technologies à utilisation efficace de l'énergie; d'encourager la tarification de l'électricité au coût marginal et de donner plus d'efficacité aux mécanismes de fixation des prix des produits pétroliers; de poursuivre la recherche-développement portant sur les sources d'énergie renouvelables.
- . De prendre des mesures concertées pour s'attaquer à la crise du bois de feu.

5.150 Les efforts déployés actuellement pour développer le secteur énergétique sont fortuits et mal coordonnés. Il est essentiel d'avoir une approche plus rigoureuse et plus systématique aux niveaux national, sous-régional et régional, en tenant compte des paramètres de l'environnement. Les organismes multilatéraux et bilatéraux d'aide ont un grand rôle à jouer pour encourager et soutenir ces efforts nationaux et régionaux.

Encadré 5.1 Réussite de l'industrialisation animée par les exportations à Maurice

Les industries de fabrication jouaient un rôle secondaire dans l'économie de Maurice avant son indépendance, en 1968. L'économie du pays reposait sur le sucre et la modicité des revenus, ainsi que les faibles dimensions du marché, n'offraient guère de possibilités d'implantation d'une industrie efficace qui remplace les importations.

Après l'indépendance, le pays a identifié le tourisme et les industries à vocation exportatrice parmi les sources possibles de croissance, suivant en cela le modèle de petits pays d'Asie, tels que Hong Kong, Singapour et Taïwan. La Loi de 1970 sur la Zone franche industrielle visait à attirer des investisseurs mauriciens et étrangers vers le secteur des industries de transformation travaillant pour l'exportation. Parmi les incitations offertes figuraient des exonérations fiscales temporaires sur les dividendes et les bénéfices non distribués, l'entrée des intrants importés en franchise de douane, le libre rapatriement du capital et des dividendes, des conditions d'emploi souples, et l'accessibilité de terrains et usines. Les politiques de change et salaires furent elles aussi conçues pour assurer la rentabilité de la production destinée à l'exportation.

Pendant les années 70, les résultats obtenus ont été remarquables. En quelques années, les investissements industriels ont quadruplé, financés en partie grâce aux bénéfices d'une vigoureuse industrie sucrière. Le PIB réel a progressé à un rythme annuel d'environ 10 % pendant la plus grande partie de la décennie.

Cependant, la croissance des industries de fabrication s'est arrêtée en 1979-82, quand la baisse des cours du sucre, le deuxième choc pétrolier et la récession mondiale ont provoqué de graves déséquilibres financiers et économiques. Le gouvernement a réagi rapidement avec des mesures de stabilisation à court terme, un ajustement du taux de change, la réforme de sa politique commerciale et un blocage des salaires et des prix pour arrêter la hausse des coûts de main-d'oeuvre. D'autres mesures visaient à donner une vigueur nouvelle aux exportations industrielles : accords bilatéraux pour éviter la double imposition des dividendes, plan de garantie du crédit à l'exportation pour protéger les banques commerciales en cas de cessation de paiement, remboursement des droits de douane sur les nouvelles exportations d'entreprises orientées vers le marché national, et promotion des exportations à l'étranger.

Ces aménagements ont eu lieu au moment où, sous la poussée des incertitudes politiques qui étaient apparues sur le territoire, les capitaux de Hong Kong recherchaient à l'étranger des possibilités d'investissement dans des pays où la croissance des exportations textiles n'était pas freinée par des mesures de contingentement. Les investissements industriels ont donc considérablement augmenté en 1983/84 et le nombre d'industries de transformation à vocation exportatrice est passé de 195 en 1984 à 408 en 1986 et à 586 en 1988. Sous l'impulsion du secteur des vêtements en tissus chaîne et trame et en tissu à la maille, les exportations de produits manufacturés ont augmenté à raison de 30 % par an et ont remplacé le sucre comme principale exportation de Maurice.

Encadre 5.1 (cont'd.)

Tableau 5.1 de l'Encadré : Composition des exportations de Maurice, 1970-88
(en pourcentage)

	<u>1970/71</u>	<u>1980/81</u>	<u>1987/88</u>
Sucre	93,5	60,0	33,9
Zone franche industrielle	-	32,6	61,2
Autres	<u>6,5</u>	<u>7,4</u>	<u>4,9</u>
Total	100,0	100,0	100,0

Source : Banque mondiale.

Encadré 5.2 Coentreprise germano-zambienne

Après un début prometteur sur le marché des vêtements de la Zambie, une coentreprise germano-zambienne, Serioes Ltd., a subi, vers la fin des années 70, les contrecoups d'une contraction de la demande nationale et des restrictions frappant les importations d'intrants. Pour surmonter ces difficultés, Serioes s'est mis à la recherche d'un marché à l'étranger. Il est devenu un vigoureux exportateur en se plaçant sur un créneau spécial du marché international - les uniformes militaires et ceux des compagnies d'aviation. Cette réussite s'explique en particulier par les éléments suivants :

- . aptitude de l'entreprise à trouver un créneau sur le marché;
- . gestion permettant d'obtenir une qualité et des coûts compétitifs; et
- . transfert de technologie par l'intermédiaire de la formation.

L'entreprise fabriquait des vêtements masculins, des vêtements de sport, des uniformes et des vêtements féminins. Très rapidement, les produits de l'entreprise furent vendus dans toute la Zambie, puis dans les pays voisins; l'entreprise ouvrit alors des magasins de vente au détail.

Le directeur de la compagnie, de nationalité sri-lankaise, avait prouvé qu'il savait s'adapter aux conditions de l'Afrique. L'installation d'un matériel de qualité s'accompagna d'une formation pratique, à l'usine, donnée par des techniciens allemands compétents. Cette formation sur le tas a assuré qu'il avait transféré, et non pas simple acquisition de technologie, et a permis à des employés locaux d'occuper éventuellement des postes de cadres moyens et supérieurs en remplacement d'étrangers.

Malgré un début prometteur, la contraction du marché national et le manque de devises pour importer les intrants a amené Serioes à licencier la moitié de ses employés en 1983. L'expérience accumulée par le fondateur en matière de production et d'exportation l'a conduit à rechercher un créneau spécialisé lui permettant de survivre. Après une première vente d'uniformes militaires à la Tanzanie, la compagnie s'est mise à vendre des uniformes à d'autres pays africains et vient récemment de s'implanter sur le marché de l'Allemagne occidentale. Elle a également trouvé un autre créneau, celui des uniformes de compagnies aériennes.

La réussite de Serioes montre comment un associé étranger peut jouer un rôle catalytique fondamental s'il apporte en même temps l'expérience, la vision, les compétences techniques, une connaissance de gestion et le sens des affaires qui permettent de trouver un créneau sur un marché international extrêmement compétitif.

Encadré 5.3 Madagascar exporte des vêtements d'enfants en Europe

L'art traditionnel de la broderie malgache et les avantages compétitifs apportés par la dévaluation ont permis à une malgache de s'implanter sur le marché européen des vêtements d'enfants haut de gamme. Deux ans après avoir abandonné la décoration d'intérieur pour la fabrication de nappes brodées, elle exportait en effet en Europe plus de 1 millions de dollars de vêtements d'enfants et de nappes brodées.

La broderie est un art bien connu à Madagascar. Pour fournir à ses clients des nappes brodées de haute qualité, la jeune décoratrice recruta des femmes, en 1986, pour travailler dans son arrière-cour. Elle fit faire aussi pour sa fille des robes qui furent bien accueillies lors d'un voyage qu'elle fit en Europe. En 1987, elle présenta à Paris, à l'occasion d'un salon de couture, une collection de vêtements pour enfants brodés de haute qualité. Elle avait choisi des modèles classiques qui ne changent guère avec la mode et avait mis en valeur une finition parfaite pour capter le marché haut de gamme. En choisissant ce créneau, elle est devenue moins tributaire d'informations concernant les tendances de la mode.

La grande dévaluation mise en place par Madagascar en 1987 lui a permis de mieux lutter contre la concurrence sur les marchés internationaux, notamment de la part des exportateurs philippins. Ses affaires ont prospéré grâce aux commandes d'exportation et, au bout de deux ans à peine, elle employait 300 femmes. Une croissance plus rapide aurait été possible si elle avait pu recevoir un financement bancaire, mais elle hésitait à prendre des engagements en excès de ses moyens financiers.

La quasi-totalité des éléments de production sont de fabrication locale, y compris les tissus en coton malgache. En l'absence de carton, le conditionnement utilise des articles de vannerie traditionnels en fibres naturelles pour protéger les vêtements durant le transport. Après avoir été nommée présidente de l'association des exportateurs de vêtements, elle a obtenu d'Air Madagascar une réduction des tarifs de transport aérien des marchandises à destination de l'Europe, qui étaient beaucoup plus élevés que dans le sens Europe-Madagascar.

Le Gouvernement a facilité l'opération en rendant les exportations plus rentables et en simplifiant les démarches. L'entrepreneur local a répondu en adaptant des produits et des métiers locaux à un marché international spécialisé. Dans ce cas, les moyens existaient; il ne manquait qu'un environnement favorable et un sens des affaires pour y ajouter une valeur considérable.

Encadré 5.4 Répercussions des programmes d'ajustement sur le secteur industriel de certains pays

Au début, les programmes d'ajustement exercent sur l'industrie des effets à la fois positifs et négatifs; leur résultat final varie beaucoup selon le produit et selon l'entreprise. La dévaluation fait augmenter la rentabilité des produits qui remplacent des importations, et celle des exportations, tandis que la hausse des prix agricoles fait accroître la demande des principaux biens de consommation et des intrants agricoles; par contre, les mesures de stabilisation freinent la demande globale. Des prêts à l'ajustement atténuent les contraintes de change et améliorent l'accès des entreprises aux intrants dont elles ont besoin, mais la libéralisation des importations intensifie les pressions que la concurrence exerce sur les entreprises peu efficaces.

Les industries qui ne pouvaient pas importer tous les intrants dont elles avaient besoin ou qui étaient en mesure d'exporter ont réagi de façon positive aux mesures d'ajustement, alors que celles qui étaient fortement protégées, étaient tributaires d'intrants importés ou dont les produits ne faisaient l'objet que d'une demande limitée ont couru plus de risques. En dernière analyse, l'effet a été positif, comme le montrent les statistiques de plusieurs pays où la production industrielle a cessé de reculer pour recommencer à croître aussi longtemps que l'ajustement s'est poursuivi (ce qui n'a pas été le cas en Côte d'Ivoire ou en Zambie).

Encadre 5.4 (Cont'd.)

Tableau 5.2 de l'Encadré Croissance de la production de produits manufacturés, des exportations et de l'utilisation de la capacité avant et pendant la période de réforme (en pourcentage par an)

	Production		Exportations		Utilisation de la capacité	
	Avant	Après	Avant	Après	Avant	Après
Côte d'Ivoire	- 1,8 (81-83)	5,8 (84-86)	- 6,9	12,3	--	--
Ghana	-17,1 (80-83)	15,0 (84-87)	-10,4	51,8	19	32
Nigéria	- 7,8 (82-85)	0,2 (86-87)	-15,4	18,1	30	57
Zambie	- 3,1 (82-84)	4,0 (84-86)	5,4	7,2	38	54

Source : Banque mondiale, World Tables 1988-89, Washington, D.C. 1989.

Les exportations de produits manufacturés ont vigoureusement réagi à l'amélioration des stimulants et ont dans tous les cas stimulé la croissance générale de la production, bien que leur base de départ ait été réduite. Dans plusieurs pays, la dévaluation a conduit à un emploi accru d'intrants d'origine locale et à la reprise d'industries de transformation de produits exportés, telles que celles du bois et du cacao. Une grande partie de l'accroissement correspond à la récupération de marchés d'exportation et à l'expansion d'opérations existantes, comme c'est le cas, par exemple, des exportations textiles du Ghana et du Nigéria en direction des pays voisins, et de produits à base de cacao de Côte d'Ivoire et du Nigéria à destination de l'Europe. Des entreprises de plus en plus nombreuses recherchent des débouchés d'exportation, parfois pour des produits nouveaux, comme les vêtements de Madagascar et le glycerol du Ghana.

Les taux d'utilisation de la capacité se sont améliorés sensiblement et rapidement, en partie parce que les prêts à l'ajustement ont atténué les contraintes qui frappaient les intrants importés. Au Nigéria, le taux moyen d'utilisation a presque doublé, pour atteindre 57 %, surtout dans le secteur des industries de biens de consommation. Par contre, les industries de produits intermédiaires et de biens de consommation ont été compromises par la réduction de la production; les entreprises dont les produits contiennent plus de 66 % d'importations travaillent à moins de 50 % de leur capacité. Les politiques d'ajustement semblent exercer les pressions les plus fortes sur les grosses entreprises très protégées, qui appartiennent souvent au secteur public des industries de base. Par exemple, dans cinq entreprises moins efficaces de Zambie, l'utilisation de la capacité est tombée de 56 à 25 %.

Dans certains pays, la dévaluation a rendu la main-d'oeuvre plus compétitive sur le plan international. À Madagascar, le salaire horaire, exprimé en dollars, est tombé en 1986 à 0,29 dollar, contre 0,40 en Inde et 1,89 à Hong Kong, ce qui a conduit des fabricants de vêtements de Hong Kong qui avaient des usines à Maurice à investir à Madagascar. Certaines grosses entreprises ont réagi à l'intensification de la concurrence et à l'assouplissement des lois du travail en réduisant leurs effectifs afin de diminuer leurs budgets de main-d'oeuvre. La main-d'oeuvre étrangère a été

particulièrement touchée après que la dévaluation l'ait rendue plus chère. L'expérience du Nigéria suggère que l'emploi peut augmenter dans les petites entreprises qui, auparavant, étaient moins concernées par les restrictions contre le licenciement des employés en surplus.

Les politiques d'ajustement encouragent des reconversions structurelles au sein d'une industrie au fur et à mesure que diminuent d'importance les entreprises fortement protégées tributaires des importations et qu'augmentent les exportations et la transformation d'intrants d'origine nationale. La production industrielle - et notamment les exportations - se sont améliorées dans leur ensemble à court terme dans les pays qui procédaient à un ajustement; il faut cependant ranimer la demande nationale afin de soutenir la reprise et la croissance à long terme.

Encadré 5.5 Le Suame magazine du Ghana : Renforcement des moyens indigènes en ingénierie

Au Ghana, la petite industrie témoigne, depuis le début des années 70, d'une résistance et d'une croissance remarquables. Le secteur non structuré s'est révélé particulièrement ingénieux pour survivre à la crise économique de la fin des années 70 et du début des années 80. Dans le cadre du Programme de relèvement économique entrepris en 1983, le secteur non structuré de l'industrie et des services a permis de lancer des innovations technologiques à forte intensité de main-d'oeuvre pour remplacer les importations. Des efforts sont en cours pour améliorer les conditions institutionnelles et financières afin de permettre le développement de l'esprit d'entreprise et de la technologie industrielle.

Un exemple d'ingéniosité et d'esprit d'entreprise est fourni par le "Suame Magazine" de Kumasi - groupement d'environ 5.000 artisans qui travaillent dans des abris de fortune. Ces mécaniciens de petits garages et ateliers réparent et reconditionnent de vieux véhicules et de vieilles machines et transforment les déchets métalliques en se servant d'outils relativement primitifs. Jusqu'à 80 % du parc automobile du Ghana, qui devient âgé, est entretenu et reconstruit dans des ensembles de garages marginaux, comme le Suame Magazine, où des spécialistes font les travaux de mécanique, de carrosserie, d'électricité et autres.

Ces mécaniciens ont appris à fabriquer les pièces de véhicules et de machines qui étaient devenues introuvables durant la crise économique. Ils ont prospéré dans le cadre du Programme de relèvement économique parce que l'accroissement du taux de change officiel, qui a augmenté d'un facteur de cent depuis 1983, a rendu relativement coûteuses les pièces importées tandis que la libéralisation des importations permettait de se procurer plus facilement les outils et les intrants nécessaires.

Le Gouvernement est intervenu pour aider ces artisans indigènes en leur offrant des services techniques, en leur donnant une formation et en leur consentant du crédit. Le Centre de consultation technologique de la Faculté des sciences et de la technologie aide depuis plus de dix ans le Suame Magazine dans le cadre de sa Cellule de formation en technologie intermédiaire. Le Centre fonctionne désormais avec un minimum d'apport financier de l'Etat. Celui-ci a repris le principe des cellules de formation dans l'ensemble du territoire par l'intermédiaire d'une organisation novatrice, appelée Ghana Regional Appropriate Technology Industrial Services (GRATIS), qui donne sur place une formation en matière d'élaboration de produits. Le Centre et GRATIS effectuent des recherches qui leur permettent de mettre au point des technologies appropriées utilisant des matériaux locaux pour d'importants secteurs tels que l'outillage agricole, les transports intermédiaires, et les matériaux de construction. Ils fournissent également de précieux conseils aux entreprises qui élaborent de nouveaux produits.

La formation dans le cadre d'institutions comme l'Institut technique de Kumasi s'est révélée populaire et efficace. Par l'intermédiaire de son Projet de remise en état des transports, qui bénéficie du soutien de l'IDA, le Gouvernement organise une formation qui améliore les compétences des

Encadre 5.5 (Cont'd.)

mécaniciens des ateliers marginaux et enseigne des rudiments de comptabilité et de gestion.

Le Gouvernement a également mis en place un programme pilote qui fournit du crédit aux petits exploitants de groupements de garages, comme Suame Magazine. Les bénéficiaires sont des coopératives de mécaniciens qui se sont constituées pour acheter et utiliser en commun des machines, comme les tours et les rectifieuses de vilebrequins. L'Association nationale des garagistes garantit les prêts, qui sont fournis à des conditions commerciales par la Banque de la sécurité sociale. D'une moyenne d'environ 3.000 dollars, ces prêts ont déjà aidé les petits mécaniciens à améliorer sensiblement la qualité de leurs prestations et leurs compétences.

Encadré 5.6 Production de l'or au Ghana

Au moment de son indépendance, le Ghana était le principal producteur d'or d'Afrique occidentale, avec une production proche de 1 million d'onces par an. La production a suivi pendant 20 ans un mouvement constant de baisse pour tomber à 277.000 onces en 1983, à la suite de la surévaluation de la monnaie, de nombreux obstacles qui entravaient les investissements privés et du manque de fonds permettant au secteur public d'investir dans le secteur. L'industrie de l'extraction de l'or du Ghana possède le potentiel minéral lui permettant de retrouver, voire dépasser, son ancien niveau maximum de production. Le Gouvernement a fait de la production d'or un objectif principal de son programme de relèvement économique.

Le Gouvernement a pour stratégie d'encourager les investissements miniers en faisant une réforme des orientations générales. En 1986, il a mis en place, pour attirer les investisseurs privés, un nouveau code minier cohérent, un système de taxation et un cadre de réglementation. Désormais, c'est une Commission des minéraux qui négocie les dispositions fiscales et les modalités d'accès aux devises en fonction de principes bien définis et uniformément appliqués, et qui délivre des baux et des permis de prospection.

Ces mesures renforcent les réformes macroéconomiques - et surtout un ajustement considérable du taux de change - en attirant de l'étranger des capitaux et, en même temps, les experts en gestion et les techniciens dont le pays a grandement besoin. De cette manière, le Ghana a pu adopter des méthodes améliorées d'extraction et de récupération, par exemple la lixiviation des déblais, qui sont déjà très employées ailleurs.

La nouvelle attitude du Gouvernement donne déjà de bons résultats. On pense que la production d'or va atteindre environ 400.000 onces en 1989 - soit environ 50 % de plus que son chiffre le plus bas où elle était descendue en 1983. Vers le milieu de l'année 88, la Southern Cross Mining, propriété d'investisseurs privés à hauteur de 70 % et de la State Mining Company à hauteur de 30 %, a ouvert la première mine d'or qui ait été mise en exploitation au Ghana depuis plus de 40 ans, et dont la production atteint actuellement environ 36.000 onces par an et va sans doute augmenter. Trois autres compagnies minières, la Canadian Bogosu Resources, les Ghanaian Australian Goldfields et les Teberobie Goldfields, qui appartiennent toutes au secteur privé à hauteur de 90 % et au Gouvernement à hauteur de 10 %, doivent commencer leur exploitation d'ici deux ans. D'autres nouvelles mines d'or en sont à diverses étapes de prospection et de planification. Enfin, Ashanti Gold Mines, une coentreprise détenue à 45 % par le secteur privé et à 55 % par le Gouvernement et la mine d'or la plus importante et la plus rentable du Ghana, a presque terminé une tranche de grands travaux qui doivent porter sa production, obtenue en grande partie en sous-sol, de 280.000 onces en 1987 à 400.000 onces par an en 1991; elle est sur le point d'entreprendre une nouvelle tranche d'expansion qui obtiendra 100.000 onces supplémentaires par an à partir de gisements superficiels. La production d'or du Ghana devrait alors dépasser 600.000 onces par an; elle continuera d'augmenter durant la prochaine décennie.

Encadré 5.7 Poêles à bon rendement énergétique au Niger

Comme dans la plupart des pays de l'Afrique subsaharienne, le bois est la source principale d'énergie du Niger, où il fournit les quatre-cinquièmes de l'énergie brute. Environ 98 % des ménages des zones urbaines s'en servent pour préparer les aliments. La consommation grandissante du bois de feu et la façon peu efficace dont il est recueilli et consommé ont exercé un effet nuisible sur l'environnement et sur l'économie du pays. Pour surmonter ces problèmes, le Gouvernement a mis sur pied un programme visant à améliorer l'efficacité de la consommation de combustible par les ménages urbains.

Il s'agissait de remplacer le poêle traditionnel, qui manquait d'efficacité, par un nouveau poêle portatif en métal, d'un modèle amélioré, et de mettre en place, sans aucune subvention, un réseau autonome et indépendant de production et de vente qui utilise les réseaux commerciaux existants. Plusieurs interventions ont eu lieu en même temps. On a donc conçu un poêle plus efficace (appelé Mai Sauki); on a formé des artisans pour le fabriquer; on a apporté des améliorations au réseau de commercialisation; et on a fait la publicité du nouveau Mai Sauki. Pendant les deux années de réalisation du projet, on a fabriqué et vendu près de 40.000 poêles, soit 200 % de plus qu'on avait prévu à l'origine.

Le Mai Sauki a réussi parce qu'il répond aux besoins des consommateurs et des producteurs. Il est facile à utiliser et il est adapté aux habitudes de cuisson locales. Les dépenses consacrées par les ménages au bois de feu ont diminué de 30 %, soit une somme suffisante pour rattraper en deux mois seulement le prix du poêle. Les 116 ouvriers en métaux indépendants formés par le projet qui vendent le Mai Sauki ont pratiquement doublé leurs bénéfices.

La réussite du projet s'explique aussi par le fait qu'il était ouvert aux suggestions et a fait preuve de souplesse pour reprendre des activités déjà entreprises pour faire connaître les poêles. Beaucoup de Nigériens, depuis les Chefs de district jusqu'aux Organisations féminines, en passant par l'Organisation de la jeunesse du Niger, ont participé au projet, tandis que des techniciens et des ingénieurs du Laboratoire national de recherches solaires collaboraient à la conception et aux essais des poêles. Le projet a également bénéficié de la collaboration d'ONG, d'organisations locales, et d'associations bénévoles, telles que le Church World Service, l'Association bois de feu, le Corps de la paix, les Volontaires européens pour le développement, et beaucoup d'autres encore. En travaillant dès le début en liaison étroite avec diverses organisations nationales et étrangères, le projet a pu tirer parti de leurs expériences et les aider à son tour dans leurs travaux en canalisant les efforts qu'elles entreprenaient dans le cadre du projet.

CHAPITRE 6

Promouvoir l'entreprise africaine

L'effet catalytique de l'esprit d'entreprise

6.1 L'Afrique a besoin d'entrepreneurs. La pérennité de la croissance économique dépendra de l'aptitude de la population africaine, quelle que soit son origine sociale, à tirer parti des nouvelles opportunités commerciales et techniques qui ne manqueront pas de se présenter. Au cours des trois prochaines décennies, la population de l'Afrique sub-saharienne devrait s'accroître d'au moins 600 millions de personnes, ce qui correspond à plus d'un doublement de la population active. Ce sont les entrepreneurs africains qui devront créer les emplois correspondants et seule leur initiative permettra de garantir que la production en quantités suffisantes de biens et de services à des coûts raisonnables.

6.2 Les entrepreneurs sont des gens aptes à déceler des possibilités de profit, disposés à prendre des risques pour les concrétiser et capables d'organiser une entreprise. Quels que soient les pays, le nombre de personnes ayant un sens inné de l'entreprise est limité. C'est à des motivations d'ordre économique et non à des impulsions instinctives que répondent en premier lieu la plupart des entrepreneurs qui sont en effet attirés par toute activité susceptible de générer des profits. De manière générale, lorsque l'environnement économique est défavorable, les entrepreneurs à consacrer leur énergie à la recherche de rentes de situation. C'est par rapport à cette alternative plus simple que seront jugées les possibilités de profit qui pourraient résulter du recrutement d'employés supplémentaires ou de l'achat de nouveaux équipements pour développer des activités productives. Pour que les entrepreneurs poursuivent de telles activités à long terme, il faut qu'ils soient libres d'accumuler des profits, tant pour récompenser leur succès que pour compenser leurs pertes éventuelles.

6.3 Le secteur informel est un excellent exemple des forces et des faiblesses des entreprises africaines. Les activités de ces entreprises qui ne sont ni réglementées ni pour la plupart répertoriées, s'exercent dans les secteurs les plus accessibles et les plus concurrentiels des économies africaines. Ces entreprises qui sont pour la plupart très petites constituent un vivier d'entrepreneurs. Soumis à des réglementations contraignantes et ignoré par les pouvoirs publics, le secteur informel a développé ses propres institutions traditionnelles pour répondre à ses besoins de crédit et de formation. Cependant, du fait de leur environnement économique restrictif, de leurs liens ténus avec les marchés formels et des infrastructures insuffisantes dont ils disposent, les entrepreneurs du secteur informel n'ont pas été en mesure d'augmenter leurs effectifs et de se développer.

6.4 Un environnement plus propice et un support plus efficace aux initiatives des entrepreneurs permettraient à des entreprises de toute taille d'apporter une contribution importante au développement. Les entrepreneurs eux-mêmes devront participer activement à l'amélioration des politiques, des réglementations et des institutions qui les concernent. En

adoptant une approche participative qui permette de mieux adapter les politiques et les institutions administratives aux besoins des entrepreneurs, les pouvoirs publics peuvent renforcer la confiance dans les réformes juridiques et institutionnelles, améliorer la productivité et diminuer le coût des affaires à tous les niveaux. A quelques variations près selon les pays, les objectifs d'une telle approche seront les suivants:

- . améliorer le climat des affaires en éliminant les réglementations injustifiées, en protégeant le droit de propriété et le droit des contrats et en améliorant l'image des entrepreneurs auprès du public.

- . développer les systèmes financiers et les réseaux d'information afin d'accélérer la réponse aux incitations des marchés, d'encourager la création d'emplois et d'améliorer la productivité des petites entreprises.

- . élargir les marchés en les reliant par des moyens de communication adéquats, en décentralisant la passation des marchés publics et en encourageant la participation du secteur privé aux prestations de services publics.

- . encourager les associations (y compris les associations commerciales et professionnelles, les organisations traditionnelles et les ONG) qui permettent aux entrepreneurs de défendre leurs intérêts et de mobiliser les ressources dont ils ont besoin.

Le développement de l'entreprise africaine

6.5 Les agriculteurs, les commerçants, les artisans et les responsables de grandes entreprises africains constituent un vivier d'entrepreneurs locaux. A mesure où les gouvernements assouplissent leurs contrôles sur la concurrence et le commerce, ces groupes commencent à tirer profit des nouvelles incitations du marché. Certes, il existe déjà des exemples de succès mais le développement de l'emploi et de la production nécessaire à long terme ne s'est pas encore matérialisé. Pour permettre à leurs économies de s'engager sur la voie d'une croissance durable et équitable, les pays africains devront réévaluer les expériences passées, les contraintes actuelles et les perspectives futures de l'entreprise en Afrique.

La tradition commerciale africaine

6.6 L'esprit d'entreprise a une longue histoire en Afrique subsaharienne. Dans certaines régions de ce continent, le commerce sur de longues distances par caravanes remonte au onzième siècle. Les archives de plusieurs villes d'Afrique de l'ouest, notamment Tombouctou, Kano et Salaga, témoignent du rôle d'étape que ces villes ont joué pour des caravanes trans-sahariennes dont les effectifs pouvaient compter jusqu'à 2.000 commerçants et caravaniers extrêmement bien organisés. Des découvertes archéologiques ont permis de prouver l'existence du "Grand Zimbabwe" dont les activités minières étaient liées aux marchés d'exportation arabes à partir de la côte sud-est de l'Afrique. Tolérant la

diversité ethnique et le pluralisme religieux, ces centres commerciaux ont développé leurs propres règles et institutions ainsi qu'un système d'échanges libéral et un jargon professionnel commun.

6.7 Les villes et les villages de l'ensemble du continent témoignent des profondes traditions commerciales de l'Afrique. Les commerçants et les artisans d'aujourd'hui continuent d'organiser leurs activités en fonction de coutumes et de règles très anciennes dont le respect est assuré par des institutions traditionnelles. En Afrique de l'ouest et en Afrique centrale, les femmes assurent le commerce des vêtements, des bijoux et des chaussures qui sont achetés en gros en Europe et revendus au détail sur les marchés locaux. Les "Reines des marchés" qui sont choisies par leurs pairs règlementent le commerce du poisson, de l'huile de palme et d'autres denrées locales qui est très importants. Les "Nana Benz" du Togo sont célèbres pour leur succès dans le domaine de la commercialisation des textiles. A Dakar, les cordonniers fabriquent des chaussures traditionnelles non seulement pour le marché sénégalais mais aussi pour l'exportation vers la Gambie et le Mali à travers des circuits commerciaux informels.

6.8 Les hommes, les capitaux et les marchandises ont toujours voyagé en Afrique, ce qui a permis une dissémination des idées et des techniques. Des groupes ethniques tels que les Hausa-Fulani se sont établis dans de nombreux pays pour commercialiser leurs produits et leurs talents. Les investissements étrangers et les technologies importées ont eu une influence considérable sur le développement de la grande industrie publique et privée. Dans plusieurs régions, des entreprises étrangères jouent un rôle important en matière de transfert de capitaux et de technologies. Certaines de ces entreprises sont une source importante de formation pour les entrepreneurs nationaux.

Modifier les rôles du secteur public et du secteur privé

6.9 Au cours des trois premières décennies qui ont suivi les indépendances, les responsables politiques se sont concentrés principalement sur la promotion de grandes entreprises industrielles. Celles-ci devaient devenir les fleurons du développement et bénéficiaient de ce fait d'un support généreux de la part des pouvoirs publics. C'est ainsi que les grandes entreprises bénéficiaient d'un accès préférentiel au crédit, d'un traitement de faveur en matière de devises et d'une protection contre la concurrence sous forme de subventions, de tarifs douaniers, de quotas et de licences exclusives. Leur capacité était souvent augmentée sans tenir compte de considérations de coût ou de rentabilité.

6.10 Les Etats jouaient le rôle d'entrepreneur car on estimait que le secteur privé local ne disposait ni des capitaux ni de l'expertise nécessaire pour susciter un développement économique et une industrialisation rapides. L'Afrique était considérée comme un continent dépourvu d'entrepreneurs locaux et dans lequel un secteur moderne "progressif" contrastait avec à un secteur informel "retardataire" tout au plus capable de pourvoir aux besoins de subsistance. Considérant les activités du secteur informel comme marginales pour le développement, les

responsables politiques ont considérablement sous-estimé la profondeur et le potentiel de l'esprit d'entreprise africain. Ce faisant, ils ne se sont pas rendus compte que leurs politiques reléguaient les entrepreneurs dans le secteur informel.

6.11 Presque tous les gouvernements africains ont essayé de temps en temps de promouvoir la petite et moyenne entreprise (PME) mais le cadre politique et institutionnel existant était en général peu favorable à ces entreprises. La plupart des PME qui se sont développées en réponse à la loi de l'offre et de la demande l'ont fait en dépit du mépris ou contre la volonté des pouvoirs publics. Au Ghana et en Tanzanie qui sont des cas extrêmes, des ressources énormes ont été consacrées aux entreprises publiques tandis que les entrepreneurs locaux qui ont essayé de contourner les contrôles de prix ont vu leurs installations détruites et leurs propriétés confisquées. De même, en Ouganda, l'ensemble de la communauté asiatique a été expulsée en 1972 afin que l'Etat puisse contrôler le secteur privé. Ces mesures ont freiné la croissance économique en décourageant les investissements à long terme tant étrangers que locaux. Dans les cas les plus favorables, les entreprises publiques ont simplement privé les entreprises locales de l'accès aux marchés et aux financements.

6.12 Dans les années quatre-vingt, les rôles respectifs du secteur public et du secteur privé se sont considérablement modifiés. A mesure où ils découvraient les limites des stratégies de développement adoptées après les indépendances, les gouvernements ont commencé à tenir compte des entrepreneurs dans leurs politiques à long terme d'emploi et de croissance. Dans la plupart des pays, le secteur public a progressivement perdu sa prédominance économique et les initiatives privées tant locales qu'étrangères ont été de plus en plus encouragées. Les contrôles auxquels étaient soumis les investissements étrangers ont été assouplis et les capitaux locaux qui s'étaient accumulés grâce à des rentes de situation ont commencé à s'orienter vers des activités productives. De manière générale, les gouvernements sont devenus plus conscients de l'impact de leur politiques tant sur les décisions économiques au jour le jour que sur les investissements privés à long terme.

Perspectives et contraintes

6.13 En dehors du secteur informel, les petites et moyennes entreprises sont rares. Cette absence d'entreprises capables de combiner les technologies importées et locales - c'est à dire le "maillon manquant" - est l'un des principaux obstacles au développement de l'Afrique. Malgré les réformes de politique récentes, l'esprit d'entreprise est bridé par les réglementations en vigueur et l'insuffisance de la demande de biens et de services locaux. Il est difficile pour des petits entrepreneurs de constituer les capitaux nécessaires, de mettre leurs compétences en commun ou d'avoir accès à des infrastructures et des services adéquats. La situation évolue malgré tout et en dépit de ces difficultés, dans certains pays, de nouvelles entreprises sont en train de se développer (Voir Encart 6.1).

6.14 Dans d'autres régions du monde, surtout en Asie, une couche intermédiaire d'entreprises moyennes s'est développée au cours des trente dernières années entre les entreprises les plus importantes et les entreprises les plus modestes. Les produits et les services offerts par ces entreprises sont bien adaptés au contexte de nombreux pays en développement qui se caractérise par des excédents de main d'oeuvre, une pénurie de ressources énergétiques et de devises, un manque d'informations et de compétences, une rareté des capitaux d'investissement et des variations climatiques et pédologiques importantes. Les PME permettent en effet de créer des emplois à moindre coût et de faire une utilisation plus intensive des ressources locales. Ces entreprises contribuent également à promouvoir l'équité en produisant des biens et des services accessibles à la majorité des populations. Enfin, elles permettent de développer l'esprit d'entreprise par la formation sur le tas. Par conséquent, en conciliant les exigences d'une consommation de masse avec les ressources disponibles et les technologies locales et importées, les PME jouent un rôle vital dans le développement.

6.15 PERSPECTIVES. Le scénario de croissance de 4 % présenté dans le Chapitre 2 suppose une augmentation considérable de la capacité d'absorption de main d'oeuvre et de la productivité des petites entreprises. Il faudra pour cela que les gouvernements africains prennent les mesures nécessaires pour encourager ces activités à forte intensité de main d'oeuvre et dont la valeur ajoutée est importante. En 2020, une part importante de la valeur ajoutée en Afrique devra être générée par le secteur des services qui consomme beaucoup de main d'oeuvre et dont la proximité par rapport aux marchés lui offre une protection naturelle dont le secteur industriel ne bénéficie pas. Ceci devrait être possible car, par exemple, dans les zones rurales, les entreprises non agricoles peuvent fournir des services élémentaires en matière de crédit, de construction, de santé et d'éducation. Ces activités couplées à une amélioration de la productivité agricole peuvent à leur tour stimuler la demande grâce à une augmentation des revenus ruraux.

6.16 Même le Kenya qui est industriellement l'un des pays africains les plus avancés a pris récemment des mesures en vue de promouvoir les petites entreprises et les entreprises rurales non agricoles. Dans son Document parlementaire No 1, le gouvernement a présenté les grandes lignes d'un vaste programme d'appui aux PME. Ce rapport affirme:

Pour que les kenyens puissent bénéficier d'une amélioration ne serait ce que modeste de leurs conditions de vie, il est indispensable que...la grande majorité des emplois soit créée, non pas dans les villes ou dans des grandes entreprises mais dans des exploitations agricoles et des petites entreprises de production et de services tant rurales qu'urbaines.

Dans beaucoup d'autres pays africains, les perspectives de développement de grandes industries sont encore plus limitées et il sera d'autant plus nécessaire de créer des emplois productifs par l'intermédiaire des petites entreprises.

6.17 **CONTRAINTES.** Le poids de la fiscalité et des réglementations décourage les petits entrepreneurs d'intégrer leurs activités à des systèmes financiers et des circuits d'information formels. De ce fait, les possibilités de regroupement de leurs ressources se limitent au réseaux informels. Les politiques commerciales ont en général favorisé les grandes entreprises à forte intensité de capital et augmenté le coût de fonctionnement des PME. Le plafonnement des taux d'intérêt et les politiques sectorielles de crédits qui devaient bénéficier aux PME ont en réalité déséquilibré les marchés financiers et empêché une allocation efficace des ressources financières. Les banques évitent de prêter aux PME car les garanties qu'elles présentent sont en général insuffisantes et de plus, dans de nombreux pays, les crédits à long terme restent rares du fait que les taux d'intérêt découragent les dépôts à long terme (Voir Chapitre 8).

6.18 Les services de vulgarisation et les programmes d'assistance aux PME parrainés par les Etats ont dans l'ensemble échoué du fait de leur coût insoutenable, d'une participation limitée des intéressés et de leur inadaptation aux besoins. L'instabilité politique a également découragé les investissements en aggravant les incertitudes économiques. Enfin, l'application erratique et arbitraire des réglementations existantes a faussé les règles du jeu et incité un grand nombre d'entrepreneurs à se montrer très prudents dans leurs rapports avec les marchés et les services formels. De ce fait, le passage du secteur informel au secteur formel peut paraître trop risqué même pour les entrepreneurs les plus innovateurs. De plus, les rentes de rareté générées par les politiques restrictives des Etats ont souvent permis des profits plus importants que ceux que pourraient générer des investissements économiquement productifs. De ce fait, rares sont les entreprises qui ont la possibilité d'innover et de se développer et, en réalité, la plupart d'entre elles fonctionnent bien en deçà de leur potentiel.

Les entrepreneurs du secteur informel

6.19 Les petites entreprises indépendantes qui fonctionnent en marge des réglementations en vigueur contribuent de manière substantielle à l'emploi et à la productivité. Des estimations récentes de l'Organisation internationale du travail (OIT), montrent qu'en Afrique sub-saharienne, le secteur informel emploie 59 % de la population active urbaine. Par ailleurs, une enquête de l'OIT portant sur 17 pays africains a permis de constater que la production de ce secteur représentait en moyenne 20 % du PIB (soit 15 milliards de dollars par an) des économies concernées.

6.20 Contrairement à leur réputation en matière fiscale, un grand nombre d'entrepreneurs du secteur informel consacrent une partie importante de leurs revenus au paiement d'impôts. L'OIT a estimé que plus de 40 % des entreprises du secteur informel de 10 pays d'Afrique sub-saharienne payent des impôts ou des patentes. Le produit des patentes que les petits ateliers de réparation et les vendeurs de rues sont tenus d'obtenir constituent une part très importante des revenus municipaux dans des villes telles que Bamako et Ouagadougou. Ces petites entreprises sont aussi

soumises à une taxation indirecte. En effet, n'étant pas éligibles à des exonérations particulières de droits de douane sur les équipements et fournitures importés, la plupart de ces entreprises doivent s'approvisionner auprès de détaillants, absorbant de ce fait le coût de la fiscalité sur les ventes, le carburant et les importations. N'ayant qu'un accès limité aux circuits d'épargne, les entrepreneurs du secteur informel sont particulièrement vulnérables à l'inflation, qui est en fait une taxe sur la détention de liquidités.

6.21 Le dynamisme du secteur informel s'explique par sa capacité d'adaptation à l'évolution des marchés et par l'étroitesse de ses liens avec les institutions traditionnelles. Du fait de leur facilité de création et de dissolution, les petites entreprises constituent un débouché idéal pour l'esprit d'entreprise à tous les niveaux de la société. De plus, pour les femmes, les pauvres et les minorités, le secteur informel est souvent le seul débouché possible. Les femmes jouent un rôle important dans le secteur informel en grande partie du fait que leur droit de propriété n'est pas reconnu. Dans certains pays, une femme doit demander la permission de son mari pour obtenir une licence ou pour ouvrir un compte en banque. Les entreprises requérant des investissements limités et générant rapidement des revenus donnent à un grand nombre de groupes désavantagés la possibilité d'échapper à de telles restrictions d'ordre juridique ou social.

6.22 Les frais de démarrage d'une entreprise sont en général peu élevés dans le secteur informel. Les petits entrepreneurs financent la majeure partie de leurs investissements sur leur épargne et celle de leur famille. Selon des estimations de l'OIT, ces ressources financent 92 % des investissements des petites entreprises au Zaïre et 99 % au Kenya. La majorité de ces entreprises sont des entreprises individuelles dont la main d'oeuvre est fournie par les propriétaires, les apprentis et la famille qui ne sont pas payés. Les institutions traditionnelles et les réseaux familiaux assurent en moyenne quatre cinquièmes des besoins de formation.

Le dynamisme du secteur informel

6.23 Les entrepreneurs du secteur informel participent à des activités très diverses, telles que l'agriculture, l'industrie et les réparations, le commerce et la construction. Ils assurent également des services de transport, d'eau, de communications et de formation ainsi que des services financiers. Leur formation est également très variée. Dans les zones rurales, ces entrepreneurs peuvent être soit des agriculteurs qui se livrent hors saison à des activités non agricoles soit des prestataires de biens et de services qui exercent localement leurs activités à plein temps. Dans les villes, ce sont soit d'anciens agriculteurs, soit des membres de groupes ethniques qui sont entrepreneurs de tradition, soit des gens qui ont abandonné leurs études. Il s'agit parfois également de personnes qui ont été licenciées par le secteur public ou privé ou d'agents de l'Etat qui cherchent à améliorer leurs revenus officiels.

6.24 **UTILISATION EFFICACE DES RESSOURCES LOCALES.** Les entreprises du secteur informel font de la main d'oeuvre et des matières premières une

utilisation plus intensive que les entreprises publiques ou étrangères qui dominent la grande industrie. Du fait de fonds de roulement insuffisant ainsi que d'autres contraintes afférentes à la production à petite échelle, ces entreprises travaillent le plus souvent à la commande. Elles peuvent de ce fait répondre presque immédiatement à l'évolution de la demande. De plus, bien que les technologies qu'elles utilisent soient simples, elles sont également facilement adaptables. Enfin, les petites entreprises font preuve d'innovation, notamment en ce qui concerne le recyclage des rebuts. Ainsi, par exemple, en Tanzanie, des artisans fabriquent des lampes au kérosène et des fourneaux au charbon de bois à partir de bidons de pétrole martelés. De même, au Zaïre, des forgerons fabriquent des outils agricoles avec de l'acier provenant d'épaves de camions.

6.25 La demande pour les biens et services de petites entreprises a augmenté. Ainsi, au Ghana, au début des années quatre-vingt, lorsque les devises se sont faites rares, les producteurs ont substitué des intrants locaux aux intrants importés. Dans des circonstances similaires, en Ouganda, les petits producteurs ont commencé à fabriquer des pièces détachées pour l'industrie locale. Au Nigéria, le programme d'ajustement a stimulé la demande de services locaux de maintenance et de réparation. Un certain nombre de gouvernements africains sont en train d'adopter des mesures en vue de tirer parti des forces de ce secteur. Par exemple, au Kenya, les petits ateliers de fabrication ou de réparation peuvent maintenant bénéficier d'une assistance quelle que soit leur localisation, alors qu'auparavant la tendance était de reléguer ces entreprises dans des domaines industriels isolés (Voir Encart 6.2).

6.26 SENSIBILITE AUX SIGNAUX DU MARCHE. Afin de tenir compte de l'augmentation de la demande de la population urbaine qui est en Afrique en pleine expansion, les commerçants, qui sont pour la plupart des femmes, ont créé des réseaux de distribution informels. Ces réseaux sont importants dans la mesure où ils permettent d'assurer la distribution de denrées alimentaires et de biens de consommation entre les campagnes et les villes et à travers les frontières. Au Sénégal et au Ghana, par exemple, les coopératives agricoles traditionnelles ont réussi à s'intégrer à ces réseaux ce qui leur a permis de diminuer leurs coûts de commercialisation et d'améliorer leur accès aux intrants. Pour des économies entravées par des marchés imparfaits, des agitations politiques, des infrastructures insuffisantes ou des problèmes d'environnement, le commerce non déclaré à travers les frontières est une source d'approvisionnement et un débouché essentiels pour les producteurs locaux.

6.27 Les commerçants savent très bien utiliser leurs réseaux informels pour surmonter les difficultés qu'ils rencontrent. Cependant leurs initiatives se heurtent souvent aux réglementations officielles concernant les prix, le petit commerce, le change et les exportations. De plus en plus, les responsables politiques ont appris à apprécier la contribution fondamentale qu'apportent les commerçants au développement économique et à modifier leurs politiques en conséquence. Par exemple, le gouvernement ghanéen a récemment légalisé les boutiques de change qui opéraient auparavant au marché noir.

6.28 **IMMUNITÉ RÉGLEMENTAIRE.** Les entrepreneurs peuvent à travers le secteur informel satisfaire la demande négligée par les entreprises qui sont strictement réglementées. La plupart des pays africains disposent de codes de construction et de réglementations concernant l'occupation des sols qui résultent en des coûts de construction qui sont hors d'atteinte de la majorité de la population. Cependant, bien que la croissance démographique et la migration urbaine aient décuplé la population des plus grandes villes d'Afrique au cours des vingt-cinq dernières années, le nombre d'occupants par logement n'a pour ainsi dire pas changé, grâce en grande partie à la construction de logement non déclarée. Selon certaines estimations, cette activité représente environ 20 % des investissements bruts locaux dans la plupart des pays africains. La Tanzanie et la Zambie ont encouragé la construction de logements bon marché en octroyant des titres de propriété et en développant des infrastructures dans des zones d'habitat spontané.

6.29 Certains gouvernements ont encouragé un développement de la concurrence dans le domaine des services publics. Comme on l'a mentionné dans le Chapitre 2, les petites entreprises offrent des solutions avantageuses en matière de transport et - bien qu'elles ne disposent pas d'autorisations officielles et de subventions - leurs services sont concurrentiels par rapport aux services publics. Ces entreprises de transport peuvent diminuer leurs coûts de fonctionnement en ajustant leurs itinéraires et leurs arrêts pour maximiser l'utilisation de leurs véhicules. Par exemple, il est habituel que les chauffeurs attendent que leurs véhicules soient pleins avant d'effectuer un trajet au lieu de respecter des horaires fixes. Ces entreprises desservent des marchés qui ne le seraient pas autrement car leurs véhicules peuvent circuler sur des routes qui sont inaccessibles aux moyens de transport public conventionnels.

Développement institutionnel de base

6.30. L'organisation et le fonctionnement des entreprises du secteur informel obéissent à des valeurs et des traditions locales dont le respect est assuré par des structures institutionnelles qui peuvent s'adapter plus rapidement aux circonstances que les organisations formelles qui opèrent en marge de ces traditions. En matière de finance, de formation et réglementation, les organisations formelles pourraient être plus efficaces si elles entretenaient des relations plus étroites avec les entreprises informelles traditionnelles.

6.31 **FINANCEMENT.** Le système financier informel se compose d'associations d'épargne et de crédit, de fonds tournants, de banquiers et de prêteurs ambulants et inclut également un grand nombre de transactions financières entre familles et amis. Ce système est accessible même aux titulaires de revenus modestes car il repose plus sur des relations personnelles que sur des garanties formelles. A travers le continent africain, les fonds tournants connus sous le nom de "tontines" ou de "susus" qui se sont multipliés sont particulièrement faciles d'accès. Au Ghana, par exemple, des collecteurs désignés font chaque jour le tour des marchés pour recueillir les dépôts des commerçantes sur leur lieu de

travail. Dans les campagnes, ces collecteurs font leurs rondes le matin de bonheur avant que les agriculteurs ne partent aux champs et en fin de journée lorsqu'ils reviennent de leur travail (Voir Encart 6.3).

6.32 Dans plusieurs pays, des systèmes informels se sont progressivement développés en des organisations financières à part entière. En Côte d'Ivoire, au Sénégal, en Guinée, au Mali et au Cameroun, des clubs d'épargne ont été créés. De même que les autres associations informelles, ces clubs sont basés sur la confiance personnelle mais sont également des intermédiaires financiers efficaces capables de fournir des garanties mutuelles. Au Sénégal, l'un de ces clubs, La Financière, qui a été créé en 1983 est devenu en cinq ans une organisation de près de 400 membres avec un capital cumulé de 167 millions de FCFA. Le Togo et le Congo aident des groupes d'entrepreneurs à mobiliser leurs épargne selon des formules similaires en liaison avec le système bancaire.

6.33 FORMATION. La plupart des entrepreneurs du secteur informel se sont formés sur le tas, en faisant des essais et des erreurs, ou en observant et en aidant d'autres entrepreneurs. Beaucoup ont commencé comme apprentis dans des entreprises déjà établies dans certains métiers. Les conditions de recrutement des apprentis sont en général faciles à remplir et les relations familiales ou amicales sont souvent plus importantes que l'éducation formelle. La durée moyenne d'apprentissage varie entre un an et demi (pour les teinturiers) et cinq ans (pour les charpentiers). Les apprentis sont pour les petites entreprises une ressource précieuse car ils ne coûtent pas cher. Souvent, ils sont simplement logés et nourris et reçoivent une indemnité de faible montant. En général, à mesure que leurs qualifications augmentent, leurs conditions d'emploi s'améliorent et parfois, ils obtiennent le droit de vendre une partie de leur production.

6.34 Les formules d'apprentissage ont du succès car elles forment à des techniques et des métiers qui sont demandés. En combinant la formation théorique et pratique, l'apprentissage permet de toucher une grande partie de la population y compris ceux qui ont déjà un emploi. Compte tenu des contraintes financières et administratives des gouvernements, ces formules d'apprentissage bon marché et dans une large mesure autofinancées devraient être encouragées. Par exemple, le Système national d'apprentissage ouvert qui a été récemment mis en place au Nigéria encourage le placement d'apprentis dans des entreprises artisanales en défrayant une partie des coûts, en contrôlant la qualité de l'instruction et en dispensant une formation théorique complémentaire en dehors des heures de travail (Voir Encart 3.9).

6.35 ORGANISATION ET DEFENSE DES INTERETS PROFESSIONNELS. Les associations informelles règlementent les relations d'affaires en utilisant l'influence de leurs membres pour faire respecter les accords, régler les conflits et promouvoir des objectifs communs. Au Mali et au Togo, des associations informelles d'artisans facilitent l'accès aux moyens de production grâce à des achats groupés et à la location d'équipement. Au Ruanda, des associations qui avaient initialement été créées pour s'opposer à certaines politiques défavorables du gouvernement sont maintenant légalement reconnues et négocient périodiquement avec les pouvoirs publics

des problèmes relatifs aux permis de travail, au crédit, aux impôts et au droit d'occupation des domaines publics.

6.36 En tant que représentants et avocats de leurs circonscriptions traditionnelles, les ONG locales travaillent avec des associations informelles à la conception, à l'élaboration et à la mise en oeuvre de mesures de support aux petites entreprises. Leurs décisions étant prises par consensus conformément à la tradition locale, les associations informelles peuvent aider les entreprises les plus petites à améliorer leur accès à des financements et à des informations grâce aux relations qu'elles entretiennent avec les marchés formels. Elles peuvent également identifier les ressources particulières dont ces entreprises peuvent avoir besoin et les aider de la manière la plus efficace. Enfin, étant de plus en plus fréquemment reconnues officiellement, ces associations peuvent commencer progressivement à défendre les intérêts de leurs membres comme le font les chambres de commerce pour les entreprises plus importantes.

Les limites de l'informalité

6.37 Bien que le secteur informel offre aux entrepreneurs un environnement concurrentiel et un support traditionnel, il ne peut pas leur fournir les infrastructures matérielles et sociales qu'exigent les investissements et la croissance à long terme. Les possibilités qu'offre le secteur informel en cas de non respect des contrats, de violation des droits de propriété ou de publicité mensongère sont limitées. Les petits entrepreneurs peuvent certes s'assurer que leurs droits seront respectés et qu'ils seront payés en limitant leurs affaires à leurs proches relations et en restant petits mais une telle démarche peut être contreproductrice en matière de coût et d'efficacité. Un cadre juridique adapté et rassurant permettrait aux petits entrepreneurs d'échapper aux limites de l'informalité et d'éliminer certains des obstacles qui s'opposent au développement de leurs activités.

6.38 Il arrive parfois que même des entreprises importantes dépendent de réseaux informels pour leur alimentation en eau et en électricité, pour leurs communications ou pour l'évacuation de leurs déchets. Ces solutions improvisées ne sont cependant pas toujours idéales et les coûts qui s'y attachent pourraient être considérablement réduits si les réseaux de services publics étaient plus fiables et plus efficaces. En raison de pannes et de sautes de tension fréquentes, un grand nombre d'industriels nigériens doivent produire leur propre électricité en utilisant des générateurs individuels qui sont onéreux (Voir Encart 1.1). Au Zaïre, les entreprises sont forcées d'utiliser des systèmes de communications par radio très coûteux du fait que la plupart du temps, le réseau téléphonique ne fonctionne pas. Certains remèdes informels sont parfois assortis de coûts sociaux qui sont insoutenables à long terme. Ainsi, les raccordements illégaux imposent aux usagers payants des surcoûts injustes, de même que des méthodes d'évacuation des déchets écologiquement inadéquates peuvent poser de sérieux problèmes de santé et que l'exploitation incontrôlée des ressources naturelles peut hypothéquer le bien être des générations futures.

6.39 Un grand nombre de gouvernements essayent de tirer parti des forces du secteur informel tout en corrigeant ses lacunes. Par exemple, les plans de développement les plus récents du Burkina Faso et du Kenya incorporent des mesures de support aux petites entreprises et aux institutions traditionnelles. De même, la Côte d'Ivoire et le Sénégal ont mis au point des systèmes particuliers de licences pour améliorer le statut juridique et la sécurité des petites entreprises. L'allègement du coût des formalités officielles ainsi que l'amélioration du support dont ils bénéficient ont incité un grand nombre d'entrepreneurs du secteur informel à formaliser leurs activités et à regrouper leur ressources en développant des relations avec les marchés et les institutions du secteur formel.

AMELIORER LE CLIMAT DES AFFAIRES

6.40 Les entrepreneurs ont besoin d'un environnement stable pour pouvoir investir ou augmenter leur production. La participation d'associations représentatives au processus d'élaboration des politiques est la première mesure à prendre pour réduire les incertitudes afférentes à l'entreprise et assurer la stabilité des réformes réglementaires ou institutionnelles. Une telle participation exige cependant un changement d'attitude des pouvoirs publics et des entreprises. Les responsables politiques doivent reconnaître le rôle très important que joue le secteur privé et éviter de prendre des mesures arbitraires qui perturbent ses activités. Les programmes d'ajustement structurels devraient encourager ces associations à participer au processus de réforme politique et institutionnel. Pour leur part, les entrepreneurs doivent apprendre à opérer dans un environnement où la compétitivité et l'efficacité et non les privilèges ou l'évasion sont la clé du succès à long terme.

Politiques fiscales

6.41 La fiscalité ne devrait pas décourager l'entreprise. L'utilisation de la fiscalité pour orienter l'investissement privé en fonction d'objectifs économiques et sociaux qui ont la préférence officielle peut avoir des effets secondaires indésirables. Les politiques douanières et de change qui ont pour but de protéger la grande industrie défavorisent souvent les petites entreprises. Les offices de commercialisation étatiques qui extraient des revenus de l'agriculture grâce à des contrôles de prix ont parfois découragé l'augmentation de la production agricole. Pourtant, cela ne doit pas être nécessairement le cas. Les systèmes d'incitations peuvent être considérablement améliorés en remplaçant les tarifs douaniers sur les intrants industriels importés et les taxes sur les exportations agricoles par des impôts sur la consommation et des redevances pour les services publics (Voir Chapitre 8).

6.42 Les codes d'investissement prévoient généralement des mesures particulières pour encourager certains investissements, telles que des exonérations de droits de douane et un accès préférentiel au crédit ou aux devises. L'objectif initial de la plupart de ces codes était de favoriser la création de grandes industries grâce à des investissements étrangers. Bien que les discriminations explicites envers les investisseurs locaux aient été dans une large mesure éliminées, l'approche au coup par coup qui

est celle de la plupart des codes présente encore des inconvénients importants. En effet, elle encourage la corruption et limite l'accès aux avantages du code des petites entreprises qui ne disposent pas de l'influence ou des ressources nécessaires pour obtenir des autorisations discrétionnaires. Ces systèmes d'incitation doivent par conséquent être reformulés afin de promouvoir la création d'emplois grâce à l'utilisation de techniques de production à forte intensité de main d'oeuvre et d'augmenter la valeur ajoutée grâce à une utilisation accrue des ressources locales. Les critères d'éligibilité devraient être simplifiés et les avantages devraient être accordés automatiquement aux entreprises éligibles. Ces avantages devraient être véritablement incitatifs et pas seulement des palliatifs pour d'autres mesures qui découragent les investissements.

Le cadre réglementaire

6.43 L'excès d'interférence bureaucratique incite au non respect des lois, encourage les entrepreneurs à trouver des moyens de tourner les règlements et diminue la compétitivité de ceux qui les respectent. La suppression des réglementations les plus contraignantes permettrait d'éliminer les coûts cachés que de nombreux entrepreneurs doivent supporter pour obtenir des permis et enregistrer leur entreprise. La corruption n'est qu'un aspect de ces coûts. En effet la longueur et la complexité des procédures ne font qu'aggraver les manques à gagner en matière d'efficacité et de compétitivité.

6.44 L'objectif de la réglementation des entreprises doit être reconsidéré. La réglementation d'industries telles que l'industrie pharmaceutique et chimique par le gouvernement peut se justifier par le souci de protéger le public contre des risques de maladie ou de détérioration de l'environnement. Par contre, l'utilisation de permis pour maintenir le nombre d'entreprises à un niveau officiellement prédéterminé est en général contreproductive car elle substitue la décision de l'administration au jugement des entrepreneurs. En créant des obstacles inutiles à la création et au développement des entreprises, les procédures restrictives d'obtention de licences et d'enregistrement freinent le développement des entreprises locales et les empêchent d'atteindre le niveau de productivité nécessaire pour pénétrer sur les marchés internationaux.

6.45 Les bureaucrates ont certes un goût prononcé pour les contrôles, mais si l'on veut encourager les PME à se développer, les procédures d'autorisation et les autres réglementations devront être soigneusement reconsidérées et n'être maintenues que si elles sont parfaitement justifiées. L'objectif devrait être de se doter d'un système d'enregistrement simple et automatique qui confère un statut juridique aux entreprises et permette un suivi statistique. Pour certaines catégories d'activités - et notamment pour les travailleurs indépendants - les procédures d'enregistrement et d'autorisation devraient être éliminés à moins qu'elles n'aient une utilité particulière d'un point de vue statistique. Il faudrait cependant s'assurer qu'une telle élimination ne

prive pas ces entreprises d'un statut juridique ou les prive de l'accès aux infrastructures dont elles ont besoin.

Cadre juridique et politique

6.46 Il est indispensable pour le succès à long terme des entreprises de mettre au point cadre juridique simple et transparent et d'en assurer le respect (Voir Chapitre 2). Dans la plupart des pays africains, les entrepreneurs doivent opérer dans un environnement juridique et politique très incertain. Cette incertitude des règles officielles du jeu a un coût très important pour les entreprises et les économies dans lesquelles elles opèrent. Les lois doivent être claires et applicables à tous, des entreprises politiquement ou économiquement puissantes aux micro-entrepreneurs. Toutes les entreprises peuvent bénéficier d'un cadre juridique qui définisse précisément le droit des contrats et de la propriété et qui serve d'instance équitable pour le règlement des conflits.

6.47 Le respect des règlements peut être amélioré en faisant participer les intéressés à leur élaboration. Comme le montre l'expérience du secteur informel, l'efficacité des règlements dépend plus de conventions sociales que de sanctions. Les conventions qui ont servi de guide aux pratiques financières, politiques et commerciales dans le secteur informel peuvent servir d'exemple pour élaborer des lois qui soient adaptées aux besoins économiques et sociaux des différents pays.

6.48 Des déclarations officielles reconnaissant les mérites de l'esprit d'entreprise, telles que le Document parlementaire kenyan de 1986, peuvent aider à créer un climat plus propice et plus prévisible pour les investissements à long terme. Cependant, l'amélioration de la perception de l'esprit d'entreprise sera d'autant plus efficace qu'elle s'accompagnera d'un changement de comportement des pouvoirs publics. Par exemple, une réforme des tarifs douaniers sera plus rassurante si elle répond à un programme réaliste annoncé à l'avance. Les petites entreprises sont particulièrement vulnérables à une application arbitraire des règlements. Dans des cas extrêmes, des entreprises qui avaient mis des années ou des générations à se développer ont vu leur activités perturbées ou arrêtées du fait de nouvelles réglementations imprévues. En reconnaissant publiquement les mérites économiques et sociaux des entrepreneurs - grands et petits - les pouvoirs publics peuvent contribuer à réduire les incertitudes de ceux-ci et à promouvoir un climat d'affaires plus stable et plus concurrentiel.

AMELIORER LES COMPETENCES DES ENTREPRENEURS

6.49 Malgré les efforts consacrés à la libéralisation des économies africaines, le nombre d'entrepreneurs engagés dans des activités productives à long terme reste limité. Les pays africains peuvent aider les entrepreneurs à surmonter les obstacles qui demeurent en améliorant les institutions et les infrastructures qui les supportent. Les organisations publiques et privées doivent aider les entrepreneurs à répondre plus rapidement aux incitations du marché en mobilisant les ressources humaines et financières nécessaires (tant sur le plan local que sur le plan international) et en stimulant la production locale de biens et de

services. Les programmes d'assistance à des groupes particuliers - par exemple les licenciés du secteur public ou privé, ceux qui quittent l'école, les femmes ou les pauvres - peuvent aussi avoir un effet d'entraînement important.

Mobilisation des ressources financières et humaines

6.50 **SYSTEMES FINANCIERS.** Les systèmes bancaires doivent être restructurés et renforcés pour pouvoir mobiliser l'épargne nécessaire au financement des investissements et élargir l'accès au crédit (Voir Chapitre 8). Dans le passé, les gouvernements ont essayé d'alléger les coûts financiers des PME en plafonnant les taux d'intérêt et en réorientant les crédits. Cependant ces politiques ont dans l'ensemble échoué car elles ignoraient le problème plus fondamental de l'accès au crédit. Les banques de développement publiques qui ont été créées grâce à des programmes de prêt subventionnés pour pallier les carences perçues des systèmes financiers ont prouvé qu'elles ne pouvaient pas ou ne voulaient pas recouvrer leurs crédits. L'accès des PME au crédit sera plus durable s'il se fait par l'intermédiaire des banques commerciales qui peuvent appliquer des taux d'intérêt tenant compte du coût et des risques effectifs que comportent les crédits à ces entreprises.

6.51 Le problème de l'insuffisance des garanties offertes par les petites entreprises peut être abordé de plusieurs manières. L'enregistrement officiel de terrains et de bâtiments qui ne sont pas répertoriés permettrait d'améliorer les garanties d'un grand nombre de petites entreprises. La formation des responsables de prêt des banques commerciales à l'évaluation des projets permettrait de réduire les exigences en matière de garantie grâce à une meilleure estimation des taux de rentabilité des projets. Les systèmes de location d'équipement, tels que celui qui vient d'être mis en place au Ghana, qui basent les durées de remboursement des prêts sur le coût des équipements loués et sur le cash flow qu'ils permettent de générer pourraient être une solution intéressante pour un grand nombre de PME.

6.52 Il faudrait encourager les banques à développer leurs relations avec des associations de très petites entreprises qui peuvent fournir des garanties mutuelles pour les prêts. L'exemple de la Grameen Bank au Bangladesh et du programme du Badan Kredit Kecamatan (BKK) en Indonésie a prouvé que de tels systèmes peuvent être très efficaces. Les banques populaires du Ruanda, les caisses de crédit du Cameroun et la "Savanna bank" au Nigéria utilisent des techniques similaires pour améliorer l'accès au crédit de petits groupes d'emprunteurs.

6.53 **SYSTEMES D'INFORMATION.** Les entrepreneurs peuvent développer leurs débouchés grâce à des structures coopératives qui permettent la dissémination d'information sur les marchés locaux et régionaux de biens et de services. Les services publics de vulgarisation ont dans l'ensemble échoué et le nouveau consensus est que les programmes privés sont préférables pour mettre en place des systèmes d'information durables et apporter une assistance technique aux entreprises locales. Le succès de ces efforts volontaires dépend de l'aptitude des associations commerciales

et professionnelles locales, des ONG et des organisations traditionnelles - qui travaillent parfois en collaboration avec les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds - à mettre au point des systèmes permettant d'adapter ces services à la demande.

6.54 Les sociétés de conseil locales sont également bien placées pour réaliser les études de factibilité et d'exécution nécessaires pour attirer des financements. Au Togo et au Ghana, il existe des programmes d'assistance permettant de faciliter l'accès à de tels services de conseil. Ces programmes ne devraient appuyer que les sociétés de conseil capables de produire des projets bancables plutôt que d'encourager la production massive d'études inutiles. De tels programmes peuvent contribuer à la mise en place de systèmes d'information durables destinés à fournir aux entrepreneurs l'expertise technique la mieux adaptée au contexte locale.

6.55 Il faudrait également encourager les grandes entreprises à sous-traiter certaines de leurs activités à des entreprises moins importantes et promouvoir le développement de ces dernières en les aidant à préparer des demandes de crédit et des études de marché et en leur fournissant de l'équipement, de la formation et des moyens de contrôle de qualité. Les programmes privés de regroupement des petites entreprises pour leur permettre la location ou l'achat en commun et l'utilisation à temps partagé d'équipement peuvent générer des gains de productivité et des économies d'échelle. Les systèmes coopératifs volontaires, comme ceux qui existent au Kenya et au Mali peuvent aider les petites entreprises à se procurer des intrants auprès de fournisseurs locaux et régionaux importants. Ces initiatives peuvent être facilitées par des banques de données permettant aux entrepreneurs de localiser l'équipement disponible (y compris de l'équipement d'occasion) ou d'obtenir des licences pour l'utilisation de technologies importées.

6.56 Les médias peuvent également contribuer à améliorer l'environnement des petites entreprises. Les journaux, magazines et autres publications privées facilitent les contacts entre les acheteurs et les vendeurs potentiels. Ils permettent également aux entrepreneurs de se tenir au courant des projets et de l'évolution de la technologie. De manière plus générale, ces publications fournissent aux milieux d'affaires un moyen d'expression et de défense de leurs intérêts. Les pouvoirs publics devraient autoriser les groupes privés à disséminer leurs propres publications, promouvoir des discussions ouvertes et garantir la liberté de la presse.

Catalyseurs étrangers et publics

6.57 **CATALYSEURS ETRANGERS.** Les sociétés multinationales ont été traditionnellement appréciées pour leurs investissements. Cependant, elles peuvent jouer un rôle encore plus important en matière de transfert de savoir faire technique, commercial et administratif. Ces sociétés peuvent en effet contribuer au développement des petites entreprises en les aidant à identifier de nouveaux projets rentables et à rassembler les ressources financières et humaines nécessaires pour les réaliser. A Maurice et à Madagascar, les industries de confection ont été créées initialement à

partir d'investissements effectués par des compagnies étrangères. La collaboration qui s'est établie entre ces compagnies et des entreprises locales a eu un effet catalytique sur les entrepreneurs locaux qui ont essayé par la suite de suivre leur exemple.

6.58 Les entreprises et institutions étrangères peuvent avoir un autre effet catalytique. Ainsi, la Compagnie africaine de services de gestion, qui est une organisation à but non lucratif, a été créée par 40 sociétés multinationales en coopération avec des organismes de développement bilatéraux et multilatéraux pour fournir aux entreprises africaines une aide à la gestion sur une base rémunérée. En 1986, la Société financière internationale, le Programme des Nations unies pour le développement et la Banque africaine de développement ont lancé le Fonds africain pour le développement de projets (FADP) qui à partir de ses bureaux régionaux d'Abidjan et de Nairobi aide les PME africaines à trouver des investisseurs et des partenaires techniques sans investir elle-même dans les projets.

6.59 CATALYSEURS PUBLICS. Les gouvernements peuvent aider directement les entrepreneurs par l'intermédiaire d'organismes spécialisés. Par exemple, pour permettre aux nouveaux investisseurs de surmonter les obstacles bureaucratiques existants, Maurice a créé un Centre d'investissement qui centralise les demandes de licences, d'enregistrement, de permis et de services publics. De tels points de contact uniques peuvent être très utiles pour les investisseurs étrangers et locaux qui pourraient en cas contraire renoncer à remplir la multitude de formalités administratives nécessaires. Il faudrait doter ces centres d'un véritable pouvoir de décision et simplifier les autorisations et autres procédures requises auparavant par les autres instances administratives responsables.

6.60 Une modification des procédures de passation des marchés, y compris l'introduction de préférences raisonnables, permettrait de stimuler la fourniture locale et régionale de biens et de services dans le cadre des marchés publics. Le volume des commandes et les normes de qualité requises devraient être contrôlés pour éviter toute discrimination injustifiée envers les petites entreprises. Les gouvernements peuvent également aider les exportateurs privés en simplifiant et en accélérant les procédures d'exportation, en améliorant le fonctionnement des ports et en les aidant à identifier des marchés étrangers pour des produits locaux. Les banques centrales peuvent également aider les exportateurs sérieux à se procurer les intrants importés dont ils ont besoin en les autorisant à détenir des devises.

6.61 Les entreprises publiques peuvent également avoir un effet catalytique sur le développement de l'esprit d'entreprise et de l'expertise technique. Dans plusieurs pays, dont la Zambie, le Kenya et la Côte d'Ivoire, des anciens dirigeants d'entreprises publiques ont créé leurs propres sociétés. Pour jouer ce rôle de vivier, les entreprises publiques doivent elles-mêmes se montrer plus entreprenantes. Elles devraient en particulier être gérées de manière autonome et dans des conditions strictement commerciales. La performance des responsables et des employés devrait être encouragée par des incitations appropriées. Les politiques de

salaires et de recrutement devraient être conçues de manière à récompenser les employés productifs et permettre aux dirigeants de procéder si nécessaire à des licenciements (Voir Chapitre 2).

Investir dans les hommes

6.62 La pérennité des stratégies de développement de l'entreprise privée dépend de l'aptitude des entrepreneurs à mobiliser leurs propres ressources. Même s'il était possible de dispenser individuellement aux entrepreneurs les financements et les compétences dont ils ont besoin, les gouvernements ne pourraient pas à eux seuls réunir les ressources financières et humaines nécessaires pour maintenir le dynamisme et la croissance de l'économie. Toutefois, des programmes bien ciblés visant à identifier et à développer l'esprit d'entreprise de certains individus ou groupes d'individus peuvent se révéler très utiles. A condition d'être bien conçus et bien réalisés, ces programmes peuvent en effet générer des bénéfices économiques et sociaux bien supérieurs à leurs coûts.

6.63 PROGRAMMES DE PROMOTION DE L'ESPRIT D'ENTREPRISE. Des programmes à court terme destinés à promouvoir l'esprit d'entreprise se sont révélés efficaces en dehors d'Afrique. Généralement, les candidats sont soumis à des procédures de sélection et à des tests de comportement pour être éligibles à la formation prévue par ces programmes. Par exemple, en Inde, l'Institut de développement de l'entreprise dispense de l'instruction et des conseils depuis la sélection des projets jusqu'au démarrage des entreprises. Au Ghana, des anciens agents de l'Etat bénéficient de conseils sur la manière d'investir dans de nouvelles entreprises leurs indemnités de départ. Le Sénégal et le Nigéria essayent d'utiliser de tels programmes pour promouvoir le travail indépendant parmi ceux qui ont quitté l'école ou perdu leur emploi. Enfin, au Kenya et au Malawi, des programmes pilotes ont été lancés pour aider les propriétaires d'entreprises existantes.

6.64 Les programmes de promotion de l'esprit d'entreprise doivent veiller à ce que la demande de formation corresponde aux possibilités offertes par une économie concurrentielle. Ils devraient à cet égard éviter de permettre l'accès de privilégiés à des crédits subventionnés et à d'autres formes de traitement particulier. Si la formation des heureux élus sélectionnés à partir de groupes particuliers ne peut pas permettre à elle seule de résoudre les problèmes à long terme d'emploi et de productivité de l'Afrique, les entrepreneurs qui auront été formés pourront malgré tout servir d'exemple à d'autres. Ces programmes peuvent également aider les gouvernements à identifier et à éliminer les contraintes qui sont inutilement imposées aux entrepreneurs par leur environnement.

6.65 DEVELOPPEMENT DES MICRO-ENTREPRISES. L'expérience a prouvé que les programmes de support destinés aux groupes économiquement et socialement désavantagés sont un moyen efficace d'améliorer les salaires et la productivité. Bien que de tels programmes soient assez récents, on dispose d'un nombre croissant de preuves que le développement des entreprises africaines les plus modestes - qui sont en général possédées par des femmes, des résidents ruraux et des pauvres urbains - peuvent avoir

un impact important sur l'emploi et les revenus. Grâce à l'amélioration des revenus des pauvres qu'ils permettent, ces programmes peuvent aussi stimuler la demande de biens et de services.

6.66 Les programmes de développement des micro-entreprises les plus efficaces sont ceux qui sont gérés localement et qui ont des objectifs précis. Bien que le nombre de bénéficiaires potentiels soit important, l'assistance individuelle dont ils ont besoin est relativement limitée. Par exemple, des prêts de 300 dollars E.U. ou moins peuvent faire une différence importante. Les associations de micro-entreprises peuvent sélectionner les emprunteurs et contrôler le remboursement des prêts et de ce fait, améliorer considérablement l'accès au crédit et à l'information. Les ONG locales peuvent aider à identifier les besoins des groupes cibles, à diminuer les coûts administratifs et à améliorer la distribution des ressources. Les programmes visant à promouvoir le développement d'associations auto-suffisantes peuvent continuer à générer des bénéfices longtemps après que l'assistance extérieure a cessé.

Infrastructures et services généraux

6.67 CONSTRUCTION. La construction de logements crée de l'emploi pour des maçons, des charpentiers et des forgerons locaux. Dans les campagnes, la construction fournit de l'emploi aux agriculteurs en dehors de la saison des cultures et peut servir de transition pour la création d'entreprises rurales non agricoles. Elle crée des emplois à faible coût, génère des revenus à partir des loyers et souvent, elle permet aux entrepreneurs d'acquérir leur premier atelier ou entrepôt. Les responsables de la coordination de ces activités contribuent à développer les compétences de gestion. Enfin, un meilleur accès au crédit au logement et une protection plus efficace des droits de propriété peuvent élargir la portée des financements formels et développer la demande pour ces services.

6.68 Après avoir fait leurs preuves dans la construction de logements, les entrepreneurs peuvent s'orienter vers des projets plus importants tels que la construction et l'entretien des routes. Les gouvernements peuvent faciliter cette transition en confiant l'exécution de projets de travaux publics à des entreprises locales. Par exemple, le Ghana, le Kenya, le Burundi et Madagascar ont commencé à abandonner les systèmes de régie qui consistent à gérer administrativement les travaux de génie civil et confient de plus en plus ces travaux à des entreprises locales. Ceci permet de réduire les coûts d'infrastructures et de développer l'emploi grâce à l'utilisation de techniques à plus forte intensité de main-d'oeuvre. L'utilisation de procédures d'appels d'offres et un prompt règlement des factures peuvent aussi réduire les incertitudes des entrepreneurs privés. Les associations d'entreprises locales devraient aider activement leurs membres à étudier les aspects techniques et à élaborer le calendrier des projets de travaux publics.

6.69 RECHERCHE ET TRANSFERT DE TECHNOLOGIE. Les entrepreneurs capables de tirer parti des possibilités économiques des technologies locales ou importées sont les précurseurs du "maillon manquant" évoqué précédemment. les gouvernements et les donateurs devraient par conséquent

les encourager en finançant des programmes de recherche et en vulgarisant des technologies commercialement viables. Les écoles peuvent appuyer ces initiatives en encourageant des carrières permettant de combiner l'expertise technique et les compétences de gestion. Des programmes de familiarisation des étudiants avec des entreprises locales permettraient d'établir des liens très importants entre les établissements d'enseignement et le milieu des affaires.

6.70 SERVICES. La privatisation des entreprises publiques dans le domaine du commerce, des transports, de la finance et des services sociaux est en cours dans plusieurs pays. Ces réformes peuvent ouvrir de nouvelles perspectives aux initiatives des entrepreneurs. Lorsque la privatisation des services publics entraîne une augmentation de la concurrence, elle peut avoir un effet catalytique important sur les entreprises locales. Par exemple, au Nigéria, l'abolition des offices de commercialisation du cacao a ouvert de nouvelles possibilités à des commerçants et des associations de producteurs privées. En Mauritanie, l'ouverture du secteur des transports à la concurrence a permis la création de grandes compagnies d'autobus privées.

6.71 L'éducation et la santé offrent des possibilités immédiates et à long terme de promotion de l'initiative privée. A mesure où les dépenses consacrées au développement des ressources humaines ont diminué, les africains de toute provenance sociale - des plus riches au plus pauvres - ont montré qu'ils étaient disposés à assumer le coût de leur éducation et de leur santé (Voir Chapitre 3). Ces activités devraient être encouragées car elles élargissent l'accès des bénéficiaires et permettent de mettre en place des systèmes durables pour répondre à des objectifs sociaux. Les gouvernements peuvent appuyer ces initiatives en éliminant les barrières à l'entrée, tandis que les associations professionnelles et commerciales, les ONG et les organisations traditionnelles peuvent, en collaboration avec les organismes officiels garantir la qualité des services sociaux fournis par le secteur privé.

Répondre au besoin

6.72 L'entreprise commence avec les hommes et les stratégies de développement doivent reconnaître que si les gouvernements peuvent faciliter le progrès, ce sont les hommes qui le feront aboutir. Beaucoup d'africains sont déjà disposés à trouver des opportunités, à prendre des risques et à répondre aux incitations du marché. Cependant, ceci n'est pas suffisant pour résoudre les problèmes à long terme de productivité, d'emploi et de croissance économique. Les entrepreneurs ont aussi besoin d'un environnement économique propice, c'est à dire qui leur permette de planifier l'avenir, de récompenser leurs efforts et qui les encourage à investir en eux-mêmes et dans leurs entreprises. Il leur faut également des systèmes financiers et des moyens d'information qui leur ouvrent l'accès aux ressources dont ils ont besoin, des infrastructures qui les relient au reste de l'économie et des institutions qui permettent un développement harmonieux des ressources humaines.

6.73 En collaborant avec les gouvernements et les associations locales à l'amélioration du climat des affaires et à la promotion de l'esprit d'entreprise, les donateurs peuvent apporter une contribution importante à cet effort. Cependant, l'aide extérieure - financière et technique - sera d'autant plus efficace qu'elle permettra aux gouvernements:

- . de réorienter les financements de l'Etat vers les infrastructures et les services plutôt que vers les entreprises publiques.
- . de régulariser le statut juridique des entreprises du secteur informel et de renforcer les institutions traditionnelles qui les supportent.
- . d'éliminer les obstacles à la création, à la dissolution et au développement des petites entreprises, en assurant le respect du droit des contrats et de la propriété et en assurant un règlement équitable des conflits.
- . d'encourager le développement de systèmes financiers et de systèmes d'information privés permettant d'élargir l'accès des entreprises aux capitaux et aux technologies.
- . d'aider des groupes particuliers à répondre aux incitations du marché, à créer des emplois et améliorer leur productivité.

6.74 Les entrepreneurs joueront un rôle fondamental dans la transformation des économies africaines. Cette vision de l'avenir de l'Afrique fait l'objet d'un consensus que traduisent les réformes de politique ainsi que d'autres initiatives récentes. En créant un environnement propice au développement optimal des compétences et des talents de leurs entrepreneurs, les pays africains peuvent faire de l'esprit d'entreprise et de son effet d'entraînement la clé de voute d'une croissance durable et équitable.

Encart 6.1. L'apparition d'entrepreneurs dans l'agriculture

Une étude récente la Côte d'Ivoire fait état de l'apparition d'un nouveau groupe d'entrepreneurs agricoles. Ce groupe est hétérogène; il comprend des femmes et des immigrants ainsi que des entrepreneurs qui étaient auparavant des agriculteurs ou des salariés urbains. Pour tirer parti des opportunités offertes tant par les marchés locaux que par les marchés d'exportation, ces entrepreneurs ont créé des entreprises qui infirment la distinction traditionnelle entre le secteur formel et le secteur informel. Ils font un usage considérable des services bancaires et commerciaux formels ainsi que de techniques modernes de production, mais bénéficient également de l'appui des réseaux traditionnels qui leur permettent d'avoir accès à la main d'oeuvre, aux terres et à l'épargne dont ils ont besoin.

Par exemple, un de ces entrepreneurs, mécanicien et agro-technicien de formation, travaillait pour une entreprise urbaine, lorsqu'en 1985, il perdit son emploi et décida de se consacrer à plein temps à l'agriculture. Il gère maintenant une plantation de cacao et de café de 170 hectares qui emploie toute une gamme d'équipements agricoles et dont la productivité est excellente. De même, un ancien employé d'une plantation du Burkina Faso a créé sa propre plantation familiale de bananes avec l'aide de 120 employés salariés et de manœuvres qui sont en grande partie des nationaux. Bien que la plantation continue de fonctionner de manière informelle, sa capacité d'exportation a été reconnue sous forme de l'attribution d'un numéro de code d'exportation officiel. Parmi les 28 autres exemples cités figurent une commerçante urbaine qui a commencé un élevage de volailles et un ancien directeur d'une entreprise de travaux publics qui a créé une plantation d'ananas de 100 hectares.

En combinant des techniques agricoles et des méthodes commerciales avancées dans le cadre d'unités de production de taille moyenne, ces entrepreneurs ont pu atteindre des niveaux de productivité très supérieurs à ceux des petites et des grandes exploitations. Grâce à leur apprentissage sur le tas, ils ont pu trouver un compromis entre les risques et les possibilités de profits que présentaient leurs investissements. Ces exemples montrent bien comment les systèmes traditionnels et modernes peuvent encourager des initiatives spontanées en réponse aux incitations des marchés.

Encart 6.2. Les petites entreprises au Kenya

Au Kenya, au cours de la dernière décennie, l'emploi a augmenté très rapidement dans le secteur informel urbain. Le développement de ce secteur a été la principale raison du taux modéré d'augmentation du chômage urbain. De même, les activités non agricoles représentent une source croissante de revenus et d'emploi dans les campagnes. Ces activités devront être la principale source de nouveaux emplois jusqu'à la fin du siècle. La petite entreprise et l'artisanat dans les villages et les villes de marché devront générer au moins 75 % des emplois urbains supplémentaires nécessaires pour éviter une augmentation du chômage. Dans le passé, certaines petites entreprises ont été harcelées ou ignorées par les pouvoirs publics. Dans le cadre de la réglementation promulguée en 1976, les vendeurs de rue titulaires de permis n'avaient le droit d'avoir qu'un employé. Les autorités locales avaient l'habitude de faire des contrôles et d'arrêter les employés en surnombre pour défaut de permis. Parfois, le coût des permis quadruplait du jour au lendemain ce qui posait des problèmes très sérieux aux commerçants concernés. Dans le secteur des transports, les petits opérateurs de "matatus" n'avaient pas le droit de faire concurrence aux compagnies d'autobus sur certains itinéraires. Les petits fabricants et les petits ateliers de réparation ont vu leurs coûts de production augmenter du fait de mesures favorisant les grandes entreprises et leur interdisant d'exercer leurs activités à proximité des centres de consommation.

Le Plan de développement 1974-78 a reconnu ces problèmes en ces termes: "ces entreprises ont été parfois harcelées à tort mais ceci doit très rapidement cesser". Néanmoins, la réforme a tardé comme le prouve le Document parlementaire de 1986 qui demandait la nomination d'une commission spéciale pour analyser les contraintes d'ordre juridique qui sur le plan national et local restreignent encore les activités des petites entreprises. A partir des années soixante-dix, le Kenya a ouvert officiellement le secteur des transports à la concurrence en reconnaissant les "matatus" et en les autorisant à se constituer en associations pour défendre leurs intérêts. Cependant, un décret récent a banni l'association des "matatus" à la suite d'une tentative d'augmentation des tarifs au delà des limites fixées par le gouvernement. Cette association pourrait permettre à la profession de s'auto réguler en vue d'améliorer l'état des routes et la sécurité de la circulation, mais il faudrait pour cela que son pouvoir de représentation soit en permanence reconnu.

Le gouvernement s'est efforcé d'encourager les activités des petites entreprises de production et de réparation que l'on appelle en kiswahili des "jua kali", c'est à dire ceux qui travaillent au soleil. De simples abris équipés d'électricité, d'eau, de téléphones publics et de toilettes ont été installés avec l'aide des pouvoirs publics, d'ONG et de banques locales. En leur fournissant des infrastructures essentielles tout en préservant leurs relations informelles et leur proximité des marchés, le gouvernement a permis à ces petites entreprises de fabrication et de réparation de créer des coopératives de production et d'épargne pour améliorer leur accès au crédit et à la technologie. Une banque de Nairobi a déjà commencé faire des prêts à des coopératives de "jua kali".

L'amélioration des installations de travail de ce secteur a aussi encouragé l'établissement de liens avec des entreprises plus importantes. En 1988, une compagnie kenyanne privée, Sparewise Ltd, a été créée pour assurer la location-vente d'équipement moderne, à des conditions avantageuses, aux "jua kalis".

Encart 6.3. La diversité des institutions financières informelles

Parmi les systèmes financiers informels, les plus connus sont les fonds tournants, appelés "susus" au Ghana, "danduk" au Soudan, tontines au Cameroun et "hagbad" en Somalie, pour n'en citer que quelques uns. Généralement, un fonds tournant est organisé par un groupe de personnes qui se connaissent parce qu'elles sont voisins, qu'elles pratiquent le même métier ou qu'elles font partie de la même famille au sens large. La plupart de ces associations conservent une partie de l'épargne qu'elles recueillent pour alimenter une caisse d'assurance commune pour des urgences ou des services sociaux. Les membres de ces associations se réunissent régulièrement pour déterminer le montant de leurs contributions, les payer et décider de leur utilisation. L'ordre de rotation est déterminé par ancienneté, par élection, par lotterie, négociations, enchères ou par l'urgence des besoins d'un des membres - mais dans tous les cas par consensus.

Les associations à fonds fixes sont similaires à des caisses d'épargne. Les participants confient leur épargne à intervalles réguliers à un trésorier qui les conserve pendant une période convenue d'avance et la retourne en totalité à l'échéance. Ces fonds peuvent être utilisés pour des prêts à des membres ou à des non membres, les intérêts correspondants revenant au fonds. Les ressources de ces associations sont utilisées à des fins très diverses, allant de l'achat de nourriture et de vêtement en période de détresse au financement de cérémonies et de biens de consommation durable (automobiles, équipements ménagers). Elles servent également à acquérir des équipements permettant de générer des revenus (camions, machines à coudre, moulins à grain) qui sont parfois possédés en commun et à financer des transactions commerciales et les investissements d'exploitations agricoles ou de petites entreprises.

En dehors de leur rôle en matière de mobilisation de ressources, un grand nombre d'institutions financières informelles servent aussi de systèmes de sécurité sociale. Par exemple, en Ethiopie, les membres des IDIR font des contributions périodiques qui leur donnent droit à des avantages en cas de décès ou de maladie, de perte d'emploi ou d'emprisonnement. Ces groupes peuvent être basés sur l'appartenance à une même communauté ou à une même organisation. Cette dernière affiliation est plus courante dans les villes, les membres de ces associations étant souvent des employés d'une même administration ou d'une même entreprise ou des diplômés d'une même école.

Ces systèmes informels permettent également de faciliter le commerce à travers les frontières. Par exemple, en Somalie, une part importante du commerce d'importation et d'exportation ainsi qu'une partie des rapatriements de devises utilisent de tels systèmes. Les exportateurs de bétail conservent une partie de leurs recettes d'exportation sous forme de devises qu'ils détiennent à l'étranger. Les importateurs achètent ces devises au taux du marché parallèle. Ils collectent également les devises des somaliens qui travaillent à l'étranger, en versent la contrepartie à leurs familles en Somalie et les investissent dans des importations.

Le succès des systèmes financiers informels s'explique principalement par leur adaptation à l'environnement socio-culturel dans lequel ils opèrent. Le taux extrêmement faible de défauts de paiement s'explique non seulement par les pressions qu'exercent les membres du groupe sur les délinquants mais aussi par la convergence des intérêts du groupe et des fonctions du système.

CHAPITRE 7

L'intégration et la coopération régionales : Des paroles aux actes

7.1 Les chapitres précédents ont mis en évidence plusieurs exemples où la coopération et le commerce régionaux pourraient venir épauler le développement à long terme de l'Afrique. Les plus importants sont les suivants :

o Le développement des capacités. Le Chapitre 3 appelle à la création de centres régionaux d'excellence où pourraient être concentrées les ressources permettant de mener des activités de formation et de recherche de grande qualité dans les matières scientifiques, technologiques, agricoles, économiques, dans la gestion des affaires et dans bien d'autres domaines.

o La sécurité alimentaire. Il est clair d'après le Chapitre 4 qu'une intensification des échanges entre les pays d'Afrique aiderait à surmonter les déséquilibres en matière d'approvisionnement alimentaire, réduisant ainsi la dépendance de l'Afrique sur les importations alimentaires de l'étranger. La libéralisation du commerce alimentaire régional contribuerait à la sécurité alimentaire. L'établissement de stocks alimentaires, la mise au point de prévisions communes en matière de récoltes et l'application conjointe de mesures de surveillance des maladies du bétail sont autant d'autres domaines où une approche régionale pourrait se traduire par un gain pour tous les pays concernés. La coopération régionale est aussi essentielle pour renforcer la lutte contre les nuisibles et améliorer la gestion des ressources naturelles - en particulier, en vue du développement des bassins fluviaux.

o L'industrie. Le Chapitre 5 met en évidence les avantages que pourrait apporter une libéralisation plus rapide au sein de l'Afrique, dans le cadre d'un programme général de libéralisation des échanges. Une telle démarche aiderait les entreprises existantes sous-utilisées et sur-protégées à s'ajuster à l'extension des marchés et à l'intensification de la concurrence sans qu'elles soient exposées trop rapidement à la concurrence internationale. Les marchés internes dans la plupart des pays africains ne sont pas assez vastes pour réaliser des économies d'échelle et pour être concurrentiels dans de nombreuses industries de biens intermédiaires et d'équipement (tels que le papier, l'acier, les produits pharmaceutiques), alors que la coopération régionale peut contribuer à développer efficacement toutes ces industries. Les pays voisins peuvent aussi fournir des débouchés aux capacités excédentaires et un terrain d'expérience pour aborder ensuite de plus grands marchés internationaux.

o L'énergie. Le Chapitre 5 cherche à démontrer que l'exploration et le développement des réserves en hydrocarbures de l'Afrique serait facilités si ces activités étaient entreprises simultanément dans plusieurs pays voisins ayant des structures géologiques similaires. De plus, les coûts d'exploitation, de raffinement et de distribution du pétrole pourraient être singulièrement abaissés grâce à la coopération régionale. Il en est de même pour le développement du gaz naturel et de l'énergie hydroélectrique. Dans ce dernier domaine, des économies substantielles pourraient être réalisées par la connexion de plusieurs réseaux électriques nationaux.

7.2 Depuis longtemps, les dirigeants africains ont placé la coopération et l'intégration régionales au premier rang de leurs priorités. Elles étaient un thème central du Plan d'action de Lagos de 1980 (PAL), de la session spéciale des Nations Unies sur l'Afrique en 1986, et d'un grand nombre d'autres déclarations et rapports de haut niveau sur la politique et la stratégie de développement de l'Afrique. Ceci est particulièrement important pour les pays enclavés, plus nombreux en Afrique que sur n'importe quel autre continent. La fragmentation de l'Afrique a été considérée, non sans controverse, comme une formidable contrainte.

La situation actuelle

7.3 Nombre d'institutions qui oeuvrent pour l'intégration et la coopération régionales ont été créées dans les années qui ont suivi l'accession à l'indépendance, mais sans avoir été véritablement planifiées. Le Plan d'action de Lagos fournit un cadre conceptuel et programmatif pour l'intégration économique. Il divise l'Afrique subsaharienne en trois sous-régions : l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique centrale et l'Afrique de l'Est et australe. D'après le schéma prévu par le Plan de Lagos, chaque sous-région devra passer par trois phases : libre échange, union douanière et communauté économique.

7.4 L'Afrique compte plus de 200 organisations de coopération régionale. Plus de 160 sont intergouvernementales, et les autres non gouvernementales, la plupart de ces dernières étant subventionnées par l'Etat. L'efficacité des institutions régionales souffre de la lourdeur des structures, de la politisation des affectations, du peu d'empressement des pouvoirs publics à donner des responsabilités aux cadres régionaux et du fait que, dans la quasi-totalité des pays membres, les questions régionales ne sont pas jugées prioritaires. Nombre de gouvernements - même les plus riches - ne se sont pas acquittés des obligations financières découlant de leur qualité de membres.

7.5 L'intégration commerciale a donné des résultats décevants : la part du commerce intra-régional dans l'ensemble des échanges n'a pas progressé depuis au moins 20 ans. Ceci est dû en partie à l'inégalité de la répartition des bénéfices et des coûts. Des pays qui ont du mal à équilibrer leur budget et leur balance des paiements cherchent à éviter les coûts immédiats de l'intégration régionale, qui doivent cependant être supportés pour dégager des bénéfices à long terme. Les petits pays et les pays pauvres craignent par ailleurs que les partenaires riches et développés accaparent l'essentiel des bénéfices procurés par l'intégration, et que les mécanismes de compensation soient insuffisants.

7.6 Les réussites en matière de coopération régionale tiennent à une meilleure délimitation des objectifs et à la possibilité pour tous les partenaires d'en retirer des avantages dans les meilleurs délais. En règle générale, il s'agit aussi de cas où les bailleurs de fonds extérieurs ont pris à leur charge une grande partie du financement.

Les leçons à tirer de l'intégration commerciale

7.7 De tous les dispositifs d'intégration commerciale, la Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO) est celle qui a le mieux réussi. Elle a réalisé une intégration poussée qui encourage la spécialisation économique et facilite le mouvement de la main-d'oeuvre depuis les pays pauvres du Sahel (Mali, Burkina Faso) vers les riches pays du littoral (Sénégal et Côte d'Ivoire), et organise l'acheminement des marchandises dans l'autre sens. En réduisant les obstacles non tarifaires et en instituant un mécanisme de compensation satisfaisant, elle a pu accroître sensiblement les échanges intra-régionaux, qui représentent actuellement environ 10 % du commerce total.

7.8 Tous les membres de la CEAO, à l'exception de la Mauritanie, appartiennent à l'Union monétaire ouest africaine (UMOA) et ont pour devise le franc CFA, qui est rattaché au franc français. Ils ont une banque centrale commune où leurs réserves sont déposées dans un compte du Trésor public français. En échange du privilège de convertibilité, les Etats membres de l'UMOA ont accepté de limiter leurs déficits budgétaires et le montant total des crédits accordés. En tout état de cause, la convertibilité n'est pas le seul ingrédient nécessaire pour promouvoir les échanges régionaux; il faut aussi mettre en place un cadre réglementaire et favoriser la mobilité des facteurs.

7.9 La Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), dont sont membres les pays de la CEAO et ceux de l'Union du fleuve Mano (MRU), n'a guère avancé sur la voie de l'intégration économique. Les obstacles tarifaires et non tarifaires n'ayant pas été réduits, les échanges entre les membres de la CEDEAO sont au même niveau qu'au début des années 70, soit environ 3 % des échanges internationaux du groupe. Le profil des échanges n'a pas non plus évolué. Le Nigéria et la Côte d'Ivoire dominent toujours le secteur des exportations d'articles manufacturés. La mobilité de la main-d'oeuvre, loin de progresser, a reculé. C'est ainsi qu'en 1981 et 1983, le Nigéria a expulsé plus de 1 million de travailleurs temporaires ghanéens. Il n'y a pas de mouvement de capitaux à l'intérieur de la région en raison du sous-développement des marchés financiers. En outre, la règle édictée par la CEDEAO en ce qui concerne l'origine des produits est devenue une pomme de discorde. Pour être admis au bénéfice des préférences tarifaires de l'organisation, les produits doivent être fabriqués par des entreprises contrôlées par des entrepreneurs nationaux au moins jusqu'à concurrence de 51 % du capital. Cette règle, qui n'existe pas au sein de la CEAO, encourage les fabricants nationaux, mais limite les exportations de la Côte d'Ivoire et du Sénégal (puisque leurs usines sont traitées comme des établissements étrangers) et décourage les investissements étrangers.

7.10 Dans la sous-région de l'Afrique centrale, les dispositifs d'intégration commerciale ont là aussi donné des résultats décevants. La Communauté économique des Etats d'Afrique centrale (CEEAC), la plus récente, a eu du mal à démarrer. La Communauté économique des pays des Grands Lacs (CEPGL) a eu des problèmes financiers et on ne s'est guère soucié d'appliquer son programme de libéralisation des échanges. L'Union des Etats de l'Afrique centrale (UEAC) a bien une monnaie convertible - le franc CFA -, mais les échanges à l'intérieur du groupe ont fléchi, alors

que ses échanges avec des pays non membres ont augmenté. C'est ainsi que le principal partenaire commercial africain du Congo (qui est membre de l'UEAC) est le Zaïre (qui n'est pas membre du groupe). L'UEAC réalise près de la moitié de son commerce africain avec la CEDEAO et moins de 45 % à l'intérieur du groupe.

711. La lenteur relative des progrès de l'intégration en Afrique centrale tient peut-être à l'absence d'un chef de file régional. En Afrique de l'Ouest, le Nigéria, la Côte d'Ivoire et le Sénégal ont pris la tête du mouvement d'intégration économique.

7.12 L'effondrement de la Communauté économique la plus prometteuse, la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC), montre comment l'incapacité à résoudre les différends politiques peut compliquer les problèmes que pose inévitablement tout projet d'intégration économique associant des pays parvenus à des niveaux de développement différents. L'EAC est né avec une devise commune, une infrastructure coordonnée à l'échelon régional, des politiques économiques harmonisées, un système d'institutions communes et une mobilité forcée de la main-d'oeuvre. Elle s'est désintégrée à la fin des années 70 à propos de la répartition des bénéfices, à cause de divisions politiques et à l'occasion de conflits d'intérêt opposant le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda.

7.13 Après une période de désillusion, l'intégration économique a refait surface avec la Zone d'échange préférentiel pour les Etats d'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (ZEP), qui regroupe 15 Etats souverains hétérogènes dont la masse s'étend de la Corne de l'Afrique à l'Angola et aux îles de l'Océan indien. Tous les pays qui se situent entre ces deux secteurs en sont membres. L'Angola, le Botswana, Madagascar, le Mozambique et les Seychelles n'y appartiennent pas encore.

7.14 La ZEP vise à promouvoir les échanges intra-régionaux en réduisant les obstacles tarifaires et non tarifaires, en particulier en accordant un traitement préférentiel à certains produits. Pour être admis au bénéfice de ce traitement, un pays doit "présenter un intérêt pour les pays membres tant du point de vue de l'exportation que de celui de l'importation", l'entreprise qui le fabrique doit être une entreprise locale à raison d'au moins 51 % du capital et ses composantes doivent provenir d'un pays membre de la ZEP à raison d'au moins 60 %.

7.15 L'abaissement des droits de douane a été lent et il a été difficile d'appliquer la règle des 51 %. Cinq Etats, dont le Zimbabwe, ont bénéficié de dérogations temporaires. La revendication formulée par les pays peu développés aux fins d'une répartition équitable des bénéfices de la libéralisation est devenue une pomme de discorde avant même que ces bénéfices n'aient commencé à se concrétiser. On a créé, pour faciliter le règlement des échanges, une chambre de compensation gérée par la Banque centrale du Zimbabwe, mais elle reste insuffisamment utilisée.

Les leçons à tirer de la coopération régionale

7.16 Tenant compte de l'échec de la Communauté de l'Afrique de l'Est, la Conférence pour la coordination du développement de l'Afrique australe (SADCC) a évité l'approche par l'intégration des marchés préférant adopter

une approche progressive de la coopération régionale, structurée par projets. La réussite de la SADCC en tant qu'organisation de coopération régionale repose en partie sur le fait qu'elle a préféré l'action concrète à la constitution d'un secrétariat complexe; les gouvernements des pays membres assurent eux-mêmes l'exécution des programmes sectoriels qui leur sont confiés. Les programmes de la SADCC visent à réduire les liens économiques avec l'Afrique du Sud; c'est ainsi qu'elle a élaboré de grands projets dans le domaine des transports ainsi que de grands projets industriels régionaux (en partie financés par des bailleurs de fonds extérieurs), qui ont procuré des bénéfices immédiats aux Etats membres.

7.17 Il existe aussi des institutions de coopération régionale qui bénéficient d'un important soutien de la part des gouvernements et des organismes extérieurs en vue d'interventions ponctuelles, comme dans le cas du programme relatif à la cécité des rivières en Afrique de l'Ouest, qui est parrainé par un consortium de donateurs (Encadré 7.1, Programme de lutte contre l'onchocercose). Il y a aussi des centres de formation et de recherche régionaux qui enregistrent de bons résultats, tels que l'Institut de gestion pour l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe (ESAMI) et l'Organisation régionale africaine de normalisation (ORAN). De même, l'exploitation en coopération du réseau hydroélectrique interconnecté par la Volta River Authority (Administration de la Volta, au Ghana) et les commissions de l'électricité du Bénin, du Togo et de Côte d'Ivoire a donné d'excellents résultats.

7.18 Pourtant, nombre d'organisations intergouvernementales d'Afrique subsaharienne connaissent une crise financière. Certains services techniques régionaux ont cessé de fonctionner, comme l'Organisation commune de lutte antiacridienne et de lutte antiaviaire (OCLALAV), l'Organisation internationale de lutte contre le criquet migrateur africain (OICMA) et l'Organisation de télédétection de Bamako. Le plus important investissement industriel régional, la Cimenterie d'Afrique de l'Ouest (CIMAO), qui avait été partiellement financée par la Banque mondiale, a fermé ses portes en 1984 : son clinker revenait environ deux fois plus cher que sur le marché mondial.

Une nouvelle stratégie au service de l'intégration et de la coopération régionales

7.19 Comme mieux tirer parti de l'option régionale? Les piètres résultats des efforts d'intégration commerciale qui ont suivi l'indépendance ont ouvert un débat sur leur efficacité dans les conditions actuelles de l'Afrique. Les critiques de l'intégration commerciale l'ont caractérisée comme une stratégie d'échec, affirmant que ce modèle d'intégration, copié sur l'expérience des pays européens (hautement industrialisés qui entretiennent entre eux des courants d'échange très intenses, n'est pas applicable en Afrique où les échanges entre pays sont peu actifs et le niveau d'industrialisation peu avancé. La gamme des biens échangeables y est considérée comme limitée et, en conséquence, l'infrastructure de transports et de communications est insuffisante. Les critiques recommandent donc l'abandon de l'approche par l'intégration commerciale et son remplacement par une nouvelle approche mettant l'accent sur le renforcement des moyens de production régionaux. Ainsi, la priorité serait-elle accordée à l'investissement régional dans les industries

lourdes (industries chimiques, fer et acier) et dans les infrastructures de transports et de communications. Les difficultés d'approvisionnement sont en effet perçues comme la contrainte principale empêchant l'accroissement des échanges entre les pays africains.

7.20 Cependant, l'expérience suggère que la plupart des pays ne sont pas prêts à acheter des biens à des prix élevés à leurs partenaires quand d'autres biens sont disponibles ailleurs à meilleur marché. Dans le passé, les gouvernements africains se sont montrés très pressés de négocier des accords de traitement préférentiel et de compensation. Les vrais problèmes ont reçu très peu d'attention : non compétitivité des Etats membres comparée aux fournisseurs des pays tiers, coût élevé de l'entreprise économique, pénurie de devises et de crédits étrangers due aux distorsions dans la politique macroéconomique, insuffisante complémentarité des biens produits, restrictions touchant le commerce des produits alimentaires, etc.

7.21 L'approche par le biais de la production n'aborde pas ce genre de problèmes. Elle ne définit pas comment et où doit être généré le capital à investir dans l'expansion de la production. Cependant, le volume considérable du commerce informel montre qu'il est possible de surmonter la contrainte de l'insuffisance des moyens de transport et de communication. En l'absence de signaux de la part du marché, l'approche par la production - supposant le développement d'industries de base (acier, ciment, et produits chimiques) dirigées par l'Etat, quel qu'en soit le coût et indépendamment de la demande du marché - peut accélérer le rythme de l'intégration régionale. Selon cette approche, tout l'investissement viendra du secteur public. Mais l'expérience montre que la gestion du secteur public en situation de protection des marchés résulte dans des projets coûteux et non viables économiquement. Cette approche ne constitue donc pas une base saine pour l'intégration.

7.22 La stratégie alternative que propose ce rapport comporte trois éléments : l'élaboration d'approches progressives mais globales de la coopération et de l'intégration régionales; le renforcement de formes fonctionnelles spécifiques de coopération; et la création d'un environnement permettant le libre mouvement des biens, des services, de la main-d'oeuvre et du capital.

Une approche progressive mais globalisante

7.23 L'intégration aura le plus de chances de réussir si elle repose sur une approche très progressive qui tienne compte des intérêts économiques communs. Mais pour que cette approche aboutisse, encore faut-il que tous les partenaires soient convaincus des avantages qu'elle peut procurer et s'engagent véritablement à la concrétiser. Les divisions, les jalousies et la méfiance omniprésentes qui marquent les relations entre les pays de la région donnent à penser que les premiers pas seront les plus difficiles.

7.24 Pour surmonter ces difficultés, il faudrait encourager la création de sous-groupes réunissant deux ou plusieurs pays (une fois qu'ils sont convaincus des avantages à tirer de cette association) dont l'intégration serait plus rapide que dans le cas d'autres membres. A noter

que cette approche progressive ne doit pas entraîner la création de nouvelles organisations, mais reposer sur des accords bilatéraux (ou multilatéraux) entre gouvernements ayant compris les avantages qu'ils peuvent escompter d'une libéralisation réciproque des marchés des produits et des facteurs. Les bailleurs de fonds peuvent contribuer à l'entreprise en fournissant des ressources à l'appui du commerce régional transfrontières réalisé par des entreprises privées.

7.25 Les organisations permanentes n'ont pas à monopoliser les programmes; dans certains cas, il sera plus efficace de s'attaquer de façon ponctuelle à tel ou tel goulet d'étranglement. En tout état de cause, la politique retenue doit comporter des mesures synergiques et complémentaires. Le renforcement des infrastructures régionales ne servira guère l'intégration régionale s'il n'est pas assorti de réformes des politiques économiques destinées à accroître la demande de biens et de services. L'avenir des réformes dépendra des stimulants prévus, en particulier en ce qui concerne les taux de change et de la libéralisation des marchés. De plus, les réformes n'auront de chances d'aboutir que si l'on améliore les infrastructures matérielles et valorise les ressources humaines.

7.26 Il est essentiel de mettre en oeuvre des programmes d'application progressive destinés à lever les principaux obstacles à l'intégration régionale, de même que des programmes nationaux d'ajustement structurel. Chaque phase d'exécution devrait permettre d'aller de l'avant pour ce qui est de l'harmonisation des politiques et de l'entretien et de l'amélioration des infrastructures.

7.27 Pour commencer, il est urgent de rationaliser les organisations régionales (Encadré 7.2). Ces organisations devraient être réformées et transformées en institutions sobres et efficaces dotées d'un mandat clairement défini et d'un véritable pouvoir de décision. Ainsi, elles pourraient ensuite entraîner le mouvement de création d'infrastructures matérielles, techniques et légales qui serviraient de base aux échanges régionaux de biens, de services, de main-d'oeuvre et de capital. Les bailleurs de fonds pourraient apporter un appui appréciable à cette entreprise de rationalisation en fournissant des financements concessionnels permettant de couvrir les coûts pendant une période transitoire.

Transports, communications et services régionaux

7.28 Les insuffisances des transports routier, aérien, ferroviaire et maritime et des services de télécommunications sont autant d'entraves aux échanges régionaux et élèvent le coût de l'activité économique en Afrique. Dans la plupart des cas, l'infrastructure existante a été mise en place pour permettre à chaque pays de commercer avec des pays non africains. Trois décennies encore après l'accession à l'indépendance, les liens entre les pays d'Afrique subsaharienne demeurent ténus.

7.29 Mais il ne suffit pas d'injecter un volume considérable de capitaux dans la création d'infrastructures pour stimuler le commerce intra-africain. Il faut aussi atténuer ou éliminer les autres entraves au commerce. L'une des rares réalisations concrètes de l'Union du fleuve

Mano, un pont entre la Sierra Leone et le Libéria, ne reste-t-il pas virtuellement inutilisé du fait des restrictions imposées des deux côtés de la frontière?

7.30 Il ne faut pas mettre la charrue avant les boeufs. Il vaudrait mieux, en effet, mettre en place un régime coordonné d'incitations et éliminer les entraves administratives au commerce avant d'améliorer l'infrastructure pour répondre à l'expansion des échanges suscitée par les réformes de politique économique. Les investissements à réaliser dans ce secteur devraient être déterminés sur la base d'une évaluation approfondie de l'état actuel et potentiel des échanges transfrontières et ne constituer l'élément principal d'un programme d'action que s'ils sont la condition sine qua non de l'apparition de nouveaux échanges ou de l'expansion de courants d'échanges existants. Ils devraient être complétés par des projets de réhabilitation et de modernisation des infrastructures existantes.

7.31 Les programmes de coopération régionale en matière de transports et de communications devraient se concentrer sur l'efficacité et la fiabilité des services. Ceci est particulièrement important pour les activités de transit vers les régions situées loin du littoral et vers les pays enclavés. Les coûts de transport terrestre sont gonflés par des procédures douanières encombrantes et dépassées, par le manque de coordination opérationnelle entre les différents modes de transport - en particulier aux points de liaison entre les ports et les chemins de fer - et par l'insuffisance d'harmonisation des réglementations applicables au transit de marchandises. En outre, les réglementations imposées par les pays enclavés, en particulier en ce qui concerne les droits de fret réservés aux transporteurs nationaux et l'affectation des devises étrangères pour les dépenses de transit, ont également contribué à l'augmentation des coûts.

7.32 Des organisations sous-régionales, en particulier la ZEP, ont préparé des propositions et des plans d'action pour régler le problème des obstacles non physiques au transit. Leur mise en oeuvre a été lente et entravée par des revers résultant de changements unilatéraux. Un véritable engagement politique est nécessaire pour aboutir. C'est grâce à un tel engagement qu'ont pu avoir lieu les progrès réalisés dans le développement d'un système efficace de transit régional le long du corridor de Beira sous les auspices de la Commission des transports et des télécommunications de l'Afrique australe.

7.33 Il importe de définir sans retard des politiques simples et cohérentes pour conférer efficacité et fiabilité aux services de transport. Le choix des itinéraires et des modes de transport, ainsi que la coordination de l'exploitation de couloirs donnés doivent être laissés aux chargeurs et aux transporteurs. Dans ce cadre, on fera davantage appel aux exploitants privés, y compris ceux qui opèrent dans le secteur non structuré. Les chemins de fer africains ont perdu du terrain au profit des services de transport routier par camion sur longue distance. S'ils veulent réaffirmer leur avantage comparatif et améliorer les perspectives de regagner leur viabilité financière, ils devront réaliser des progrès rapides en matière de coopération opérationnelle et de coordination de leur politique commerciale (Encadre 2.6).

7.34 Ce sont l'aviation civile et le transport maritime qui profiteront vraisemblablement le plus d'une coopération régionale axée sur les services. La décision récemment prise de restructurer les compagnies aériennes nationales africaines dont la coordination laisse à désirer pour réaliser une intégration régionale plus poussée devrait se doubler d'une décentralisation et d'un élargissement des possibilités de gestion et d'exploitation par le secteur privé. Une approche similaire appliquée au secteur maritime devrait permettre à l'Afrique de profiter de la réorganisation mondiale des transports maritimes internationaux.

7.35 L'amélioration des services régionaux ouvre de vastes perspectives aux entreprises nationales privées ou publiques. L'une des plus belles réussites à cet égard est celle de la compagnie aérienne publique, Ethiopian Airlines. Son réseau régional africain s'est taillé une réputation mondiale d'efficacité technique et gestionnelle et de flair commercial (Encadré 7.3).

7.36 Les transports, l'électricité, la banque, les communications et les assurances sont des facteurs qui se prêtent à une extension régionale de l'exploitation nationale publique et privée. Une meilleure intégration des marchés et l'amélioration des transports réduiraient le coût des intrants essentiels et celui de la distribution des produits, ce qui rendrait ceux-ci compétitifs sur les marchés africains et mondiaux. L'amélioration des télécommunications peut satisfaire des besoins fondamentaux en Afrique en diminuant le coût des transactions, en rendant inutile un mode d'acheminement classique plus onéreux, et en améliorant l'efficacité du marché en facilitant l'accès des opérateurs à l'information commerciale.

7.37 Le projet intitulé Pan African Telecommunications (projet panafricain de télécommunications) constitue une réponse régionale complète qui intègre le réseau africain de télécommunications en reliant entre eux les réseaux nationaux. La demande de services de télécommunications au niveau national étant faible, le renforcement de la capacité des réseaux nationaux doit constituer une priorité à court terme. Il permettra, à plus long terme, d'intégrer plus facilement le réseau africain.

Mise en place de centres régionaux de formation théorique et pratique et de recherche

7.38 L'acquisition de compétences techniques est coûteuse. Aucun pays africain ne peut financer tous les établissements d'enseignement supérieur nécessaires à la formation et à la recherche-développement. L'Afrique a besoin de centres d'études avancées dans différents domaines et la dimension régionale offre les meilleures garanties d'efficacité tant pour la création que pour l'exploitation de ces centres (Encadré 7.4 L'ICIPE).

7.39 La formation et la recherche techniques étant spécialisées, la coopération régionale permet de réaliser d'importantes économies d'échelle. La qualité en profite également car l'institution régionale peut moduler parfaitement le recrutement en fonction des besoins et justifier l'allocation de locaux et de matériel (bibliothèques, laboratoires, etc.) -

ce qui n'est pas possible pour une institution d'envergure plus modeste. Elle peut ainsi se fixer des normes plus élevées. De plus, en mettant en contact des étudiants et des enseignants de plusieurs pays, les institutions régionales élargissant l'horizon intellectuel des intéressés et encouragent les contacts transfrontières entre les hommes et les institutions. Une initiative de cet ordre, le Collège interafricain d'électrotechnique (Inter-African Electrical Engineering College) bilingue de Côte d'Ivoire, qui répond aux besoins de formation des services publics de distribution d'électricité des pays d'Afrique, est promise à un bel avenir.

7.40 Il existe deux catégories d'institutions s'adressant à plusieurs pays. Il y a celles qui relèvent d'une gestion régionale et celles qui, tout en relevant d'une gestion nationale, ont un rayonnement plus vaste. Les institutions qui appartiennent à cette deuxième catégorie ont moins de problèmes de gestion ou de budget. La mise sur pied de centres régionaux d'études avancées à partir des institutions nationales qui acceptent des étudiants venus de plusieurs pays évite au pays d'envoi d'avoir à créer et à gérer des institutions onéreuses et permet au pays d'accueil d'abaisser ses coûts unitaires en optimisant l'échelle de ses installations.

7.41 A l'heure actuelle, 62 centres techniques nationaux d'Afrique francophone acceptent des étudiants étrangers. En outre, on compte au moins 86 instituts de formation technique régionaux et jusqu'à 60 associations régionales de formation et de recherche. Mais un effort continu n'en est pas moins nécessaire pour coordonner et rationaliser la kyrielle d'institutions régionales existantes.

7.42 Au lendemain de l'accession à l'indépendance, plusieurs universités régionales ont enregistré des succès, telles les Universités de l'Afrique de l'Est, du Botswana, du Lesotho et du Swaziland. Mais la croissance rapide des effectifs a réduit les avantages potentiels sans naturellement faire baisser les frais généraux supplémentaires qu'occasionne la gestion d'une université régionale. Ces universités se sont donc désintégrées. On voit pourtant apparaître une forme de coopération plus souple, comme dans le cas des accords conclus dans le cadre de la SADCC selon lesquels les gouvernements se sont engagés à accepter les étudiants étrangers dans certaines disciplines scientifiques ou techniques sous-représentés au niveau national. L'Université du Botswana propose une formation à la science vétérinaire, celle de Zambie forme des spécialistes des industries extractives et mécaniques et celle du Zimbabwe offre une formation à l'agronomie.

7.43 D'autres secteurs de coopération apparaissent. L'Association des universités africaines, l'Association des facultés d'agriculture d'Afrique (AFAA) et l'Association des enseignants africains (African Teachers Association) pourraient, si on leur accordait un certain appui, jouer un rôle essentiel pour promouvoir la communication entre enseignants et entre établissements. La constitution de réseaux représente un autre moyen très rentable d'élever le niveau de qualification professionnelle et doit à ce titre être poursuivie (Encadré 7.5).

7.44 Les programmes de perfectionnement professionnel du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI) et de

plusieurs instituts de perfectionnement des cadres offrent un autre exemple de coopération régionale et sous-régionale. Le GCRAI a renforcé les moyens nationaux africains de recherche agricole par le biais de l'appui institutionnel et de la formation des chercheurs. De leur côté, l'Institut de gestion pour l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe (ESAMI), le Centre africain d'études supérieures en gestion (CESAG) et l'Institut panafricain pour le développement (IPD) élaborent des programmes de formation à l'intention d'une clientèle régionale et épaulent les instituts nationaux pour ce qui est notamment de la gestion et de l'administration des projets. L'ESAMI s'autofinance par la prestation de services de consultants (Encadré 7.6).

7.45 La régionalisation présente aussi bien des attraits pour les industries de pointe pour lesquelles, comme dans le cas de l'héliotechnique, les spécialistes sont très rares, les mises de fonds considérables et le nombre de personnes à former dans un pays donné réduit. Le Centre régional d'énergie solaire (CRES) de Bamako, parrainé par la CEA0, dispose d'installations uniques en leur genre et a les moyens d'être à la pointe de la recherche solaire appliquée.

7.46 Conférant une nouvelle dimension à la formation théorique et pratique et à la recherche, l'optique régionale aura à long terme des retombées bénéfiques sur la coopération économique et politique dans la région. Elle permet de créer des institutions en prise directe sur les réalités locales et diminue le besoin de faire appel à des enseignants et chercheurs étrangers et d'envoyer des étudiants à l'étranger.

Gestion des ressources naturelles

7.47 La qualité de la gestion des ressources naturelles détermine la durabilité de la croissance. Une grande partie de l'Afrique est prise dans l'étau de la désertification, de la dégradation des terres ou du déboisement, qui menace son avenir économique. Certains problèmes concernent plus particulièrement certains pays, mais d'autres sont justifiables d'une approche régionale : c'est le cas de la protection phytosanitaire. La lutte engagée dans la sous-région de l'Afrique de l'Ouest contre les acridiens, naguère très efficace, n'est plus que l'ombre d'elle-même.

7.48 La protection de la faune sauvage est également mieux assurée dans le cadre d'une action régionale. Les réserves zoologiques transnationales d'Afrique de l'Est, par exemple, appellent un certain degré de coordination et une action collective, ne serait-ce que pour lutter contre des fléaux tels que le braconnage. On pourra s'inspirer de l'exemple de l'East African Wildlife Society pour doter d'une organisation efficace d'autres zones dont la faune a besoin d'être protégée au niveau sous-régional.

7.49 Une étroite coopération régionale est une condition indispensable à la gestion des bassins-versants. Les organisations créées à cette fin - organisation des vallées des fleuves Sénégal et Zambie, Administration du bassin du fleuve Niger, Commission du bassin du lac Tchad, Union du fleuve Mano, Organisation de l'électricité des Grands lacs et Organisation du bassin de la Kagera - affichent un bilan inégal. Les

problèmes rencontrés tiennent surtout à la nature trop ambitieuse des objectifs, à l'insuffisance des crédits alloués et à la pénurie de main-d'oeuvre qualifiée. La planification des bassins fluviaux n'a pas suffisamment retenu l'attention et les pays membres ont rarement formulé des plans nationaux en regard de plans de gestion des bassins-versants coordonnés au niveau régional.

7.50 Il faudrait relancer les organisations d'aménagement des bassins fluviaux en leur assignant des objectifs plus limités. Elles ne devraient être investies que des responsabilités dont les pays membres ne peuvent s'acquitter individuellement, à savoir la planification de l'aménagement à l'échelle du bassin et le contrôle de l'exécution des plans d'aménagement adoptés par les pays membres. Les organisations régionales qui sont chargées de l'aménagement des bassins pourraient, en consultation avec les gouvernements, intégrer les plans nationaux d'aménagement dans les plans de mise en valeur globale des bassins. Les gouvernements entreprendraient d'exécuter des projet précis isolément ou collectivement.

Créer un environnement facilitateur pour les échanges,
la concurrence et la mobilité de la main-d'oeuvre

7.51 L'élargissement des marchés constituerait pour l'Afrique la retombée bénéfique plus directe d'une intégration économique renforcée au niveau régional. Certains pays (Ethiopie, Nigéria et Soudan) produisent des excédents de viande, d'autres (Côte d'Ivoire, Madagascar, Maurice, Mauritanie, Mozambique, Sénégal et Somalie) des excédents de poisson; d'autres encore (Burundi, Kenya, Zimbabwe) des excédents de céréales. La Côte d'Ivoire, le Soudan et le Zimbabwe exportent du coton; la Côte d'Ivoire, le Libéria et le Nigéria du caoutchouc; le Kenya, le Mozambique, le Malawi et la Tanzanie, du thé; la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Nigéria du cacao; et Maurice, le Swaziland et le Zimbabe du sucre. Certains pays (Ethiopie, Ghana, Zaïre et Zambie) ont un excédent d'hydroélectricité; d'autres (Angola et Nigéria) un excédent de pétrole et d'énergie. Certains disposent déjà de moyens modernes de production industrielle de biens de consommation et de biens intermédiaires (Cameroun, Côte d'Ivoire, Ethiopie, Kenya, Maurice, Nigéria, Tanzanie et Zimbabwe), tandis que d'autres n'en sont pas encore à ce stade.

7.52 Les bénéfices de l'intégration économique par le biais du commerce pourraient être importants. Officiellement, les échanges entre les pays d'Afrique subsaharienne atteignent seulement 4 milliards de dollars - soit 6 % seulement de la totalité du commerce africain, estimé à 65 milliards de dollars - et ont stagné ou décliné pour la majorité d'entre eux depuis les années 70, période au cours de laquelle la plupart des schémas d'intégration des marchés, tels que les accords de traitement préférentiel et les unions douanières, ont été élaborés. Ceci est dû essentiellement à des politiques macroéconomiques - surévaluation des taux de change, distorsions dans l'affectation du crédit, et production orientée vers le marché intérieur - qui ont stimulé la croissance des marchés parallèles et du commerce transfrontière non structuré en Afrique. On estime que, même aujourd'hui, jusqu'à 5 milliards de dollars supplémentaires d'importations africaines du reste du monde pourraient être fournies par d'autres pays africains qui exportent déjà des produits similaires hors de la région.

7.53 L'action se justifie également sur la base des réalités actuelles. L'intégration économique africaine se pratique déjà très largement à travers le commerce informel et d'autres modes d'échange non officiels. La croissance du commerce transfrontière non structuré rétablit en partie les intenses mouvements de transfert de biens et de migrations humaines qui caractérisaient la vie économique et sociale avant la colonisation. Pour de nombreux Africains, les avantages d'une intégration économique plus poussée sont déjà visibles dans la vie quotidienne à travers cet échange informel qui maintient les prix à un bas niveau en accroissant la concurrence, permet de se procurer des produits non disponibles localement, fournit des possibilités d'emploi dans des pays voisins et encourage l'initiative économique. Le commerce non structuré permet également de réaliser des profits en contournant les obstacles officiels et la disparité des conditions entre pays.

7.54 LA LIBERALISATION DES ECHANGES. Les bénéfices de l'intégration ne pourront être pleinement récoltés que si la libéralisation commerciale dépasse le stade de quelques timides abaissements de droits de douane sur un nombre limité de produits et permet l'ouverture des marchés des facteurs de production, de même que ceux des biens et services. Le défi est de créer des stimulants commerciaux capables d'encourager le secteur privé à entreprendre des activités d'échanges transfrontières créatrices de richesse.

7.55 L'importance que revêt le commerce entre pays africains pour ce qui est de stimuler la croissance économique ne tient pas seulement au fait qu'il leur permet d'échanger des produits et des services complémentaires. Les échanges entre pays fabriquant des produits analogues sont tout aussi bénéfiques car ils concourent à accroître la productivité des entreprises et des exploitations agricoles par rapport aux autres sources d'approvisionnement. On dit souvent que le Japon et la Corée ont édifié une industrie fortement protégée; on oublie de dire qu'ils ont adopté des politiques rigoureuses qui visaient à rendre les producteurs efficaces, en particulier par le biais de la concurrence intérieure. La stratégie pour le développement de l'Afrique doit aller dans le même sens.

7.56 L'intensification de la concurrence inciterait à augmenter la productivité, à diminuer les coûts, et à éliminer les distorsions de la politique économique. Mais les marchés intérieurs de bien des produits sont si peu développés qu'il n'y a pas de place pour des entreprises concurrentes. La concurrence doit donc venir des importations. La libéralisation des marchés à l'intérieur de l'Afrique pourrait beaucoup aider les producteurs africains à entrer en concurrence, et par là même élever la productivité et stimuler la croissance.

7.57 La libéralisation commerciale en général doit être intégrée aux efforts de restructuration des économies africaines. Cependant, la libéralisation commerciale unilatérale a évolué lentement et a parfois connu des revers. Ceci reflète les difficultés qu'affrontent les producteurs africains face à la concurrence sur les marchés mondiaux et l'opposition de certains groupes d'intérêt qui ont traditionnellement profité des restrictions aux échanges. Les gouvernements, en l'occurrence, craignent de devoir affronter les coûts politiques du chômage et de la

diminution des rendements, en particulier dans le court terme, pendant la période où les entreprises les plus fragiles seront amenées à réduire leurs activités ou même à fermer boutique et avant que de nouvelles activités soient suffisamment bien engagées pour fournir une compensation. La libéralisation des échanges au niveau régional permettrait une approche par étapes en créant un environnement concurrentiel dans un cadre limité.

7.58 Une accélération de la libéralisation au niveau régional, en parallèle avec une libéralisation commerciale générale, permettrait un développement plus rapide des échanges et aurait des avantages que ne permet pas la libéralisation unilatérale. Les bénéfices les plus importants sont à attendre de la combinaison d'un programme de libéralisation commerciale générale par étapes et d'un démantèlement réciproque échelonné des obstacles au libre mouvement des biens, des services, de capitaux, et de la main-d'oeuvre au sein de l'Afrique.

7.59 En limitant les préférences régionales, la libéralisation commerciale générale garantirait que la libéralisation entreprise au niveau régional a pour effet essentiel la création de nouveaux courants d'échanges et que les distorsions aux mouvements commerciaux sont maintenues à un niveau minimum. En outre, plus la libéralisation commerciale globale sera rapide et poussée, plus faible sera la probabilité que de nouvelles ressources soient mal dirigées et utilisées pour produire des biens non concurrentiels destinés à un marché régional artificiellement créé par un haut niveau de protection contre des pays tiers. Ainsi, l'approche proposée devrait-elle résulter dans une intensification du commerce régional découlant en grande partie du remplacement de la production nationale par des importations régionales plus efficaces. Au fur et à mesure que l'utilisation des capacités des entreprises les plus efficaces augmentera, les coûts unitaires s'abaisseront au-dessous du niveau qui pourrait être atteint à la seule échelle nationale.

7.60 LE FINANCEMENT DU COMMERCE REGIONAL. Le développement des échanges entre pays africains dépendra également de l'existence de moyens et d'instruments financiers, c'est-à-dire des réseaux bancaires mettant à la disposition des commerçants et des entreprises des lettres de crédit, des crédits à l'exportation et autres services financiers. Un fournisseur africain offrant des prix et une qualité concurrentiels n'en serait pas moins désavantagé par rapport aux concurrents non africains s'il ne bénéficiait pas de modalités de financement adéquates. A ce niveau micro-économique, le système bancaire devrait être élargi et développé, notamment en améliorant les conditions d'accès du secteur privé aux devises fortes et au crédit. Il faudra pour cela que les banques commerciales acceptent de couvrir les risques et que les bailleurs de fonds aident les gouvernements à absorber les risques autres que commerciaux.

7.61 C'est au niveau macroéconomique que le financement du commerce régional pose les problèmes les plus épineux. Les déséquilibres des courants d'échanges entre pays membres sont inévitables. On a créé des chambres de compensation (la CCAO pour la CEDEAO, la PTACH pour la ZEP et l'ECCASCH pour la CEEAC) pour compenser les soldes entre pays. Les règlements doivent bien être libellés en monnaies convertibles parce qu'aucun membre ne peut se permettre d'accumuler des avoirs en monnaies d'autres membres. Toutefois, étant donné l'insuffisance de leurs recettes

et devises convertibles, les membres tiennent beaucoup à utiliser ces devises fortes pour régler des achats auprès de fournisseurs non africains et non pour le règlement des comptes avec leurs voisins. Les pouvoirs publics pourraient faciliter le financement en permettant au secteur privé de détenir et de céder librement des devises africaines aux prix d'équilibre du marché. A cette fin, les chambres de compensation pourraient étendre aux banques commerciales leurs accords en cours avec les banques centrales.

7.62 LA MOBILITE DE LA MAIN-D'OEUVRE ET DES CAPITAUX. En dernier lieu, il serait souhaitable d'épauler la libéralisation commerciale régionale par l'élimination des entraves aux mouvements de la main-d'oeuvre et de capitaux qui pourraient venir compenser les déficits chroniques des échanges. La liberté de mouvement de la main-d'oeuvre et du capital au sein de la région améliorerait les perspectives de croissance en créant les conditions - intensification de la concurrence et élargissement de l'accès au marché - nécessaires aux fusions, acquisitions, partenariats d'entreprises et autres formes d'intégration horizontale et verticale. Grâce à ces transformations, les entreprises africaines pourraient réduire encore davantage leur coût unitaire et devenir plus compétitives sur le plan international.

7.63 Certains pays n'ont pas assez de bonnes terres agricoles pour nourrir leur population, tandis que d'autres souffrent d'une pénurie de main-d'oeuvre. Les perspectives économiques des populations des pays du Sahel, par exemple, sont limitées. Ceux-ci ne peuvent faire face à la croissance démographique qui est la leur que si on les laisse migrer vers les pays du littoral dotés d'un meilleur potentiel économique (Encadré 7.7). De même, il faudra, dans les trente années qui viennent, atténuer la très forte pression démographique qui prévaut aujourd'hui autour des Grands Lacs en organisant un déplacement de populations vers d'autres régions.

7.64 Depuis quelques années, on assiste en Afrique subsaharienne à un net renforcement des migrations de travailleurs qualifiés, qui ne trouvent pas d'emploi dans leur pays d'origine. C'est ainsi que des cadres ghanéens travaillent notamment en Côte d'Ivoire, au Gabon, au Kenya et au Nigéria. Il arrive aussi à des ouvriers professionnels et à des ouvriers spécialisés de franchir la frontière sans papiers en règle. Les travailleurs migrants ont naguère joué un rôle en ce qui concerne l'innovation et la création d'entreprises, surtout dans le secteur non structuré.

7.65 Un système de change réaliste est indispensable au commerce intra-africain. Les échanges entre membres de la CEAO (dont la monnaie est le franc CFA convertible) représentent actuellement 10 % de leur commerce total, alors qu'ils n'atteignent même pas 1 % du commerce total pour les autres membres de la CEDEAO; il est vrai que dans leur cas, la convertibilité a été suspendue du fait des dettes accumulées et des retards de règlement.

7.66 Mais la convertibilité des monnaies n'est pas tout. Les échanges entre membres de l'UEAC - le seul autre groupement d'Afrique à avoir une monnaie convertible - ne représentent que 2 % du commerce total, ce qui est l'un des plus mauvais résultats du continent. Ces deux

groupements sont aussi les seuls en Afrique à jouir d'une relative liberté de circulation interne des capitaux. La convertibilité monétaire et la mobilité des capitaux sont des conditions nécessaires mais non suffisantes de l'expansion durable des échanges régionaux.

7.67 LES AUTRES OBSTACLES AUX ECHANGES. Une fois qu'on aura mis en place une meilleure structure régionale d'incitation, il faudra simplifier ou éliminer maints obstacles qui tiennent à certaines réglementations et procédures applicables aux échanges transfrontières. Il s'agit notamment des contingents et des accords de licence. Il convient également d'appliquer les procédures simplifiées d'ores et déjà arrêtées, comme le règlement douanier relatif au transit routier de la ZEP. Les contrôles aux frontières et les procédures de transit trop complexes entraînent d'importants retards, qui réduisent le commerce intra-africain et élèvent le coût de l'activité économique en Afrique.

7.68 Le passage légal de marchandises d'un pays africain à un autre ne nécessite pas moins, dans certains cas, de 70 formalités administratives. Au Zaïre, il y en a 39 pour les exportations et 30 pour les importations, parmi lesquelles figurent les signatures, validations, licences et autorisations accordées par d'innombrables administrateurs qui tous prélèvent une "taxe". Un régime général et ouvert de licences d'importation pour les produits que souhaitent vendre les partenaires régionaux doit être mis sur pied pour accroître les échanges et renforcer l'intégration.

7.69 La pénurie d'informations commerciales est un autre obstacle à l'expansion des échanges. Il semble par exemple que le Cap-Vert ignore que le Cameroun pourrait remplacer le Portugal comme fournisseur de disques en aluminium qui entrent dans la fabrication des ustensiles de cuisine. Les industriels privés devraient contribuer à la diffusion des informations pertinentes. Les producteurs africains - tant agricoles qu'industriels - doivent adopter une attitude plus active et plus offensive en matière de commercialisation et de concurrence. Ils y seront encouragés par la mise en place d'un système d'incitations qui récompensent ceux qui s'engagent dans cette voie.

7.70 Il est tout aussi indispensable d'adopter des normes et des spécifications techniques uniformes pour tous les produits fabriqués. Le système métrique n'est pas d'emploi universel en Afrique. Ceci mis à part, bien des clients sont convaincus que les spécifications techniques sont plus faciles à vérifier et le contrôle de la qualité et la fiabilité de la livraison meilleurs dans le cas des fournisseurs non africains. On peut citer l'exemple du fabricant nigérian de bicyclettes que les clients des pays africains voisins acceptent plus facilement lorsqu'elles ont été préalablement envoyées au Royaume-Uni en vue de leur réexpédition, que si elles ont été directement exportées.

Mécanisme de péréquation

7.71 Sans répartition clairement établie des bénéfices entre les pays, il y a tout lieu de s'attendre à ce que l'intégration régionale se heurte à des obstacles politiques insurmontables. Le cas des marchés communs réussis - la Communauté économique européenne, par exemple - donne

à penser que la création de vastes entités économiques accentue la spécialisation et améliore la distribution du revenu par habitant. L'intégration africaine devrait également améliorer l'affectation des ressources, permettant ainsi d'accroître les revenus en valeur absolue.

7.72 Cependant il se peut que, du fait de l'intégration, les revenus relatifs de certains partenaires augmentent plus rapidement que d'autres, à mesure qu'apparaissent de nouveaux pôles d'industrialisation. Aussi faut-il mettre en place des mécanismes de péréquation, qui peuvent prendre la forme d'un transfert direct au budget des pays dont l'économie est moins florissante, comme dans le cas de l'Union douanière d'Afrique australe. Tout mécanisme de péréquation non automatique présente un risque de défaillance, car les gouvernements participants peuvent suspendre les paiements en cas de crise budgétaire. Il faut également veiller à ce que les agents économiques privés aient, comme les Etats, directement accès à ces mécanismes et que ceux-ci soient conçus de façon à réduire les coûts liés aux imperfections du marché et de l'appareil bureaucratique.

7.73 La pénurie de devises étrangères et les contraintes budgétaires ayant peu de chances d'être atténuées dans un avenir proche, la tentation de ne pas respecter les engagements régionaux pourra contribuer à compromettre les efforts d'intégration. C'est là que les bailleurs de fonds peuvent intervenir. Leur aide revêt une importance pour les membres relativement pauvres d'un groupement régional, surtout dans les premiers temps.

Promouvoir une identité panafricaine

7.74 Au-delà des politiques, des infrastructures et des institutions, il faudra bien répondre à une exigence fondamentale en mobilisant les organes d'information, les établissements d'enseignement et les organisations culturelles pour populariser la coopération intra-africaine en tant que facteur de progrès pour toutes les sociétés africaines. On pourrait à cette fin mettre sur pied un programme complet de séminaires, d'ateliers et de voyages d'études à l'intention de journalistes, créer un centre d'information régional qui produirait et distribuerait des articles de fond, des brochures, des programmes vidéo et des films, et inscrire dans les programmes d'enseignement, notamment au niveau de l'enseignement supérieur et des hautes études universitaires, des cours sur l'histoire, la civilisation et l'économie africaines. En outre, l'assouplissement des restrictions à la liberté de circulation et aux conditions de séjour pourraient favoriser les prises de contact au niveau des individus sur le continent.

7.75 Les populations ne pourront être durablement gagnées à l'idée de coopération régionale que si l'on crée dans chaque pays d'Afrique des groupes d'enseignants, d'intellectuels et de responsables locaux qui soient eux-mêmes acquis à cette idée et qui soient capables de définir les mesures à prendre. En dernière analyse, l'intégration régionale n'est pas quelque chose qui peut venir d'en haut; il lui faut d'abord pousser des racines au sein de la population. Et pour cela, il est essentiel d'améliorer le niveau d'information de chaque pays sur les autres et de multiplier les échanges et les prises de contact.

7.76 Les écoliers pourraient en apprendre davantage sur leurs voisins africains. On pourrait aussi leur enseigner que l'auto-responsabilité ne signifie pas introversion et qu'il ne s'agit pas de compter sur ses seules ressources. Il s'agit de se donner les moyens de coopérer, sur la base de la concurrence, avec ses voisins et avec les autres régions du monde. Utiliser au mieux les points forts du pays en contrebalançant ses faiblesses par la coopération avec les voisins. Admettre qu'aucun pays, surtout parmi les plus pauvres de l'Afrique subsaharienne, ne peut se passer des autres.

Encadré 7.1 La lutte contre l'onchocercose

Mis sur pied en 1974, le Programme de lutte contre l'onchocercose est un exemple de ce qui peut être entrepris au titre de la coopération régionale pour résoudre un problème commun à plusieurs pays. L'onchocercose est une maladie parasitaire qui entraîne la débilité et des lésions oculaires qui vont jusqu'à la cécité. Environ 30 millions de personnes vivent dans des zones d'Afrique de l'Ouest où la maladie a été (ou est encore) endémique. Elle est répandue dans les zones de savane et a dépeuplé des vallées assez fertiles. Elle est due à un ver parasite filiforme. La femelle adulte s'enclave dans les nodosités sous-cutanées de l'homme et produit des millions d'embryons en 10 ou 15 ans. La maladie est transmise par la piqure d'une simule femelle.

Le programme de lutte contre les simulies vise à détruire les gîtes larvaires en répandant des insecticides dans les rivières à partir de petits avions ou d'hélicoptères. Un groupe d'écologistes contrôle en permanence l'impact environnemental des insecticides en collaboration avec les pays bénéficiaires du programme. Parallèlement à la lutte antivectorielle, celui-ci a collaboré avec les laboratoires pharmaceutiques en vue de la mise au point d'un médicament, l'ivermectine. Des essais sur le terrain réalisés sur une grande échelle ont permis d'établir l'innocuité de l'ivermectine et son efficacité en ce qui concerne la réduction de la morbidité. Elle est en voie de compléter l'arsenal des moyens de lutte antivectorielle.

Le programme a nécessité un dispositif institutionnel exceptionnel : onze gouvernements d'Afrique de l'Ouest, des organisateurs, des bailleurs de fonds et des spécialistes internationaux. Les quatre organisateurs (PNUD, FAO, Banque mondiale et OMS) établissent les principes directeurs et supervisent les opérations; l'OMS est l'agent d'exécution du programme. La Banque mondiale mobilise les contributions, gère le fonds spécial du programme et est le principal responsable du développement socio-économique complémentaire. Le programme emploie plus de 600 personnes, dont 96 % d'Africains. Les objectifs assignés sont précis, mais les modalités d'exécution sont très souples. La fidélité des bailleurs de fonds procure des emplois de durée relativement longue, ce qui permet de s'assurer les services d'un personnel très motivé. Actuellement, le programme est financé par 20 pays donateurs et organisations internationales, les pays bénéficiaires prenant à charge 1 % environ des dépenses annuelles. Le programme ne revient qu'à 1 dollar par personne protégée et par an.

On a pu enrayer la transmission de la maladie dans 95 % de l'aire initiale d'exécution du programme, qui représentait 764.000 km² et regroupait près de 20 millions d'habitants. Le parasite est en voie de disparition dans la population humaine. Certains malades voient leur infection se résorber. Plus de 4 millions d'enfants nés récemment grandissent sans plus courir le risque d'être infectés. Les vallées des rivières où la maladie est éradiquée sont en voie de repeuplement. On crée de nouveaux villages et l'on accroît la production agricole. Dans le cadre d'un rapport de 1986 de l'Agency for International Development des Etats-Unis, on a calculé que les 150.000 km² de terres ainsi rendues à la culture pourraient nourrir 10 millions de personnes par an.

Le succès du programme est dû aux facteurs suivants :

- les pays participants ont décidé de mettre en commun et de répartir les ressources pour appuyer des opérations centralisées et techniquement complexes;
- une stratégie à long terme raisonnable et dont l'objectif était clairement fixé a permis de mener le programme à bonne fin;
- conquis par les perspectives ouvertes par le programme en matière de santé et de retombées économiques, les bailleurs de fonds ont engagé des ressources suffisantes;
- l'engagement des pays donateurs et des pays bénéficiaires a été renforcé par des résultats concrets, sur les plans sanitaire et socio-économique, et cela dès le début des opérations;
- les résultats et l'efficacité du programme sont le fruit d'une bonne gestion et de l'intervention des organisateurs et des comités indépendants d'experts.

D'ici la fin des années 90, le réservoir de parasites devrait avoir disparu chez presque tous les habitants des 11 pays visés par le programme. Par la suite, le renforcement de leur dispositif sanitaire devrait permettre aux pays bénéficiaires de dépister toute réapparition de la cécité des rivières et de l'éliminer à l'aide du nouveau médicament : l'ivermectine.

Encadré 7.2 Rationaliser les institutions regionales

Il existe plus de 200 organisations régionales de coopération et d'intégration en Afrique subsaharienne. Cette prolifération et ce chevauchement de responsabilités entraînent, au niveau régional, des désaccords liés à la délimitation des champs d'activité et de dispersions d'allégeance. Ils imposent à chaque gouvernement une lourde charge financière et administrative. Même des pays comme la Côte d'Ivoire et le Nigéria éprouvent de plus en plus de difficultés à faire face à leurs obligations financières. Les gouvernements accumulent des arriérés de plus en plus importants de contributions au budget et aux comptes spéciaux de la majorité de ces institutions. Celles-ci ont donc du mal à exécuter les tâches qui leur sont confiées, à plus forte raison planifier leurs activités futures.

Invariablement, le budget des institutions régionales ne leur permet pas d'exécuter les tâches fixées par les pouvoirs publics. Aussi, même si ceux-ci réglèrent leurs arriérés, le niveau de leur contribution ne permettrait pas aux cadres de ces institutions d'exécuter leur mandat. Cette pénurie de fonds les empêche de faire un meilleur usage des ressources mises à leur disposition.

Les gouvernements ont d'autres charges administratives et financières. La plupart des institutions doivent, en vertu de leur acte constitutif, organiser chaque année plusieurs conférences de haut niveau. Quelle que soit l'année considérée, elles alourdissent un programme de travail déjà chargé. Les conférences africaines et les autres rencontres au niveau régional, voire international coûtent aux gouvernements de l'argent dont les bénéfices qu'elles procurent ne justifient pas l'emploi.

Par ailleurs, la prolifération des institutions crée un problème de coordination insurmontable. Les principales organisations régionales et techniques africaines sont structurées comme suit : un organe décisionnel suprême, regroupant les chefs d'Etat; un organe de coordination des politiques, composé de ministres, et un organe d'exécution élu par les chefs d'Etat. Le plus souvent, les chefs d'Etat se réunissent une fois tous les deux ans et les ministres tous les ans. Cette structure administrative est lourde et inopérante.

Devant la gravité du problème, le Plan d'action de Lagos, puis des déclarations de l'OUA et de la CEA ont tiré la sonnette d'alarme. La CEA et l'OUA ont présenté des propositions de rationalisation que les gouvernements des pays africains ont approuvées, mais elles tardent à être suivies d'effet. On n'a pas dispersé les organisations moribondes et on n'a pas fusionné des institutions à préoccupations voisines. D'un autre côté, il faut créer des institutions régionales ou renforcer celles qui existent déjà dans certains domaines essentiels tels que la recherche agricole, la planification des bassins fluviaux, la formation théorique et pratique supérieures (y compris des centres d'études avancées), les transports (aérien et maritime) et la lutte contre les nuisibles.

Encadre 7.3 Ethiopian Airlines

Entreprise publique créée en 1946, Ethiopian Airlines s'est taillé une réputation mondiale d'efficacité technique et gestionnelle, de flair commercial et de viabilité financière qui a survécu aux vicissitudes politiques et économiques que le pays a traversées avant et après la révolution de 1973.

La compagnie aérienne a constitué un réseau très rentable de routes internationales et intérieures. C'est la seule entreprise de transport aérien à avoir créé un véritable carrefour de communication régionale opérant des liaisons aériennes dans toute l'Afrique subsaharienne. Son réseau africain, notamment les routes reliant l'Afrique de l'Est et l'Afrique de l'Ouest, représente actuellement 25 % de ses recettes.

Son succès tient au départ à l'accord d'exploitation conclu avec TWA dans les années 50. La qualité technique de la flotte a fait l'objet de révisions périodiques et on a mis en place les moyens techniques permettant d'assurer l'entretien de la flotte et la formation des membres d'équipage, des mécaniciens, du personnel navigant de cabine et des responsables des services de commercialisation et des services financiers. La compagnie est aujourd'hui en mesure de mettre ses services à la disposition d'autres compagnies aériennes d'Afrique et du Moyen-Orient, dont beaucoup emploient des équipages et des techniciens éthiopiens pour une durée déterminée.

Si l'on excepte une courte période à la fin des années 70, les considérations politiques n'ont pas empiété sur les critères de sélection des cadres supérieurs de la compagnie. Le conseil d'administration est largement ouvert aux membres du Cabinet, mais ceux-ci ne se sont jamais immiscés dans la gestion quotidienne. La mise au point des routes, la politique des prix, le recrutement et le licenciement ont toujours été du ressort de la direction exécutive. La politique n'a fait une incursion qu'au niveau des rémunérations, en cherchant à les aligner sur celles qui étaient en vigueur dans les autres secteurs de l'économie nationale.

Au-delà des aspects techniques, le succès de la direction est dû pour l'essentiel à sa capacité d'adopter et de conserver une approche purement commerciale, qui lui a permis d'accorder la priorité à la viabilité financière des lignes, qu'elles soient anciennes ou nouvelles. La direction applique une stricte discipline financière, dans le cadre de laquelle les pouvoirs publics doivent acquitter leur dû sans délai lorsque des fonctionnaires utilisent les vols réguliers ou lorsqu'un avion est réquisitionné par l'Etat.

Ethiopian Airlines occupe une position compétitive sur toutes les routes qu'elle exploite. Lorsque les pouvoirs publics ont envisagé de protéger les routes nationales contre la concurrence étrangère, la direction a préconisé et obtenu une politique d'exploitation ouverte. Celle-ci, a-t-elle fait valoir, était indispensable à la compagnie pour rester compétitive sur les marchés européens, sans compter que "le cocon dit protecteur risquait fort bien de devenir un carcan". La compagnie a ainsi pu réaliser un bénéfice net presque chaque année (1979 est une exception) et obtenir sans difficulté des prêteurs internationaux qu'ils financent l'acquisition de nouveaux appareils. Elle ne reçoit aucune

subvention de l'Etat, mis à part une exonération fiscale dégressive. Son indépendance financière, telle qu'elle ressort de son compte de produits et de son compte de capital, donne une confortable marge de manoeuvre à la direction et n'incite guère les pouvoirs publics à empiéter sur ses prérogatives. Le produit final est un service à bas prix de revient et efficace qui est un élément de l'intégration nationale et régionale et qui procure des devises grâce à l'exploitation des vols internationaux.

Encadré 7.4 Un exemple de coopération régionale :
La recherche en entomologie

Le Centre international de physiologie et d'écologie entomologiques (ICIPE), au Kenya, est à la fois un centre africain d'études avancées et un exemple de réussite dans la constitution d'institutions régionales africaines. Sa création a répondu à la conviction selon laquelle la recherche fondamentale est indispensable pour que les Africains puissent être maîtres de leur destin. Le recours au transfert de techniques occidentales ne peut à lui seul résoudre les graves problèmes que posent les insectes pour la santé des populations et des récoltes des zones tropicales.

Créé en 1979 dans un garage de Nairobi, l'ICIPE a déménagé à Duduville (où il a son siège) et gère une antenne près du Lac Victoria. Son budget d'exploitation s'élève actuellement à 10 millions de dollars. Il emploie 50 chercheurs de haut niveau et 63 chargés de recherche africains (études universitaires du troisième cycle et titulaires d'un doctorat) représentant plusieurs disciplines, telles que l'écologie, la biochimie et la toxicologie. L'ICIPE a obtenu un appui important des milieux scientifiques et un concours financier d'origines multiples, et notamment de l'OPEP et du PNUD. En 1981, il a traversé une mauvaise passe financière pour avoir trop négligé les applications pratiques de ses activités de recherche. Il a adopté depuis une approche plus réaliste et privilégie à présent la recherche appliquée par rapport à la recherche fondamentale, et des directeurs de programme à demeure ont remplacé les directeurs de recherche venus de l'étranger.

L'ICIPE est devenu un centre de recherche et de formation de réputation internationale où travaillent des chercheurs africains très compétents. Il doit son succès et sa vitalité au sens des responsabilités dont font preuve ceux qui en ont la charge et à l'enthousiasme et au talent de ses chercheurs.

Le programme de recherche du Centre porte sur les nuisibles des cultures, les tiques du bétail, les glossines et autres insectes vecteurs de maladie chez l'homme. En ce qui concerne les nuisibles, le Centre essaie de tirer des enseignements des succès obtenus par les Chinois en matière de lutte biologique contre les insectes, en utilisant des virus et des microbes porteurs de bactéries toxiques pour détruire les insectes térébrants, comme ce champignon qui dévore les larves d'insectes. Pour passer du laboratoire au travail sur le terrain, l'ICIPE fait souvent appel à la coopération de ses voisins en procédant à des essais qui englobent leurs terres. Il a mis au point une variété de maïs à maturation précoce, qui donne avant la fin de la saison des pluies et qui résiste aux insectes. Elle a bon goût, mais sa couleur n'a pas la préférence de la population, problème que le Centre s'emploie à résoudre.

L'ICIPE travaille à la mise au point d'un vaccin contre les tiques et lutte contre les glossines qui transmettent des parasites du sang responsables de la trypanosomiase africaine (maladie du sommeil) chez l'homme et les animaux. Il a adapté une technique élaborée par des chercheurs zimbabwéens et britanniques aux besoins d'une campagne au niveau des villages. De jeunes Masaïs (hommes) ont pu, en fabriquant des pièges

dont l'odeur attire les insectes, réduire de 50 % la population de glossines sur une superficie de 110 km² dans les montagnes Nguruman. Ces pièges sont un exemple de recherches sur les phéromones, c'est-à-dire les codes chimiques de la communication entre les insectes. L'ICIPE s'efforce d'identifier le mélange de phéromones que l'insecte térébrant femelle utilise pour attirer le mâle et vue de l'accouplement. Ce mélange pourrait servir à rendre impossible toute rencontre entre les mâles et les femelles.

Le Centre poursuit également des recherches dans le domaine des vecteurs de maladies parasitaires comme les leishmanioses, caractéristiques des zones semi-arides. Des milliers de personnes sont atteintes d'une forme de leishmaniose qui rappelle la lèpre ou d'une autre qui affecte les viscères.

Encadré 7.5 Mise en place de reseaux regionaux pour elever le niveau de qualification professionnelle

Deux fois par an, 35 à 50 économistes africains - universitaires, fonctionnaires, chercheurs - venant d'une bonne quinzaine de pays se rencontrent pour examiner et évaluer les résultats de leurs recherches et de celles de leurs collègues. Cette réunion du Consortium africain de recherche économique illustre à merveille le succès d'un programme d'infrastructure régionale.

Créé en 1988, le Consortium fournit des crédits et un appui technique aux réseaux de chercheurs en poursuivant un double objectif. Il s'agit, d'une part, d'encourager la recherche macroéconomique en Afrique et de renforcer les centres de recherche nationaux en assurant le perfectionnement de leur personnel et, d'autre part, de faire mieux connaître aux dirigeants et hommes politiques la recherche économique appliquée et l'utilité qu'elle peut avoir pour la prise de décision. Le Consortium bénéficie actuellement de plusieurs concours financiers et il est administré par la Rockefeller Foundation. Il est installé à Nairobi et son budget pour l'exercice annuel en cours - 1,35 millions de dollars - sert à financer les travaux d'une vingtaine d'équipes composées chacune de quatre ou cinq chercheurs.

Au début des années 80, des économistes africains de formation récente ont été appelés à participer à la révision radicale des politiques économiques nationales entreprises par les pouvoirs publics. A cette époque, la pénurie d'économistes confirmés et la faiblesse des centres de recherche africains faisaient que l'analyse des politiques économiques était le plus souvent confiée à des consultants étrangers ou au personnel des institutions multilatérales de financement du développement, avec un concours local très réduit, et, de ce fait, n'avait pratiquement pas de répercussions locales et manquait de continuité.

Le Consortium est issu d'un projet antérieur lancé en 1984 par le Centre canadien de recherche et pour le développement international, visant à apporter un appui financier pour surmonter les obstacles qui empêchaient de mener une recherche de qualité dans les centres nationaux d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe à une recherche de qualité : manque de matériel, de locaux et de bibliothèques, blocages d'ordre bureaucratique qui retardaient le transfert aux équipes de recherche des subventions en devises étrangères mises à leur disposition par les bureaux centraux, et coupure intellectuelle des chercheurs à la fois vis-à-vis de leurs collègues des universités de la région et vis-à-vis des dirigeants politiques.

Le Comité consultatif du Consortium, composé d'éminents chercheurs et de hauts fonctionnaires africains, fixe les thèmes de recherche. Les équipes nationales se sont jusqu'à présent consacrées surtout à l'étude des questions relatives à la balance des paiements et à la gestion des finances publiques. Le Comité consultatif envisage d'y ajouter, à moyen terme, la gestion de la dette extérieure et l'ajustement, ainsi que le régime fiscal. Le programme commun de recherche permet aux équipes de comparer et d'analyser les résultats. C'est ainsi que des chercheurs tanzaniens ont pu apporter une contribution directe aux débats publics récents sur

l'ajustement structurel dans leur pays. Le Consortium permet aux autres membres d'en tirer pareillement profit et de déterminer dans quelle mesure l'expérience ainsi partagée est transportable dans d'autres pays africains. L'existence des réseaux, dont les membres se déplacent à l'étranger, parfois pour y travailler, est aussi un moyen d'échanger des idées et des données d'expérience au niveau international. De leur côté, des chercheurs venus d'Europe, d'Amérique du Nord ou d'autres régions du monde participent à des réunions, sont associés à des projets de recherche ou se font détacher auprès d'instituts de recherche africains. Les réunions nationales destinées à populariser et discuter les résultats de la recherche et leurs répercussions sur l'élaboration de la politique économique permettent également d'établir des contacts entre les hauts fonctionnaires techniciens et les milieux politiques pour que ceux-ci soient mieux à même de juger des conséquences économiques des décisions politiques. Par ailleurs, le Consortium finance l'Eastern Africa Economic Review, qui publie les résultats de la recherche réalisée par les membres du réseau.

Le succès du Consortium s'explique essentiellement par le fait que la souplesse et la pluridisciplinarité de l'approche qu'il a retenue lui permettent d'adapter ses programmes aux besoins de chaque groupe de chercheurs. En leur offrant la possibilité de demeurer en contact avec leurs collègues d'Afrique et d'ailleurs, il aide en permanence les chercheurs africains ayant reçu une formation solide à se tenir au courant des derniers progrès de leur discipline. En abaissant les barrières traditionnelles qui séparent les pouvoirs publics et universités, il permet aux décideurs politiques d'apprécier la valeur des ressources académiques locales. Il constitue un modèle dont on pourrait utilement s'inspirer dans d'autres domaines.

Encadré 7.6 L'institut de gestion pour l'Afrique de l'est et l'Afrique australe (ESAMI)

En 1974, les Etats membres de la Communauté de l'Afrique de l'Est - Kenya, Tanzanie et Ouganda - ont fondé à Arusha (Tanzanie) l'Institut de gestion de la Communauté de l'Afrique de l'Est, qui était un centre de perfectionnement des cadres répondant aux besoins des organismes publics en matière de formation, de services consultatifs et de services de recherche. A la suite de l'éclatement de la Communauté, en 1977, d'autres pays ont rejoint les trois membres fondateurs : Angola, Botswana, Comores, Djibouti, Ethiopie, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Seychelles, Somalie, Zambie et Zimbabwe. En 1980, l'Institut a été rebaptisé Institut de gestion pour l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe (ESAMI).

L'Institut se propose d'améliorer l'efficacité de la gestion des secteurs public et privé des pays de la région. Il offre chaque année à Arusha une cinquantaine de programmes de courte durée de perfectionnement des cadres en cours d'emploi et environ 25 programmes dans d'autres pays de la sous-région, auxquels participent plus de 1.500 stagiaires. L'ESAMI collabore à l'élaboration et à la présentation des programmes des instituts de gestion et des entreprises, et élabore souvent des programmes spécialement conçus pour les besoins de certaines entreprises publiques et privées. L'appui du PNUD et d'autres bailleurs de fonds a permis à l'ESAMI de lancer un programme visant à accroître le rôle de femmes dans le développement unique en son genre en Afrique.

La formation dispensée comporte un tronc commun et des programmes sectoriels tels que la planification et la gestion des projets, les finances publiques, la politique et la gestion des transports, les échanges commerciaux et le secteur bancaire, et les systèmes de traitement de l'information. L'institut organise des stages de courte durée en collaboration avec les organismes qui font appel à ses services, comme Air Tanzania, Kenya Railways, les banques de commerce du Kenya et de l'Ouganda et le Crédit agricoles de Zambie.

L'ESAMI abrite par ailleurs le siège de l'Association des instituts de perfectionnement des cadres de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (AMTIESA), et forme les instructeurs nationaux qui peuvent ensuite organiser des stages similaires dans leur propre institut - comme le stage de perfectionnement des cadres du secteur du bâtiment et des travaux publics organisé dans le cadre d'un projet financé par l'OIT et de l'atelier sur les méthodes de cas organisé en collaboration avec l'Institut de développement économique (IDE). L'ESAMI a fourni une assistance technique au Conseil des services de gestion (Management Service Board) de la Zambie et à des instituts nationaux, et a accueilli des représentants de centres nationaux d'Ouganda et du Lesotho dans le cadre d'affectations de courte durée.

L'ESAMI tire environ 90 % de ses recettes des frais de stage et reçoit chaque année des subventions des pays membres dont le montant représente 10 % de son budget. Une trentaine d'organismes internationaux - le PNUD étant le donateur principal - ont contribué à la réalisation de ses programmes en lui versant des subventions couvrant surtout la rétribution

des participants, le détachement de personnel pour de courtes périodes et le versement des rémunérations. D'autres bailleurs de fonds aident actuellement l'ESAMI à parvenir à l'autonomie financière et à réaliser son objectif consistant à créer un Centre de gestion des transports africains quasi autonome, projet qui est d'ores et déjà appuyé par les donateurs et la région.

L'ESAMI a un personnel permanent de 35 spécialistes africains hautement qualifiés choisis dans les pays membres après sélection et, en cas de besoin, engage des consultants locaux pour diriger certains stages spéciaux. La direction exécutive et la gestion financière relèvent d'un Directeur général et d'une équipe de gestion. Le Directeur général fait rapport au Conseil d'administration composé de hautes personnalités des Etats membres.

L'ESAMI constitue pour l'Afrique une option de substitution à la formation de cadres à l'étranger d'autant plus intéressante que cette formation revient trois fois plus cher. Et la rétribution de ses services de consultant est très inférieure aux honoraires versés aux consultants étrangers. L'appui de la communauté internationale devrait permettre à l'Institut de parvenir à l'autonomie financière en 1990.

CHAPITRE 8

Un financement soutenable du développement

Introduction

8.1 La stratégie future de développement proposée dans le présent rapport met l'accent sur les réformes et sur le renforcement des institutions. Ce sont là des activités qui ne requièrent pas beaucoup de ressources. Toutefois, elles sont incapables de susciter une réaction au niveau de l'offre sans une coûteuse infrastructure d'appui, qu'elle soit matérielle ou sociale. La baisse des dépenses d'infrastructure durant les années 80 a nui aux perspectives de croissance de l'Afrique; aussi cette tendance doit-elle être inversée. Le financement nécessaire à cette fin doit être soutenable et, à long terme, il doit être en grande partie d'origine intérieure. N'empêche que les flux de ressources extérieures continueront à jouer un rôle crucial jusqu'au siècle prochain, ne perdant progressivement de l'importance qu'à partir de l'an 2010, et cela sous réserve que les réformes et objectifs proposés dans le présent rapport soient réalisés.

8.2 L'affectation d'un montant adéquat de dépenses publiques au fonctionnement et à la maintenance des infrastructures sociales et matérielles existantes est tout aussi importante, sinon davantage que la mise en place d'investissements nouveaux. Lorsqu'on établit des objectifs en matière d'épargne privée et publique, il faut tenir compte des dépenses récurrentes essentielles.

Dépenses de développement

Investissements meilleurs et plus nombreux

8.3 D'après ce qu'on a pu observer depuis plus de vingt ans, il semble bien que les pays en développement qui réussissent le mieux ont connu des taux d'investissement élevés. Pris en groupe, les pays où le revenu par habitant est en hausse ont eu des taux d'investissement d'environ 20 à 25% de leur revenu. Dans les pays asiatiques d'Extrême-Orient, où la croissance a été la plus rapide, ce taux a été d'environ 25 à 30%. La Chine a investi quelque 33% de son PIB pour réaliser un taux de croissance de plus de 9% entre 1980 et 1986. Cependant, malgré les taux moyens d'investissement élevés en Maurétanie (30%) et au Togo (24%) les taux moyens de croissance y ont été très faibles (respectivement 1,8 et - 0,3% en 1980-86). Il semble donc qu'un taux minimum critique d'investissement constitue une condition nécessaire certes, mais non suffisante, de développement soutenu.

8.4 Le taux de rendement des investissements de la plupart des pays d'Afrique subsaharienne est faible comparativement aux pays d'autres régions et a même fléchi au fil des années (voir Chapitre 1). Un des objectifs de la stratégie future en matière de développement est donc d'augmenter l'efficacité des investissements, tâche qui prendra beaucoup de temps et d'efforts. Même si le taux de rendement des investissements peut être augmenté de moitié (d'environ 13% durant les années 70 à 20% d'ici

l'an 2000) le taux d'investissement (public et privé) doit s'établir à quelque 25% du PIB si l'on veut atteindre un taux de croissance annuelle de 5%.

Réorientation de l'investissement

8.5 La stratégie future en matière de développement met l'accent sur la mise en valeur des ressources humaines et l'amélioration de l'infrastructure matérielle, afin de fournir aux producteurs du secteur privé les conditions de succès nécessaires. La composition des investissements par secteur doit traduire ces priorités.

8.6 A titre d'illustration, détaillons comme suit, par volume et composition, un investissement projeté (de 25% du PIB):

* Agriculture (infrastructure rurale comprise). Comme on l'a noté au Chapitre 4, l'investissement public doit essentiellement être lié à l'adoption de meilleures techniques. Les possibilités de réalisation de projets coûteux, comme de vastes réseaux d'irrigation, sont limitées. La croissance devra plutôt provenir de l'amélioration des variétés, de la fourniture plus fiable d'intrants (engrais, eau, pesticides, matériel agricole) et d'une meilleure gestion du cheptel. Les investissements susceptibles d'être les plus rentables concerneront pour l'essentiel la recherche et la vulgarisation, les projets d'irrigation à moyenne ou petite échelle, la sylviculture, la conservation des sols et la mise en valeur des terres, l'élevage et la pisciculture, ainsi qu'une infrastructure rurale à coût modeste pour la desserte de zones à bon potentiel agricole. Pour l'ensemble du secteur agricole, un investissement de 4% du PIB (infrastructure rurale comprise) serait nécessaire pour atteindre un taux de croissance de 4%.

* Industrie manufacturière. La stratégie décrite au Chapitre 5 souligne que le secteur non structuré (à faible intensité de capital) serait la source principale de croissance. Les principales composantes de l'investissement en ce domaine seraient les suivantes: expansion sélective des industries clés; expansion considérable de la fabrication non structurée; développement de technologies appropriées; constitution de capacités en matière de techniques et de gestion; remise en état et maintenance des équipements existants. On estime qu'un investissement total de 3% du PIB peut donner lieu à un taux de croissance de 5% de l'industrie manufacturière.

* Mines et énergie. L'ouverture de nouvelles zones à l'exploration et la prospection, ainsi que le remplacement d'installation et d'équipements obsolètes exigerait des investissements considérables. En ce qui concerne l'énergie, il existe un bon potentiel d'investissement en centrales hydro-électriques et géothermiques, en gaz naturel, en combustibles solides (charbon et lignite) en pétrole et en techniques à bon rendement énergétique. Un investissement de 1,5% du PIB devrait permettre une croissance sectorielle de 5%.

* Infrastructure (rurale exclue). Un élément clé d'un environnement favorable à la production est une infrastructure bien conçue. Il faudrait effectuer dans ce domaine des investissements équivalant à 5,5% du PIB et

dont les principaux éléments seraient les suivants: l'exécution de tous les travaux de maintenance et de réhabilitation trop longtemps différés en Afrique; la rénovation des installations existantes pour empêcher qu'elles se détériorent davantage; l'amélioration des infrastructures à taux de rentabilité élevé (telles que les télécommunications) et nouveaux investissements pour remédier aux insuffisances d'une infrastructure dont les secteurs productifs ont un besoin urgent.

* Mise en valeur des ressources humaines. Les besoins d'investissement en développement de ressources humaines seront élevés en raison du pourcentage élevé de la population que représentent les jeunes et de la haute priorité accordée à l'investissement en capital humain. La réalisation des objectifs de base en matière de développement de ressources humaines exigerait que l'investissement total passe de 4-5% du PIB à 8-10%; une partie considérable de cette dépense serait à caractère récurrent. Les investissements nouveaux équivalraient à quelque 3% du PIB, l'accent étant mis principalement sur l'enseignement primaire, le progrès scientifique et technologique, le planning familial, les soins de santé primaires, l'adduction d'eau potable et la nutrition.

* Autres secteurs. Il faudra investir à hauteur de 7% du PIB pour satisfaire les besoins en matière de finance, d'assurance et de services aux entreprises, de logement et autres constructions, d'hôtels, restaurants et tourisme, de transports et entreposage, de commerce de gros et de détail ainsi que d'autres services.

8.7 Les dépenses publiques doivent également couvrir les coûts de fonctionnement et le remplacement du capital. L'examen des dépenses publiques en Afrique confirme fréquemment à quel point les coûts de fonctionnement et d'entretien sont négligés. Dans un bon nombre de pays, il faudra procéder à une analyse bien plus approfondie pour pouvoir fixer des normes saines en matière de maintenance et de fonctionnement des établissements de services essentiels (tels que les soins de santé, la distribution d'eau et l'enseignement primaire), et d'entretien des investissements routiers existants, ainsi que pour estimer les coûts récurrents qu'entraînerait l'exécution de nouveaux investissements. Il faudra aussi continuer à attacher une grande importance à la revue systématique de tous les investissements publics et de tous les programmes de dépenses, pour juger du caractère approprié de leur taille, de leur composition, du dosage de projets nouveaux et de projets déjà en cours, du financement du fonctionnement et de l'entretien et de la protection des programmes prioritaires. Tout cela constitue une condition sine qua non d'une gestion saine.

Mobilisation des ressources intérieures

8.8 Le taux d'épargne global a fléchi brutalement en Afrique, tombant de quelque 18% en 1972 à approximativement 13% en 1987. Dans bien des pays, les taux récents sont plus faibles encore. Cette chute est surtout attribuable à l'épargne publique qui est non seulement négative mais aussi en diminution (voir tableau 8.1). Dans certains pays, des réformes ont réussi à réduire le déficit budgétaires, mais il reste encore beaucoup à faire pour augmenter l'épargne publique.

Augmentation des recettes publiques

8.9 Vers la fin des années 70, les recettes fiscales se situaient en Afrique aux alentours de 20% du PIB. Le recul des exportations et la baisse de leurs prix au cours des années 80 ont réduit ce pourcentage dans beaucoup de pays où les recettes provenaient en grande partie, directement ou indirectement, des impôts sur le commerce extérieur. En ce qui concerne les recettes globales, la situation était bonne dans les pays africains à revenu faible ou moyen jusqu'à assez récemment. Entre 1966 et 1979, année où l'effort fiscal a atteint son maximum, les recettes publiques progressaient en moyenne de 20% plus vite que le PIB.

8.10 Ce nonobstant, la configuration des impôts et des prix des services publics, de même que le montant global des recettes, ne répondait pas aux besoins sociaux et économiques. Les taxes sur le commerce extérieur retardent le développement de l'agriculture et de l'industrie et contrarient en général la croissance et le soulagement de la pauvreté. Dans les années 60 et 70, elles représentaient quelque 45% des recettes totales, bien que leur part ait quelque peu fléchi durant la présente décennie. Si l'on compte comme impôt indirect les transferts financiers prélevés sur les excédents des offices de commercialisation à l'exportation, les taxes sur le commerce extérieur représentent plus de la moitié des recettes. Le recours excessif à ces taxes s'explique par le fait qu'elles sont faciles à administrer.

8.11 Les taxes à la consommation sont préférables parce qu'elles n'affectent pas la production. A la différence des droits à l'importation, elles ne détournent pas des capitaux et des ressources en cadres de gestion de l'agriculture, des industries et du commerce nationaux à forte intensité de main-d'oeuvre vers des industries capitalistiques où les investissements sont peu rentables. En outre, elles n'affaiblissent pas les incitations à produire pour l'exportation. Si ce sont les produits marchands comme tels qui sont imposés, tous les biens consommés dans le pays, qu'ils soient d'origine nationale ou importés, sont taxés au même taux. Tous les autres biens sont exonérés, y compris les importations de produits intermédiaires, de matières premières ou de biens de capital. A la différence des taxes sur la production, les taxes sur les produits marchands n'exercent pas un effet "en cascade" sur l'ensemble du processus de production, et elles permettent aux producteurs de faire leur choix parmi les facteurs en fonction de leur coût relatif pour l'économie.

8.12 La mobilisation des ressources et le développement gagneraient à un passage graduel de taxes sur le commerce extérieur aux taxes sur la consommation et le revenu. Il faudrait accorder moins d'importance aux taxes à l'importation et davantage à des taxes soigneusement ciblées sur les ventes ou sur des produits déterminés, aux recettes tirées de la consommation des services rendus par les établissements d'utilité publique et aux droits perçus de façon sélective sur certains services sociaux. Le potentiel de perception d'une rente (et de recouvrement de recettes grâce à l'imposition de cette rente) réside moins dans le surplus du producteur (imposition des exportations) et davantage dans celui du consommateur tiré de l'utilisation des services modernes d'utilité publique (transports, électricité, eau, télécommunications). Toutefois, étant donné l'étendue du recours aux impôts sur le commerce extérieur, cette transition doit s'opérer sur une base sélective. Elle doit aussi faire l'objet d'une

programmation et d'un étalement judicieux. La plupart des pays laissent leur système fiscal évoluer dans cette direction à mesure qu'augmente leur PNB.

Tableau 8.1 Afrique subsaharienne: épargne intérieure brute

<u>Pourcentage du PIB</u> <u>1987</u>	<u>1972^c</u>	<u>1981^d</u>
Epargne intérieure brute 12,6	17,8	15,3
Epargne publique ^a 7,2	-3,3	-5,9
Epargne privée ^b 19,8	21,1	21,2

- a. Excédent ou déficit du budget courant
 b. Calculée par différence
 c. Avant la crise pétrolière
 d. Après l'effondrement des prix du pétrole

8.13 PRELEVEMENT D'UN DROIT SUR LES SERVICES. Il serait possible d'augmenter considérablement les recettes publiques en exigeant un paiement égal au prix de revient pour l'utilisation des services d'infrastructure: routes et écoulement des eaux, eau et égouts, électricité et télécommunications. Dans la majeure partie de l'Afrique, les prix des services d'infrastructure sont inférieurs à leur coût économique et ne suffisent même pas à financer l'entretien de l'infrastructure en question (voir Chapitre 2). Même une augmentation modérée des rendements financiers équivaldrait à quelque 20 à 30% des recettes publiques courantes. Les réformes de ce genre seraient relativement faciles à administrer, à suivre et à vérifier et ne comporteraient que des pertes d'efficacité négligeables. Elles pourraient être administrées sans charge additionnelle pour les couches de la population à faible revenu. Il serait également possible d'exiger une plus forte participation au coût des services de santé et d'éducation.

8.14 Dans le cadre d'un examen récent de projets de la Banque dans différents secteurs, il a été procédé à une estimation de la différence entre des taux effectifs de rendement et ceux qui seraient atteints si les tarifs étaient fixés en fonction du coût marginal. Pour le courant électrique la différence est à peu près d'entre 5 et 10 points de pourcentage. Pour l'eau, le rendement financier est généralement nul ou négatif et inférieur de quelque 10 points de pourcentage au rendement potentiel d'une tarification au coût marginal. La Côte d'Ivoire fait ici exception. Jusqu'en 1985, les tarifs appliqués à l'eau traduisaient le coût marginal en longue période, soit environ 1 dollar E.U. par mètre cube, si bien que le secteur était financièrement autonome et produisait des

recettes équivalent à 5% des recettes publiques. De cette façon, ce service d'utilité publique pouvait s'auto-financer et posséder en permanence un vaste programme d'adduction d'eau. Dans la plupart des pays africains, les frais des services d'infrastructure sont couverts en partie par prélèvement sur les recettes générales. Dans le cas des télécommunications, les prix couvrent fréquemment tout au plus la moitié du coût marginal et ce montant n'est pas intégralement recouvré. S'agissant des routes, les redevances des usagers prennent principalement la forme de taxes sur les véhicules et leurs carburants ainsi que de droits de licence. Ces prélèvements varient fortement d'un pays à l'autre et dépassent souvent les dépenses effectivement consacrées aux routes, mais sont loin d'atteindre les montants nécessaires à la maintenance, la réhabilitation et les nouveaux investissements.

8.15 Une tarification des services d'infrastructure à leur coût total et une participation accrue aux coûts des services de santé et d'éducation permettraient d'accroître les recettes publiques d'entre 20 et 30%. Abstraction faite des routes, les augmentations des prix ne doivent pas être considérées comme des impôts, mais bien comme des redevances qui reflètent le coût marginal de la fourniture. Les services d'utilité publiques devraient gagner suffisamment pour couvrir leurs dépenses d'entretien et de fonctionnement, rémunérer adéquatement leur capital et avoir assez de ressources pour financer leur expansion. De cette façon les services d'infrastructure ne figureraient dans les comptes publics au volet du débit, mais ils seraient capables de constituer une source appréciable de recettes.

8.16 Il convient d'évaluer l'effet qu'une telle augmentation des redevances aurait sur les principaux usagers des services d'infrastructure. Dans un pays subsaharien typique, une augmentation de 20 à 30% des recettes publiques équivaut à environ 4 à 6% du PIB, soit entre 8 et 12% du revenu du secteur moderne. L'augmentation sera, toutefois, compensée en partie par des réductions des taxes sur le commerce extérieur.

8.17 Ce sont essentiellement les groupes urbains à revenu plus élevé qui jouissent des avantages procurés par les investissements d'infrastructure. Il n'existe donc aucune raison d'ordre social ou économique pour ne pas majorer les tarifs sur l'électricité, les télécommunications, etc. En outre, une récupération plus étendue des coûts des services rendus au secteur moderne ne constituerait guère une charge pour les entreprises, à condition qu'elle soit imposée graduellement et s'accompagne d'une amélioration de la qualité des services. Elle aurait vraisemblablement pour effet d'augmenter les revenus en réduisant le rationnement et les files d'attente et en minimisant les encombrements. C'est ainsi que l'efficacité des services d'électricité peut être augmentée par une réduction du "délestage de demande", qui revient cher aux consommateurs parce qu'il les oblige à faire des investissements en génératrices d'appoint (voir encadré 1.1).

8.18 Cette approche présente encore d'autres avantages. Les recettes devraient être relativement faciles à recouvrer et à administrer. Elles auraient aussi tendance à s'accroître avec le revenu, ce qui contribuerait à la stabilisation des recettes publiques. Elles permettraient de financer la mise en oeuvre de programmes à forte intensité de main-d'oeuvre et à

rendement élevé pour la rénovation et l'entretien de l'infrastructure. Elles constitueraient aussi un moyen de tirer des ressources du secteur non structuré. A mesure qu'une économie se développe et se renforce, le recours à ces services s'accroît, ce qui constitue un moyen d'augmenter les recettes sans causer des désincitations ou des complexités administratives.

8.19 Les principales difficultés inhérentes à la récupération des coûts sont de nature institutionnelle (améliorations des compteurs, du facturation et de la responsabilité financière des usagers, sans quoi les recettes supplémentaires ne peuvent pas être recouvrées). Il s'agit donc de renforcer la capacité des institutions à recouvrer leur dû.

8.20 Les analystes en finances publiques ne prêtent généralement que peu d'attention au degré d'empressement du secteur privé à payer les services sociaux dont il bénéficie. Or, les montants que les ménages consacrent par exemple aux médicaments et à l'instruction peuvent être considérables, et ce sont là des dépenses de développement tout aussi bien que celles que les pouvoirs publics effectuent aux mêmes fins. On a aussi tendance à ne pas tenir compte de la propension des ménages, même pauvres, à investir en avoirs productifs, bien que les dépenses y afférentes constituent un élément important de l'épargne privée.

Contrôle des dépenses publiques

8.21 Au cours des années 60 et 70, la croissance des recettes publiques a donné lieu à des montants insoutenablement élevés de dépenses récurrentes, jointes à un recrutement peu judicieux de personnel. Le problème a été aggravé par les donateurs, qui finançaient des projets sans avoir évalué leur incidence sur les budgets courants ou leur compatibilité avec un programme d'investissement public cohérent. En outre, les fluctuations des cours des exportations exerçaient un effet de cliquet sur les dépenses: en effet, les engagements pris en périodes de haute conjoncture fiscale étaient fort difficiles à comprimer lorsque les recettes fiscales s'amenuisaient. Chose plus désastreuse encore, les chutes importantes et répétées des recettes durant les années 80 ont forcé bien des gouvernements à opérer des coupes dans les dépenses, notamment de matériel. De ce fait, les écoles étaient à court de livres, les hôpitaux manquaient de médicaments et la maintenance des infrastructures était négligée. Moyennant une gestion financière prudente, un pays peut éviter de tels problèmes (voir encadré 8.1). Une fois que les mesures en matière de recettes sont entrées en vigueur, il faudra une discipline financière bien plus stricte, pour veiller à ce que les dépenses reflètent les priorités en matière de développement, notamment des ressources humaines, et à ce qu'il existe un meilleur équilibre entre les dépenses salariales et celles en matériels.

8.22 Les dépenses peuvent être réduites par le biais d'une gestion plus stricte de l'usage des deniers publics, notamment en comprimant les subventions aux établissements paraétatiques et aux entreprises publiques, en surveillant de plus près la masse salariale de l'Etat et en diminuant les dépenses militaires. Dans l'Afrique subsaharienne, de nombreuses entreprises publiques subissent de lourdes pertes, ce qui contribue à grever les budgets. Ces entreprises présentent un tableau désolant d'inefficacité et de médiocrité. Les objectifs non économiques qui sont

allégués pour excuser leurs résultats défavorables sont rarement réalisés. Là où ont été adoptées des réformes telles que des politiques plus judicieuses, une gestion plus stricte, un niveau plus approprié de tarifs et de redevances d'usagers, la liquidation ou la réhabilitation d'entreprises non viables, on constate de bons résultats (par exemple en Gambie, au Mali, au Sénégal, en Somalie et en Tanzanie). A plus long terme ces mesures, jointes à un certain degré de privatisation, doivent se solder par un accroissement de l'épargne publique.

8.23 La masse salariale des Etats d'Afrique subsaharienne est en règle générale élevée par rapport au PNB et au total des dépenses publiques. Dans certains pays, tel que le Burkina Faso, les dépenses de personnel représentent presque la moitié des dépenses de l'administration centrale. Pour contenir le gonflement de cette masse salariale, les divers pays ont adopté tout un éventail de mesures - blocage du recrutement, abolition du recrutement automatique des diplômés, retraites anticipées et même licenciements avec paiement d'indemnités - avec un succès inégal. Dans la plupart des pays, les rémunérations ont fléchi en valeur réelle depuis 1980. Cela ne s'est pas traduit par un grand nombre de départs volontaires, mais plutôt par un relâchement des efforts et une recrudescence des seconds emplois, clandestins ou non. En pratique, les premières compressions - et les plus faciles - ont porté sur les intrants complémentaires et les matériaux nécessaires à une prestation efficace des services.

8.24 Les pays africains consacrent en moyenne 37% de leurs recettes aux frais de personnel. Comme leurs ressources sont limitées, il est souhaitable que leur masse salariale le soit également. C'est ainsi que le Ghana a décidé de limiter la masse salariale de la fonction publique à entre 5 et 5,5% du PIB. A cette fin, la fonction publique (comptant 300.000 agents) a été amputée de 24.000 unités en 1987-88. En règle générale, les Etats devraient viser à ne pas laisser leur masse salariale dépasser 25% des recettes intérieures.

8.25 Une réduction des dépenses militaires peut également contribuer à une augmentation de l'épargne publique. Dans l'Afrique subsaharienne, ces dépenses représentent une fraction relativement importante du PIB. Dans certains pays, elles sont vraiment disproportionnées (voir le tableau 8.2). Dans la plupart des pays dont la performance est favorable, comme le Botswana, le Ghana et Maurice, les dépenses militaires sont relativement faibles.

Tableau 8.2 Dépenses militaires
(Pourcentage des dépenses totales de l'Etat)

	1980	1981	1985	1986
Pays de l'Afrique subsaharienne	12,10	11,74	10,03	..
Quelques pays				
Ethiopie	30,00	34,00	34,63	32,00
Ouganda	25,19	31,18	15,62	26,34
Zimbabwe	25,04	20,54	15,20	16,30
Somalie		19,20	22,67
Burkina Faso	16,96	18,41	19,19	18,26
Kenya	16,43	10,73	8,72	10,57
Sénégal		16,84	11,83	10,82
10,60				
<u>Soudan</u>	13,20	12,25	12,18	10,15
.. Non disponible				

8.26 Une autre façon d'accroître l'épargne publique est le resserrement des marchés publics par le recours aux appels d'offres, aux achats en vrac, à l'amélioration de la manutention et à d'adéquates vérifications et justifications des dépenses. Les donateurs doivent se préoccuper de contribuer à la mise en place de ces améliorations.

8.27 Etant donné le manque de ressources auquel de nombreux pays africains sont confrontés, il convient de ne rater aucune occasion de rationaliser les dépenses publiques. La vigilance en ce domaine peut être payante de multiples façons (Voir encadré 8.2).

Epargne communautaire

8.28 L'idée que la planification détaillée et le contrôle de l'Etat constituent la meilleure façon d'assurer le développement en Afrique est discréditée. On attend désormais davantage de l'autonomie et de la décentralisation. Devant la baisse de l'épargne tant publique que privée, les gouvernements sont de plus en plus disposés à envisager d'autres solutions. Dans les zones rurales, les services de santé sont considérés de plus en plus comme une affaire locale, où interviennent à la fois des agents de santé modernes et traditionnels. Les services d'utilité publique, tels que la distribution d'eau, sont repris par les collectivités. Les techniques sont développées avec la participation des communautés; il en va de même des efforts de protection de l'environnement.

8.29 L'Afrique possède une riche tradition de service social émanant des collectivités ou des groupes. Ceci se manifeste dans la pratique fort répandue de partage, l'accent étant mis sur les initiatives venant de la base et les projets fondés sur les collectivités. Cette coopération se fait le plus souvent au coup par coup et d'une manière non structurée. Les projets de développement basés sur une collectivité constituent un moyen de mobiliser une "épargne communautaire" (en espèces ou en main-d'oeuvre), pour toute une gamme d'activités locales.

8.30 Le développement communautaire est souvent le fait d'une auto-assistance, par exemple, pour la construction, réparation et maintenance d'installations de la collectivité. Comme les participants sont également des bénéficiaires directs, la motivation tend à être puissante. Ces projets sont autant de façons efficaces d'utiliser des ressources gratuites pour satisfaire les besoins les plus urgents des collectivités. En voici quelques exemples:

* Dans le district de Jasikan du Ghana 18 bourgades et villages ont rassemblé en 1988 quelque 200.000 dollars E.U. pour le financement de la première phase d'un programme triennal de développement intégré conçu par la population locale. Les projets comprenaient des écoles primaires, des dispensaires et des installations d'eau potable. La population fournissait du travail ou de l'argent et le conseil du district, les matériaux de construction et une assistance technique. Ailleurs les paysans construisent, avec l'assistance du ministère des travaux publics, une route de desserte qui doit faciliter le transport des denrées agricoles vers le marché.

* Au Mali, un Fonds du village de Segou a été créé grâce à l'épargne des villageois eux-mêmes; il doit servir à mettre en train un système de développement auto-géré. Les collectivités villageoises ont pu augmenter ainsi leur production de sorgho, introduire et développer la culture de niébés et reprendre la culture d'arachides et de maïs abandonnée lors de la sécheresse. Géré par un comité composé de villageois, le Fonds procure aussi des intrants essentiels, tels que les semences, des médicaments à usage humain ou animal et un système amélioré de commercialisation. Au Malawi, la participation communautaire à l'adduction d'eau - un des programmes les plus réussis d'Afrique subsaharienne - est basé sur une participation intense des collectivités et sur des responsabilités, limitées mais clairement définies, des pouvoirs publics (voir Encadré 3.10). Plusieurs des thèmes exposés dans le présent rapport - développement des ressources humaines, protection de l'environnement et autonomie - sont parfaitement compatibles avec le concept d'épargne communautaire et d'activités basées sur la collectivité. A l'avenir, la mobilisation de l'épargne communautaire, encouragée par les pouvoirs publics, pour le financement non seulement de services publics et de biens collectifs, mais aussi d'activités productrices de biens et génératrices de revenu, peut apporter une contribution importante au développement, surtout sur le plan local. Sur une population active d'environ 600 millions de personnes en l'an 2020, il y en aura fort probablement un grand nombre qui seront, au moins saisonnièrement, sous-employés en milieu rural. L'épargne communautaire ne sera pas seulement utile pour le financement des besoins urgents et du développement, mais elle pourra également servir à créer des emplois productifs.

8.32 Les initiatives ne peuvent pas s'épanouir isolément. Limitées et dispersées qu'elles sont, elles ne peuvent guère avoir d'effet si elles ne sont pas incorporées dans un ensemble plus vaste. Comme l'ingérence d'une bureaucratie centrale risque d'étouffer l'initiative locale, il convient d'encourager des structures d'appui intermédiaires mais non gouvernementales, qui serviront de lien entre l'Etat et la myriade d'efforts d'auto-assistance et de développement déployés sur une petite

échelle. Ces ONG ont l'avantage d'être plus proches des collectivités rurales que les administrations (étant souvent en contact direct avec le peuple, elles y gagnent une empathie qui fait ordinairement défaut à des fonctionnaires), fortement motivées, sensibles aux coûts et sympathiques envers les solutions à forte intensité de main-d'oeuvre, enfin, flexibles, grâce à leur petite taille et la décentralisation des prises de décision qui les caractérise. Les pouvoirs publics doivent s'efforcer d'encourager les ONG, qu'elles soient nationales ou aient leur siège à l'étranger.

Promotion de l'épargne privée

8.33 Il existe en Afrique subsaharienne un potentiel de mobilisation de l'épargne des ménages, à condition de renforcer le système financier, qu'il soit structuré ou non. A cet égard, le gouvernement a un rôle important à jouer. Un accès plus facile aux institutions financières et une amélioration des circuits d'intermédiation encourageraient les ménages à différer la consommation en faveur de l'investissement. Malheureusement, dans bien des pays, le système financier s'est dégradé, au point que des réformes s'imposent d'urgence. Par contre, le secteur non structuré fait preuve de vitalité; aussi faut-il l'encourager à participer plus activement au développement.

8.34 LA CRISE DU SECTEUR FINANCIER. Lors de l'accession à l'indépendance, le secteur financier des pays africains se composait de banques dont la clientèle consistait principalement en expatriés, de caisses d'épargne postale, de mutuelles de crédit et de prêteurs sur gages. Certes, il s'est développé par la suite, mais la qualité des services a évolué différemment dans les divers pays. Dans certains, le système bancaire est devenu pratiquement illiquide. C'est ce qui s'est passé en Guinée et en Guinée équatoriale au début des années 80 et récemment en Angola, en Mozambique et au Bénin. Au Kenya et au Nigéria, par contre, les services financiers se sont améliorés et ont gagné en importance.

8.35 Les systèmes financiers ont été influencé par les politiques macro-économiques. Même si celles-ci étaient peu judicieuses, les banques commerciales ont pu fonctionner tant que l'Etat ne s'en servait pas pour financer le déficit du secteur public. Il en a été ainsi en Ouganda tout au long des années de troubles civils et au Soudan, en dépit des difficultés aiguës que traversait l'économie. Au Zaïre aussi, le système bancaire est demeuré liquide malgré l'inflation élevée et la dépréciation rapide de la monnaie.

8.36 Dans les pays de la zone CFA, le système bancaire s'est dégradé ces dernières années. Bien qu'ils aient réussi pour l'essentiel à contenir les déficits budgétaires et l'inflation, les gouvernements, n'ayant pas la possibilité d'imprimer de la monnaie, ont forcé les banques commerciales à financer des dépenses qui auraient normalement dû être couvertes par des subventions de l'Etat. Il en est résulté l'effondrement du système bancaire du Bénin et une grave crise bancaire dans d'autres pays de la zone CFA. Les créances douteuses ou irrécouvrables détenues par ces banques dépassent 3 milliards de dollars E.U., soit au moins 30% des actifs intérieurs du système bancaire. Les gouvernements de la zone du franc CFA se sont encore immiscés de bien d'autres façons dans l'allocation du crédit. Ils ont amené les banques commerciales à accorder du crédit à des

entreprises publiques insolvable. Ils ont fait octroyer des crédits de campagne sur la base des coûts de production (taxes à l'exportation comprises) pour des montants supérieurs aux recettes d'exportation. Parfois des crédits ont été accordés à des particuliers sur la base de leurs relations personnelles. Enfin, l'accumulation d'importants arriérés de paiements de l'Etat envers des fournisseurs et entrepreneurs privés n'a pas seulement nui au portefeuille des banques, mais a indirectement contraint celles-ci à financer le déficit budgétaire. Cela ne veut pas dire, toutefois, que toutes les faillites de banques doivent être imputées aux pouvoirs publics. Certaines banques privées ont chaviré à la suite d'une mauvaise gestion et du non-respect des réglementations de la banque centrale et des codes de conduite. La réhabilitation des secteurs financiers africains et leur approfondissement constituent des conditions sine qua non du succès de toute stratégie de développement future.

8.37 Politiques de crédit. Même dans les pays où le système d'économie de marché est bien établi, l'octroi de crédit par les banques commerciales est affecté par des considérations politiques. Dans bon nombre de pays africains, le degré d'ingérence de l'Etat a été considérable. L'expérience suggère que le moyen le plus efficace de réaliser la croissance avec équité est d'utiliser des instruments fiscaux - taxes et subventions - et de gérer les banques commerciales selon des principes commerciaux. Pour refléter les risques et les coûts afférents à l'administration des prêts, les marges bancaires doivent être plus élevées pour un client empruntant une petite somme sans aval que pour une personne solvable qui emprunte une somme importante.

8.38 Les gouvernements ont essayé de fournir des crédits préférentiels à des secteurs particuliers et aux groupes sociaux méritants mais ces crédits ont souvent été mal utilisés. La plupart des institutions de financement du développement et des banques spécialisés (exemple : pour le logement ou l'agriculture) ont fait faillite. Par ailleurs, dans la majorité des pays africains, la taille du marché est trop modeste pour soutenir plusieurs institutions financières spécialisées dans un environnement concurrentiel. Les banques commerciales établies sont souvent mieux placées pour fournir des services à leur clientèle. Avec la concurrence, les coûts des banques peuvent être contenus - ils le sont rarement dans les banques d'Etat.

8.39 Les objectifs poursuivis au moyen des crédits bonifiés ou directs peuvent être réalisés plus efficacement grâce à des politiques de prix, et de politiques commerciales et fiscales. Ainsi, on peut accroître le revenu agricole en relevant les prix à la production et en améliorant l'infrastructure rurale (notamment pistes rurales) et en général la qualité des services publics dans les régions rurales. On peut stimuler les investissements réalisés par les petites entreprises par des politiques commerciales et fiscales et par l'assistance technique. Certains gouvernements ont amélioré les logements des ménages urbains à faible revenu en leur fournissant des terrains viabilisés. Lorsque les dépenses publiques se limitent à l'infrastructure, les économiquement faibles sont plus avantagés; les prêts bonifiés au logement favorisent souvent les particuliers à revenu moyen et élevé.

8.40 Institutions financières informelles. En raison des coûts élevés, le système bancaire commercial formel ne sera peut-être pas disposé à fournir des services financiers aux régions éloignées ou aux ménages à faible revenu. Ces services peuvent généralement être fournis plus efficacement par des voies moins officielles. Dans certains pays de l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale, les tontines ou leur équivalent offrent une méthode efficace pour mobiliser l'épargne et octroyer de petits prêts aux ménages à faible revenu. La performance en matière de remboursement des prêts non assurés par des garanties formelles mais résultant des pressions sociales est généralement excellente (voir Encadré 6.3). On peut promouvoir ces sociétés traditionnelles d'épargne et de crédit en instaurant des liens avec les institutions financières formelles (voir Encadré 8.4).

8.41 Il devrait incomber aux banques ou aux sociétés informelles d'épargne et de crédit d'évaluer les risques associés aux demandes individuelles de crédit. Les autorités monétaires devront s'assurer que le rythme de création monétaire est compatible avec les objectifs économiques généraux. Cet équilibre devrait idéalement être réalisé avec des taux de change et d'intérêt en équilibre avec les marchés, ce qui permet d'éviter le rationnement. Cela n'a pas été le cas dans la plupart des pays africains. Il faudrait suivre cette politique à l'avenir.

8.42 Taux d'intérêt. Lorsque le taux d'inflation est supérieur au taux d'intérêt nominal, les créanciers sont perdants et les emprunteurs gagnants; on ne peut donc réaliser l'équilibre sans rationner le crédit. Lorsque le taux de dépréciation anticipé de la monnaie nationale dépasse la différence entre le taux d'intérêt intérieur et les taux d'intérêt à l'étranger, les détenteurs d'actifs financiers libellés en monnaie nationale gagnent à convertir ces actifs en avoirs libellés en devises. Ceci aboutit à une fuite de capitaux et à une plus forte dépréciation de la monnaie nationale - situation qui n'est guère propice aux investissements intérieurs.

8.43 Récemment certains pays ont pris des mesures pour ramener les taux de change et d'intérêt à des niveaux plus compatibles avec l'équilibre du marché. L'expérience a montré que ces ajustements ne pouvaient réussir si l'on ne rétablissait pas la discipline budgétaire et qu'il est souvent avantageux de relâcher les contrôles progressivement. Malgré ces difficultés, les pays devraient viser à libéraliser les taux de change et d'intérêt s'ils veulent maximiser leur potentiel de croissance.

8.44 Réhabilitation des systèmes bancaires. A court terme, il est extrêmement urgent de rétablir un système bancaire opérationnel dans les cas où il s'est effondré. Lorsque le public a perdu confiance dans les banques, la meilleure solution serait de commencer à zéro en créant de nouvelles comme on l'a fait en Guinée à la fin de 1985. Lorsque le système bancaire ne s'est pas encore effondré, il faut le restructurer sans tarder et les mesures adoptées doivent être assez énergiques pour inspirer confiance au public et aux milieux d'affaires.

8.45 Le train de mesures doit être adapté à chaque pays. Si l'ingérence politique dans l'allocation de crédit est en grande partie à l'origine de l'affaiblissement du système, il convient de prendre des

mesures pour protéger les banques contre ces ingérences, le cas échéant en vendant les intérêts du gouvernement dans ces banques. Les autorités monétaires devront peut-être renforcer la supervision des banques en exigeant des vérifications des comptes régulières et en appliquant des ratios prudentiels. Si la faiblesse des taux de remboursement est imputable à l'absence de garanties (et/ou aux difficultés d'application), il convient de modifier le système juridique. De nouveaux instruments financiers seront peut-être nécessaires; le crédit-bail fournit peut-être un mécanisme financier plus sûr que le prêt monétaire.

8.46 NOUVEAUX INSTRUMENTS FINANCIERS. Lorsque le système bancaire fonctionne en toute sécurité, l'intermédiation financière devrait être progressivement approfondie et diversifiée pour développer des marchés de capitaux et marchés monétaires flexibles. La banque centrale pourrait alors régler la masse monétaire par une politique d'open market en achetant et en vendant les instruments monétaires, ce qui vaudrait beaucoup mieux que d'imposer des plafonds de crédit à chaque banque, puisque ces plafonds réduisent la concurrence et peuvent être discriminatoires. Une politique d'open market exige des instruments monétaires (notamment bons du Trésor à long terme et obligations de société, certificats de dépôts bancaires) qui sont des liquidités et sont disponibles, assorties d'échéances correspondant aux besoins des milieux d'affaires. Mais les obligations ne sont liquides que si le marché est actif, ce qui n'est pas le cas dans la plupart des pays africains. Le chiffre d'affaires sur le marché secondaire des obligations en Côte d'Ivoire était de 0,7 % en 1987, contre une moyenne de 50 % dans les pays industrialisés.

8.47 Pour mobiliser l'épargne et faciliter le financement des investissements, les marchés monétaires peuvent être complétés par des bourses des valeurs. Il en existe dans certains pays africains, mais le chiffre d'affaires journalier est modeste. La bourse d'Abidjan, créée en 1976, est inactive depuis des années, en raison de règlements qui favorisent les Ivoiriens et de la crise économique qui sévit depuis le début des années 80. Par ailleurs, les résidents aisés investissent les avoirs financiers à l'étranger plutôt que dans le pays. Si les nationaux n'ont pas confiance dans leur propre marché intérieur, on ne peut s'attendre que les étrangers lui fassent confiance. L'expansion des marchés des capitaux intérieurs exige un climat de confiance dans l'économie et dans la stabilité des politiques financières et économiques. Les autorités ont de toute évidence un rôle essentiel à jouer sur ce plan.

8.48 Les marchés des capitaux pourraient se développer suffisamment dans les pays comme le Kenya et le Nigéria pour permettre aux autorités monétaires de mettre en oeuvre une politique d'open market pour remplacer les contrôles monétaires directs tels que les plafonds de crédit. Chaque gouvernement devrait avoir une perspective à long terme de l'évolution de son système financier et devrait définir le calendrier de manière réaliste. Puisque la plupart des économies africaines sont de taille modeste, leurs marchés financiers et marchés monétaires intérieurs devraient être liés à d'autres marchés africains et des pays industrialisés également. Cela favoriserait le commerce et la création d'entreprises conjointes entre pays africains, et des échanges entre l'Afrique et le reste du monde. En particulier, cela stimulera l'entrée de capitaux privés et des technologies étrangères dans les pays africains.

Ressources extérieures

Potentiel d'exportation

8.49 Les résultats à l'exportation de l'Afrique sont révélateurs du potentiel inexploité du continent. Les taux de croissance annuels moyens des exportations de l'Afrique subsaharienne sont tombés de 6,6 % en 1965-80 à -0,8 % en 1980-87. La part de l'Afrique dans les marchés mondiaux est tombée de 2,4 % en 1970 à 1,3 % en 1987. L'expansion du commerce mondial au cours des trois dernières décennies semble avoir largement laissé de côté l'Afrique. Si les économies africaines doivent se développer, elles devront améliorer leurs parts des marchés mondiaux et diversifier leur gamme d'exportations.

8.50 On objecte souvent qu'il ne serait pas souhaitable de développer les exportations de matières premières, car la demande est généralement inélastique, si bien que, lorsqu'un pays producteur adopte un comportement agressif en matière d'offre, cela est préjudiciable à l'ensemble du secteur; d'abord lorsque les prix diminuent et ensuite peut-être que certains producteurs sont obligés d'abandonner cette activité. D'un point de vue pratique, ce sophisme n'est pas convaincant. Le fait que les producteurs se font concurrence pour les marchés est une réalité fondamentale, aussi bien dans le secteur secondaire que dans le secteur primaire. Au cours des années 70, c'est précisément ce comportement agressif, sur le plan de l'offre, de la part d'autres pays en développement producteurs qui a érodé la part des exportations de l'Afrique, situation qui a été aggravée par les subventions agricoles dans les pays développés.

8.51 La production africaine de la plupart des matières premières, à l'exclusion du cacao, du café et du cuivre, représente une part relativement modeste (moins de 20 %) du marché mondial. Même un doublement de la production aurait une incidence faible sur l'offre mondiale. L'Afrique ne peut pas se permettre d'adopter un rôle passif et perdre des parts de marchés encore plus importantes au profit des exportateurs plus agressifs de l'Asie et de l'Amérique latine. Lors de la négociation d'accords sur les produits de base, la perte de parts de marchés par l'Afrique devrait être considérée comme un argument en faveur d'un traitement plus favorable.

8.52 Les perspectives de relèvement sensible des prix de la plupart des matières premières étant médiocres, l'accroissement des recettes d'exportation doit provenir d'une augmentation de l'offre des exportations actuelles et de la diversification. Bien que la diversification soit un objectif à long terme essentiel, à court et moyen terme les pays doivent chercher à développer leurs exportations traditionnelles puisqu'il faudra du temps pour qu'un nouveau produit devienne une source importante de recettes d'exportation. En tout état de cause, il serait sage d'offrir des incitations neutres pour les exportations en général, et éviter des politiques ciblées qui risquent d'aboutir à une mauvaise affectation des ressources. Généralement les gouvernements ne sont pas très doués pour choisir les gagnants.

8.53 Il est encourageant de constater qu'au cours des 15 dernières années, certains pays africains ont réussi à trouver de nouveaux créneaux sur les marchés mondiaux pour certains produits de base comme les huiles végétales, le soja, et les produits de la pêche. Le Kenya a du succès dans les exportations de fruits, légumes et fleurs. Mais, à l'exception de Maurice, les pays africains ne se sont pas lancés en grand dans l'industrie légère à forte intensité de main-d'oeuvre, et les rares biens manufacturés exportés sont essentiellement des produits primaires transformés ayant une faible valeur ajoutée (voir Chapitre 5).

8.54 L'Afrique subsaharienne doit trouver de nouveaux marchés. Sur son marché traditionnel, l'Europe, a enregistré une chute des importations en provenance des pays en développement (qui sont tombés de 34 à 20 % au cours de la période 1970-85); par contre, les Etats-Unis sont maintenant le plus gros marché pour les importations de ces pays. Etant donné que la part des marchés asiatiques et la part des produits non traditionnels dans le marché mondial va probablement augmenter rapidement, il faudrait déployer des efforts spéciaux pour pénétrer sur ce marché. La concurrence sur les marchés internationaux demeurera intense, mais une croissance économique continue à l'échelon mondial pourrait développer la demande pour les exportations africaines. Les pays africains doivent réorienter les exportations et élargir le commerce intraafricain (voir Chapitre 7). Mais il n'y a pas d'option facile; l'Afrique réussira ou échouera selon qu'elle sera capable ou non de soutenir la concurrence.

8.55 La composition et le niveau de croissance des exportations variera bien sûr avec le pays. Dans la future stratégie de développement, le ratio exportation-PIB d'après l'objectif fixé devrait passer d'une moyenne annuelle d'environ 19 % en 1986-87 à environ 24 % d'ici l'an 2000 et à 28 % en l'an 2020 : le taux de croissance des exportations devrait s'améliorer sensiblement et passer d'un taux négatif en 1981-87 à environ 5 % par an, renversant le fléchissement de la part de l'Afrique sur le marché des exportations primaires.

Besoins d'importation

8.56 Les perspectives d'expansion des exportations étant modestes, l'Afrique sera confrontée à une pénurie de devises jusqu'au début du prochain siècle. La stratégie proposée dans le présent rapport n'est pas capitaliste, mais l'accent mis sur l'infrastructure et la hausse des taux d'investissement proposée exigent néanmoins des importations substantielles de biens d'équipement.

8.57 Les pays africains peuvent encore améliorer l'efficacité de l'utilisation des importations et de réduire les importations de produits de luxe et de denrées alimentaires. Au fur et à mesure que la production intérieure augmente, les produits intérieurs pourront remplacer les importations, particulièrement au niveau des biens ayant une valeur ajoutée élevée. Néanmoins, au début des années 90, les importations devront augmenter plus rapidement que le taux du PIB global pour compenser la compression de la décennie précédente. Les importations dans les années 90 devront augmenter d'au moins 1 % par an de plus que le taux de croissance projeté du PIB (4 %). Ceci implique une élasticité de 1,2 pour les années 90, ce qui suggère des importations représentant environ 33 % du PIB

en l'an 2000. Par la suite, les importations pourraient augmenter proportionnellement au PIB. L'expérience récente des pays africains en termes de programmes d'ajustement solides (Ghana, Kenya et Maurice) suggèrent une élasticité d'importation de 1,5. On suppose que si la production alimentaire augmente, la croissance des importations alimentaires diminuera et, étant donné la hausse projetée des investissements, qui passeront de 15 à 25 % du PIB, les importations de biens d'équipement augmenteront plus que le revenu.

Solde global des ressources

8.58 Les besoins de ressources extérieures pour un programme de croissance et de développement social peuvent être calculés soit comme étant l'écart entre les investissements et l'épargne intérieure ou comme l'écart entre les besoins d'importation et la capacité d'exportation. Ex post, les deux sont identiques.

8.59 Un objectif initial de croissance du PIB de 4 % par an, puis de 5 %, a été proposé (voir Chapitre 2). Si on ne ménage aucun effort pour réduire la croissance démographique, les revenus par habitant pourraient augmenter d'environ 1 à 2 % au cours de la période 1990-2020. Les hypothèses macroéconomiques utilisées pour analyser les implications de cet objectif sont énoncées au Tableau 8.3. Etant donné la médiocrité de la base de données, et l'incidence des ajustements de taux de change sur le commerce par rapport aux ratios du PIB, les paramètres donnés sont généraux et le scénario est illustratif. Il n'y a pas de projection économique basée sur des tendances et relations historiques puisque l'objectif est de modifier la stratégie de croissance antérieure.

8.60 Les faibles niveaux où est tombée l'épargne ne peuvent se relever que lentement, étant donné que la réorientation de la consommation et des comportements est une tâche de longue haleine. Un taux d'épargne intérieur global de 22 % du PIB peut être réalisé d'ici l'an 2020 si l'on veut réduire la dépendance à l'égard du financement extérieur. D'ici l'an 2000, toutefois, le taux d'épargne peut atteindre 18 % du PIB, ce qui, après déduction pour paiement d'intérêts, pourrait laisser un écart entre l'investissement et l'épargne d'environ 9 % du PIB.

8.61 L'effet des mesures visant à promouvoir les exportations et l'évolution probable des marchés mondiaux pour les exportations de l'Afrique subsaharienne ne peuvent être évalués que pays par pays. Dans l'ensemble, un taux de croissance du volume des exportations légèrement supérieur au taux de croissance du PIB envisagé serait un objectif minimum et faisable pour mettre la région en mesure de diminuer son déficit de ressources extérieures.

8.62 Etant donné la chute accusée par des importations africaines au cours de la dernière décennie - et il ne faut pas oublier que les importations par habitant correspondent à environ la moitié des importations du début des années 80 - une certaine reprise des importations s'impose à court terme. A long terme, cependant, on suppose que le ratio importations-revenu demeure à peu près constant.

8.63 Le transfert net nécessaire pour combler les déficits extérieurs est donc à peu près le même : environ 9 % du PIB en l'an 2000. Par la suite, le besoin d'épargne en devises (en pourcentage du PIB) devrait fléchir d'après les projections, atteignant 5 % du PIB d'ici l'an 2020.

Tableau 8.3 : AFRIQUE SUBSAHARIENNE : CADRE MACROECONOMIQUE ILLUSTRATIF

	Résultats			Projections		
	1975-80	1980-85	1986-87	1990	2000	2020
Taux de croissance du PIB (pourcentage annuel)	2,8	-0,3	0,8	2,5	5	5
Investissement (pourcentage du PIB)	21,4	16,2	15,1	17	25	25
Epargne intérieure brute	19,6	13,9	11,8	12	18	22
Coefficient d'ajustement <u>/a</u>	-3,0	-1,0	-2,9	-3	-2	-2
Transferts nets (pourcentage du PIB)	4,8	3,3	6,2	8	9	5
Importations <u>/b</u> (pourcentage du PIB)	29,0	23,7	25,5	30	33	33
Exportations (pourcentage du PIB)	24,2	20,4	19,3	22	24	28
Transferts nets (pourcentage du PIB)	4,8	3,3	6,2	8	9	5
Pour mémoire :						
Rendement de l'investissement <u>/c</u>	13,0	<u>/d</u>	5,0	15	20	20
Elasticité des importations	2,1	<u>/d</u>	<u>/d</u>	<u>/d</u>	11	

/a Ajustement pour paiements d'intérêts et erreurs et omissions (divergences entre comptes nationaux et balance des paiements, y compris traitement de l'assistance technique).

/b Biens et services exempts d'intérêts obtenus à partir des chiffres d'exportation et des transferts nets enregistrés et inclut les postes tels que assistance technique, dépenses à l'étranger qui ne sont pas entièrement reflétés dans les comptes nationaux.

/c Valeur ajoutée additionnelle par unité d'investissement.

/d Négligeable ou négatif.

Assistance au développement dans les années 90

Niveaux de l'aide

8.64 L'autonomie est un objectif important dans le Plan d'action de Lagos et d'autres déclarations des pays africains. La stratégie de développement future est conçue pour réaliser cet objectif à long terme. D'ici l'an 2020, la dépendance de l'Afrique à l'égard des ressources extérieures pour financer son développement et ses importations de denrées alimentaires devrait, d'après les projections, être plus faible qu'aujourd'hui (voir Tableau 8.3).

8.65 Un haut niveau de transfert de ressources pourrait aboutir à un syndrome de dépendance, à une chute de l'épargne intérieure, à des taux de change surévalués et à des taux de salaires élevés. Cependant, avec un cadre de politique approprié, ces transferts peuvent être associés à des taux de croissance élevés et des taux de change et de salaires appropriés. En Corée, par exemple, les transferts de ressources se chiffraient à environ 10 % du PIB pendant les années 60 et 70, cependant on a réalisé des taux de croissance impressionnants du PIB et des exportations, et des taux d'investissement élevés tout en maintenant des taux de change et des salaires concurrentiels.

8.66 L'élan d'aide engendré ces dernières années devra être maintenu au cours des années 90 pour plusieurs raisons. Les pays devront continuer les programmes d'ajustement difficiles entrepris ces dernières années. Ceux qui ne se sont pas encore lancés dans les réformes devront le faire. A moins que ces programmes soient financés adéquatement, ils ne peuvent être efficaces ni soutenus. Il est utile de comparer les réussites des pays comme le Ghana, la Guinée et la Gambie, où le financement a été adéquat avec le cas de la Zambie où, faute de financement, il a été difficile pour le Gouvernement de poursuivre son programme d'ajustement.

8.67 Deuxièmement, de grands pays pourront recevoir des crédits de l'IDA. Le Nigéria est déjà admissible et sera de plus en plus tributaire de l'aide publique au développement pour faire face à son déficit de ressources extérieures. Dans le passé le Nigéria recevait un montant négligeable d'assistance publique au développement (0,6 dollar par habitant en 1986). Si d'ici l'an 2000, il devait recevoir le même niveau d'APD par habitant que d'autres pays africains exportateurs de pétrole comme la Côte d'Ivoire et le Cameroun, il absorbera environ 2,50 milliards de dollars d'APD par an, ce qui correspond à une augmentation de 17 % de l'APD estimative pour l'année 90. En outre, on prévoit que l'Angola va devenir membre de l'IDA.

8.68 Troisièmement des efforts spéciaux sont nécessaires dans les années 90 : pour remédier à la rechute intervenue dans les domaines tels que la sécurité alimentaire, le développement des ressources humaines et l'infrastructure; et pour financer les initiatives au niveau de la planification familiale et de l'environnement. D'ici l'année 2000, les importations de denrées alimentaires vont probablement augmenter d'environ 15 millions de tonnes, et coûteront environ 4 milliards de dollars aux prix de 1988, dont une part importante devra être satisfaite au moyen de l'aide étrangère. En ce qui concerne la valorisation des ressources humaines, des

dépenses additionnelles d'environ 10 milliards de dollars (prix de 1990) par an seront nécessaires d'ici l'an 2000. Quant aux routes, l'arriéré d'entretien à lui seul coûtera d'après les estimations 5 milliards de dollars, qui s'ajouteront aux 700 millions de dollars qui seront nécessaires chaque année au cours de la prochaine décennie pour éviter d'autres détériorations. Quant au planning familial et à la protection de l'environnement, d'importants efforts initiaux sont nécessaires pour donner de l'élan à ces programmes.

8.69 Comme on l'a démontré ci-dessus, un transfert net de ressources représentant environ 9 % du PIB sera nécessaire en moyenne pour financer une croissance soutenue au cours des années 90. L'APD nécessaire pour satisfaire ces objectifs sera fonction de variables telles que programme d'allègement de la dette, apports de capitaux non concessionnels d'organismes publics et privés, et besoins de réserves, qui sont entourées d'incertitudes. Avec des réformes de politiques soutenues, on pourrait améliorer sensiblement les envois de fonds privés, en augmentant les remises privées en freinant la fuite de capitaux et en améliorant les flux d'investissements privés étrangers. Toutefois l'expérience de plusieurs pays, tels que le Ghana et le Sénégal, suggère qu'il faudra du temps pour rétablir la confiance du secteur privé et, au cours de la prochaine décennie, on ne peut s'attendre qu'à des progrès modestes. Par ailleurs, étant donné la détérioration de la capacité d'endettement des pays de la région, les emprunts non concessionnels devraient être plus limités que par le passé. On estime que les recettes nettes en provenance de ces sources seront modestes, probablement de l'ordre de 6 milliards de dollars par an.

8.70 Les besoins de ressources extérieures de l'Afrique subsaharienne au cours des années 90 pourront être satisfaits si les donateurs réalisent deux objectifs connexes. Tout d'abord, au cours des années 90, l'APD brute continue d'augmenter d'environ 4 % par an en termes réels. Deuxièmement, des mécanismes d'allègement de la dette sont mis en place afin que les paiements réels au titre du service de la dette des pays ayant entrepris des réformes énergiques soient maintenus dans des limites raisonnables (pour un menu des options d'allègement de la dette, voir par. 8.73 à 8.86). Pour la région dans son ensemble, on estime que l'allègement de la dette permettra de maintenir les paiements au titre du service de la dette dans les années 90 à peu près au même niveau que pendant les années 80 (environ 9 milliards de dollars par an). Si un allègement de cette ampleur n'est pas accordé, il faudra mobiliser une assistance extérieure plus importante ou alors, si l'allègement de la dette est supérieur à l'estimation ci-dessus, les besoins d'assistance extérieure seront réduits dans une proportion identique.

8.71 Les organismes multilatéraux, incapables de rééchelonner leurs prêts, ont mobilisé un financement supplémentaire spécial pour les pays africains à faible revenu. Par le truchement d'un programme d'action conjoint de la Banque mondiale en faveur de l'Afrique subsaharienne, le Fonds d'aide à l'Afrique (FAA) a mobilisé près de 2 milliards de dollars d'aide hors projet et un cofinancement conjoint des programmes d'ajustement structurel du milieu de 1985 au milieu de 1988. La Banque mondiale a également lancé un programme spécial d'assistance en faveur des pays à faible revenu surendettés d'Afrique subsaharienne, à la fin de 1987, qui fournit un financement à décaissement rapide et très concessionnel. Pour

être éligible, un pays doit avoir avec la Banque mondiale et le FMI un programme de réformes économiques appuyé par les donateurs. Au milieu de 1989, 22 pays étaient éligibles. Le programme spécial d'assistance a quatre éléments principaux : décaissement supplémentaire de l'IDA; cofinancement concessionnel de l'ajustement procuré par les donateurs bilatéraux et d'autres organismes multilatéraux; rééchelonnement concessionnel, et financement concessionnel de l'intérêt dû sur les prêts de la Banque mondiale. Dix-huit gouvernements et organismes donateurs se sont engagés à verser un montant initial de 6,4 milliards de dollars pour le cofinancement, dont environ la moitié peut être considérée comme financement additionnel aux programmes d'aide existants.

8.72 En 1986, le FMI a établi sa Facilité d'ajustement structurel pour fournir une assistance à des conditions de faveur (taux d'intérêt de 1/2 %, avec remboursement sur une période de dix ans, y compris quatre ans et demi de différé d'amortissement, aux pays à faible revenu entreprenant des programmes d'ajustement structurel complet. Il a décaissé environ 0,667 milliard de dollars pour la région africaine en 1986-88. Pour élargir la réserve de ressources concessionnelles à la disposition des pays à faible revenu, le FMI a établi la Facilité d'ajustement structurel renforcée, qui est entrée en vigueur en janvier 1988. Les contributions des donateurs devraient fournir de nouvelles ressources à concurrence d'un montant total de 8,4 milliards de dollars, et accroître la concessionnalité des ressources FMI en Afrique subsaharienne. Au milieu de 1989, huit pays africains avaient eu accès à cette facilité.

Allègement des dettes : Un "menu" d'options

8.73 L'Afrique ne peut se sortir de sa crise économique actuelle sans une réduction notable du fardeau de sa dette. Plusieurs initiatives importantes ont été lancées ces dernières années en vue de produire un allègement de la dette et de nombreuses propositions nouvelles sont envisagées. Ces initiatives et propositions offrent un "menu" d'options qui visent à maintenir les paiements de service de la dette actuels dans des limites raisonnables et supportables. Ces options peuvent être rangées en deux grandes catégories : celles qui concernent la réduction des dettes et les rééchelonnements de la dette concessionnelle à des termes plus souples, c'est-à-dire en retardant les paiements de service de la dette ou en réduisant la charge de la dette à long terme, et celles qui concernent les "swaps" ou échanges de créances.

8.74 REDUCTIONS DE LA DETTE ET REECHELONNEMENTS. En ce qui concerne les pays à faible revenu, plusieurs donateurs (par exemple le Canada, le Royaume-Uni, la République fédérale d'Allemagne et la Suède) ont converti des prêts bilatéraux concessionnels en dons. En outre, l'Afrique subsaharienne a été la bénéficiaire d'environ les deux tiers des annulations de dettes notifiées par les crédateurs pour l'ensemble du monde, proportion beaucoup plus forte que sa part de la dette concessionnelle mondiale. Plus récemment, la France a décidé d'annuler des dettes concessionnelles de 35 des pays africains les plus pauvres; on prévoit que cette mesure reviendra à annuler environ 2,4 milliards de dollars de dettes. Les Etats-Unis ont également annoncé leur intention d'annuler un milliard de dollars de prêts à des pays d'Afrique subsaharienne à partir d'octobre 1989. Cependant, les possibilités

d'allègement dans le cadre de cette option sont limitées car les paiements prévus au calendrier d'amortissement de l'APD bilatérale (concessionnelle) sont faibles. Au cours de l'exercice 88, l'IDA a utilisé une partie des remboursements reçus à offrir des crédits supplémentaires aux pays qui ne bénéficiaient plus de prêts de la BIRD, pour les aider à satisfaire leurs obligations de service sur leurs emprunts antérieurs auprès de la BIRD. En outre, l'IDA a affecté 100 millions de dollars pris sur ses revenus nets de l'exercice 89 pour financer, à titre gracieux, une nouvelle facilité qui est elle-même destinée à financer la réduction de la dette commerciale des pays "IDA seulement" ayant des programmes économiques à moyen terme satisfaisants et un plan de service de la dette complet.

8.75 Au Sommet économique de Venice en 1987, les sept grands pays industriels (Groupe des sept) sont convenus que "pour ceux des pays les plus pauvres qui entreprennent des efforts d'ajustement, il convient d'envisager la possibilité de réduire les taux d'intérêt sur la dette existante, et de s'entendre, en particulier dans le cadre du Club de Paris sur des périodes de remboursement et des différés d'amortissement plus longs en vue d'alléger la charge de la dette". Depuis lors, les rééchelonnements par le Club de Paris ont été le reflet de cette nouvelle position, avec la Somalie, le Mozambique, le Malawi, le Niger et la Guinée-Bissau recevant des périodes d'amortissement de vingt ans assorties de différés d'amortissement de dix ans et sept autres pays d'Afrique subsaharienne recevant des périodes d'amortissement de 14 ans avec des différés de six ans. En 1988, les pays du Groupe des sept ont en outre adopté des mesures visant à réduire les obligations de service de la dette bilatérale des pays à très faible revenu, en vue d'alléger leurs problèmes de balance des paiements immédiats.

8.76 Aux termes de l'accord du Sommet économique de Toronto de juin 1988, les dettes des pays qualifiés pour les crédits de l'IDA pourront être rééchelonnées, sur la base de l'une des trois options suivantes, au choix de chaque pays créateur: a) remise d'un tiers du service de la dette sur les obligations rééchelonnées par le Club de Paris; b) rééchelonnement de toutes les obligations réunissant les conditions, à des taux du marché, mais avec des périodes d'amortissement très longues (durée 25 ans et différé d'amortissement de 14 ans); et c) rééchelonnement de toutes les obligations réunissant les conditions, à des taux concessionnels, avec une longue période d'amortissement (14 ans, dont huit ans de différé). Au milieu de 1989, l'initiative de Toronto avait été appliquée à sept pays africains à faible revenu (République centrafricaine, Madagascar, Mali, Niger et Tanzanie en 1988; Sénégal et Ouganda en 1989).

8.77 En mars 1989, le Secrétaire américain du Trésor a demandé au FMI et à la BIRD d'appuyer et d'encourager les efforts visant à réduire la dette commerciale de certains grands pays en développement, en servant de catalyseur à de nouveaux financements. Par la suite, la BIRD et le FMI ont accepté qu'au cours des trois années suivantes une proportion de leurs prêts soit réservée à la réduction de la dette. On prévoit que le "Plan Brady" couvrira plusieurs pays d'Afrique subsaharienne.

8.78 Au-delà de ces initiatives, des propositions ont été faites pour offrir un allègement à long terme de la dette commerciale, aussi bien que publique. Parmi elles figure une proposition de la BAD (conjointement avec

la S.G. Warburg de Londres) qui suggère un plan de "mobilierisation" selon lequel des créances à court et à moyen terme pourraient être échangées contre des bons à plus long terme ayant la même valeur faciale mais porteurs d'un taux d'intérêt plus faible pour toute la dette, sauf pour les prêts concessionnels de créiteurs bilatéraux et les prêts des agences multilatérales. D'après la formule de la BAD, la dette admissible serait échangée contre des bons à vingt ans, à rembourser d'un seul coup, portant un intérêt fixe inférieur aux taux du marché. Au lieu de faire des paiements à une multitude de créiteurs, le débiteur ferait alors des versements annuels à un fonds de rachat géré par un conseil d'administrateurs. Cet organisme assurerait la gestion de l'actif du fonds de manière à racheter les bons au moment de leur échéance.

8.79 SWAPS CONTRE DES ACTIFS LOCAUX. Au cours des deux années passées, des propositions ont été faites en vue de réduire la pression sur les ressources en devises en procédant à des échanges d'avoirs locaux - matériels ou financiers - contre des créances. Le Nigéria a déjà converti en nairas près de 100 millions de dollars (à la date de mai 1989) de billets à ordre et a reçu des demandes de conversion pour un montant approchant 1,6 milliard de dollars. Les types d'échanges de créances varient grandement mais ils ont certaines caractéristiques en commun. La plupart des arrangements permettent au débiteur de partager la décote de la créance, de déterminer les secteurs de l'économie dans lesquels des participations pourront être prises, et de placer des restrictions sur les rapatriements de dividendes et de principal.

8.80 La forme d'échange la plus simple - dette contre participation - n'est que peu applicable à l'Afrique en raison du manque d'investissements apparemment possibles et de l'absence de marchés financiers développés. La possibilité d'échanger des créances contre des avoirs d'entreprises publiques est à l'étude au Congo et au Togo mais, jusqu'à présent, aucun accord de cette nature n'a été conclu.

8.81 De nouvelles formes innovatrices de conversion des dettes sont en train d'être explorées. Par exemple plusieurs échanges "dette contre nature" ont été proposés. L'un des moyens consisterait à échanger des créances contre de la monnaie nationale, ou des bons intérieurs, qui seraient détenus par une organisation écologique locale, laquelle procéderait à des investissements dans des projets touchant à l'environnement. Un autre moyen consisterait à vendre des créances à une société multinationale pour appuyer des investissements écologiquement sains ou encore, en procédant plus directement, on pourrait lier l'allègement de la dette officielle de manière à appuyer des actions en faveur de l'environnement. Le premier échange dette contre nature a pris place en juillet 1987 en Bolivie sous forme d'un accord visant à protéger la forêt ombrophile bolivienne. Cette approche pourrait être élargie de manière à couvrir toute forme d'accord du type "dette contre développement". Par exemple, en décembre 1988, la Midland Bank a donné au FISE sa part de la dette soudanaise (800.000 dollars) que le Gouvernement du Soudan a ensuite rachetée en monnaie locale, les fonds ainsi libérés étant utilisés en faveur d'un programme d'eau, de reboisement et de santé dans la région de Kordofan. Pour la Midland Bank, l'avantage était que la donation pouvait être traitée comme une dépense lui permettant de réduire ses impôts.

8.82 Une variation possible consisterait pour le donateur, à acheter une créance (avec une décote) puis à la passer à une ONG, étant entendu que le Gouvernement débiteur rachèterait ensuite la créance en monnaie locale ou en bons. L'ONG aurait alors la faculté d'échanger les nouvelles créances qu'elle détiendrait. La valeur des avoirs reçus dans cet échange serait probablement inférieure à la valeur faciale de la créance, mais elle serait supérieure à son prix d'achat. L'ONG pourrait utiliser ce procédé à des fins de développement. Des échanges d'instruments en monnaie locale de ce type ne sont utiles que si le pays dispose d'une épargne intérieure suffisante; autrement, il peut en résulter des pressions inflationnistes. Dans la zone du franc CFA, les possibilités d'échanges de ce genre sont particulièrement réduites en raison de la convertibilité de la monnaie locale en francs français.

8.83 Le Congrès des Etats-Unis a récemment autorisé le Président à permettre, à partir de l'année budgétaire 1990, à des pays d'Afrique subsaharienne d'assurer le service de leur dette envers le Fonds d'aide au développement et d'appui économique en monnaies locales au lieu de dollars, et à renoncer complètement aux paiements de service de la dette dans certaines circonstances. Pour réunir les conditions, le pays débiteur devra avoir avec le FMI un accord de confirmation, un accord au titre de la facilité d'ajustement structurel (FAS), ou de la FAS renforcée, ou enfin un programme d'ajustement structurel convenu avec la BIRD.

Impact des mesures d'allègement de la dette

8.84 Beaucoup des initiatives ci-dessus ne s'appliquent qu'aux pays africains à faible revenu et il n'y a pas de programmes spéciaux comparables pour les pays africains à revenu moyen confrontés à une crise aiguë de leur dette. En Afrique, les pays à revenu moyen doivent faire face à des problèmes de développement à long terme qui ne diffèrent pas notablement de ceux des pays à faible revenu. En fait, après correction pour tenir compte de la surévaluation de leur monnaie - dans le cas du Nigéria par exemple - certains de ces pays se retrouvent dans la catégorie à faible revenu et doivent être considérés comme pouvant bénéficier des mêmes mesures d'allègement de la dette que celles qui sont accordées aux pays africains à faible revenu, à condition toutefois qu'ils soient d'accord pour appliquer des programmes d'ajustement.

8.85 Il y a toute une gamme de problèmes techniques et juridiques à résoudre, sans parler des questions de "triche" et de moralité. Chaque pays débiteur a une situation et un profil d'endettement qui lui sont particuliers et la solution de ses problèmes d'endettement doit être décidée au cas par cas. Comme principe général, on peut admettre qu'un allègement de la dette ne doit être accordé qu'aux pays qui sont à la fois surendettés et prêts à adopter des réformes en vue d'améliorer leurs capacités de croissance et de service de la dette. Pour que les pays débiteurs puissent réellement en bénéficier, les financements spéciaux d'allègement de la dette ou les rééchelonnements de dette concessionnelle doivent être véritablement "additionnels" et ne pas prendre la place de budgets d'aide déjà affectés aux pays bénéficiaires. Dans les pays ayant de gros problèmes d'arriérés, un financement relais peut être nécessaire pour que les facilités d'allègement puissent jouer.

8.86 Les allègements de dette ne peuvent jamais se faire sans coût mais les dettes de l'Afrique, bien qu'elles aient des effets dévastateurs pour l'Afrique elle-même, ne sont que relativement mineures pour les créiteurs, par rapport à la dette mondiale. Des réductions de dette du type de celles consenties par les banques commerciales aux grands pays d'Amérique latine ne seront probablement pas offertes à l'Afrique et, à certains égards notables, elles ne lui sont pas applicables. Il ne faut compter sur des allègements de dette importants à partir d'argent frais dans le proche avenir et les rééchelonnements conventionnels ne suffiront probablement pas pour produire l'allègement nécessaire à la reprise de la croissance. Pour la plupart des pays africains, le problème prédominant est celui de la dette publique. Les accords de Toronto vont dans la bonne direction mais il est clair qu'un allègement de plus grande portée est nécessaire. Etant donné la gravité des problèmes de l'Afrique, sa pauvreté et sa détresse sociale, en regard des gros avantages dont ont bénéficié les consommateurs des pays créditeurs grâce à la baisse des prix des produits de base, il est raisonnable d'espérer que les mesures d'allègement permettront de maintenir les paiements de service de la dette dans les années 90 à leur niveau des années 80 (environ 9 milliards de dollars par an), ou à un niveau inférieur.

Tableau 8.4 - BESOINS D'APD EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE
POUR LA PERIODE 1981-2000
(Milliards de dollars)

	Moyenne annuelle 1981-85 (Dollars courants)	1986	Projections 1990 (Dollars de 1990)	Projections 2000
Transferts nets (% du PIB)	5 (3)	8 (5)	12 (8)	19 (9)
Paiements de service de la dette	9	9	9	9
Autres flux ^{a/}	6	6	6	6
APD brute	8	11	15	22

a/ Comprennent les emprunts non concessionnels bruts, l'investissement privé extérieur direct net, les transferts privés nets, les changements des réserves et les erreurs et omissions.

Besoins d'une assistance spéciale continue

8.87 Les hypothèses ci-dessus conduisent à des besoins d'aide publique au développement de l'ordre de 22 milliards de dollars (en prix de 1990) par an en l'an 2000 (voir tableau 8.4). Pour répondre à ces besoins, l'APD devra croître de 4 % par an en termes réels. En fait, c'est ce taux de croissance qui a été réalisé au cours des années 80. Cependant, étant donné les perspectives actuelles d'aide, il risque de ne pas l'être pendant les années 90 (à moins que la part d'APD allant aux pays à faible revenu n'augmente) car la réaffectation de fonds d'APD pris à des pays pauvres d'autres régions gênerait sérieusement leurs efforts de développement. A défaut de fonds suffisants, le déclin de l'Afrique se poursuivrait probablement dans les années 90. Cependant, si les programmes spéciaux d'assistance en faveur d'Afrique peuvent continuer pendant une autre décennie, soit sous forme d'un montant total d'APD plus élevé, soit parce qu'une part plus grande de l'APD irait aux pays à faible revenu, l'Afrique devrait être capable de renverser son déclin puis de passer à un plateau et, finalement à une réduction de l'aide.

8.88 Il est clair que les besoins d'APD de l'Afrique dépendront du nombre de pays qui réussiront à introduire et à maintenir des programmes économiques susceptibles à la fois d'accroître l'efficacité de l'emploi de leurs ressources et de mettre les questions de développement au centre de leur politique. Les bailleurs de fonds doivent reconnaître que pour eux le défi consiste à s'assurer que ces programmes de réforme ne s'effondreront pas faute d'un financement extérieur suffisant. Déterminer ce qui est "suffisant" n'est pas une question de mécanique économique. Dans certains cas, l'aide extérieure peut être trop abondante et par là saper l'engagement national envers un programme; dans d'autres cas elle peut être insuffisante. C'est affaire de jugement. Dans ce domaine, les jugements doivent être faits d'une manière disciplinée. Une décision concernant le niveau optimum d'assistance extérieure à accorder à un pays ne doit pas être influencée par des pressions politiques et bureaucratiques étroites du côté des bailleurs de fonds.

Risques de tomber court

8.89 Etant donné les incertitudes du climat économique mondial et les hypothèses optimistes d'une amélioration de la capacité d'absorption et d'exécution de nombreux gouvernements africains, le scénario du tableau 8.3 ne peut être considéré que comme une illustration. En fait, le risque de tomber court par rapport aux projections est sérieux. Celles-ci prévoient une amélioration d'environ 50 % de l'efficacité des investissements par rapport aux années 70. En outre, elles supposent que pendant les années 90, l'épargne domestique et les transferts nets, en pourcentage du PIB, augmenteraient de 50 %. En l'absence d'une augmentation du ratio transferts nets/PIB, le taux de croissance du revenu par habitant tomberait à 0,3 %. Avec une stagnation du taux d'épargne intérieur, le revenu par habitant serait lui aussi stagnant; enfin, si l'efficacité des investissements ne s'améliore pas, le revenu par habitant baissera. De même, si l'amélioration de ces trois paramètres n'est que la moitié de celle prévue, le revenu par habitant sera encore stagnant. Tout résultat inférieur conduirait à une continuation du déclin du revenu par habitant.

Dans un tel cas, il ne serait pas possible de s'attaquer efficacement au recul qui s'est produit dans des domaines tels que la sécurité alimentaire, la valorisation des ressources humaines, la dégradation de l'environnement et de l'infrastructure - tous éléments qui sont pourtant si essentiels à une croissance durable. Il est clair qu'il ne s'agit pas d'une situation de tout ou rien; cependant, la marge est faible entre, d'une part, une avance modeste de la croissance et une amélioration du bien-être des êtres humains, et d'autre part, une spirale de déclin qui pourrait facilement devenir politiquement explosive.

Composition de l'aide

8.90 En accord avec la stratégie proposée dans le rapport, il faut que l'APD soit de plus en plus centrée sur l'appui des dépenses publiques en matière d'infrastructure sociale et matérielle. Le financement de l'ajustement structurel restera une composante importante de l'aide dans les années 90 et au-delà mais il devra être plus sélectif. Les prêts d'assistance technique devront être restructurés et il faudra utiliser les ONG plus intensivement pour orienter l'APD, en particulier vers le développement par la base.

8.91 L'une des principales recommandations du rapport consiste à encourager l'instauration d'un climat permettant à l'agriculture et à l'industrie de croître plus rapidement en réponse aux occasions se présentant sur le marché et aux changements techniques. Même dans les pays africains d'obédience socialiste, ces secteurs sont dominés d'une manière écrasante par des agriculteurs et par des entreprises privées - traditionnelles, intermédiaires, ou de grande taille. Il y a des possibilités, mais seulement des possibilités limitées, d'une assistance directe du secteur public (y compris de la part des bailleurs de fonds) en faveur de ces unités de production. Cependant, l'appui de l'Etat et des bailleurs de fonds aux agriculteurs et entrepreneurs du secteur privé doit être indirect. Il doit premièrement encourager la mise au point d'un système d'incitations reflété par une amélioration des politiques macro-économiques et sectorielles. Deuxièmement, l'appui indirect doit venir principalement du financement direct de l'infrastructure humaine (recherche et vulgarisation, éducation, santé et formation) et matérielle (routes, télécommunications, production d'électricité et transports maritimes). Les améliorations de la production et de la capacité agricoles et industrielles dépendent d'abord de celles qui sont apportées aux politiques et à l'infrastructure. Il est essentiel de formuler des programmes publics de dépenses visant à la fois à réduire les écarts sociaux et à développer l'infrastructure humaine et matérielle sur laquelle s'appuie la croissance.

8.92 Avant et pendant les années 70, la stratégie des bailleurs de fonds s'attachait surtout au financement de projets et de l'assistance technique correspondante en vue d'améliorer l'infrastructure humaine et matérielle. Les résultats décevants de cette première stratégie les ont conduit, au cours des années 80, à mettre l'accent sur des appuis financiers à décaissement rapide en faveur de réformes, principalement sous forme de prêts à l'ajustement structurel et sectoriel organisés par la Banque mondiale ou le FMI. Ces deux stratégies de prêt ont eu leurs forces et leurs faiblesses. La question est de savoir comment elles pourront être

modifiées au cours des années 90 pour appuyer l'évolution des stratégies de développement que nous avons évoquées?

8.93 PRETS A CARACTERE SOCIAL ET PRETS DE DEVELOPPEMENT DE L'INFRASTRUCTURE. La composition de l'appui des bailleurs de fonds devra passer de plus en plus du financement des importations diverses dans le cadre d'un programme d'ajustement structurel au financement direct des dépenses locales de développement qui devront se faire en faveur de l'infrastructure matérielle et de la valorisation des ressources humaines. La plus grande partie des financements extérieurs ne doit pas se limiter à des prêts-projets. Cela a souvent conduit à trop s'attacher à des investissements en briques et ciment et pas assez aux dépenses renouvelables en moyens d'instruction, médicaments, fonctionnement et entretien. En outre, les prêts-projets des bailleurs de fonds ont fréquemment été dirigés vers des projets à forte intensité d'importations et ont été conduits sans tenir compte des distorsions qu'ils introduisaient dans les politiques et programmes sectoriels. Le financement extérieur par tranche des programmes sectoriels, ou d'un niveau inférieur, permet de s'entendre sur des modifications éventuelles en cours d'exécution, et d'éviter ainsi les risques d'apparition de distorsions. Cette façon de procéder permettrait également d'adapter plus facilement les financements aux progrès réalisés en matière de politique macro-économique aussi bien que sectorielle. Cette position aurait l'avantage d'offrir un élément d'automatisme souhaitable. Ainsi, si les bailleurs de fonds sont d'accord pour financer un certain pourcentage des dépenses de développement dans les domaines essentiels - valorisation des ressources humaines et infrastructure - les pays qui donneront la priorité à ces deux secteurs, recevront automatiquement une part plus forte de l'aide.

8.94 PRETS A L'AJUSTEMENT STRUCTUREL. Les préoccupations de politique macro-économique et sectorielle seront toujours présente pendant les années 90 et au-delà. L'ajustement structurel n'est pas un effort conduit en une seule fois mais il reflète une évaluation et une modification continues des prix, des taux de change, des mesures financières et des autres dispositions macro-économiques et sectorielles. Avec un taux de croissance démographique supérieur à 3 % par an, les pays d'Afrique ne peuvent pas se permettre de perdre une seule occasion d'améliorer l'efficacité de l'emploi de leurs ressources en changeant sans cesse leur politique. En conséquence, la question est de savoir comment les bailleurs de fonds pourront appuyer les programmes d'ajustement structurel le plus efficacement.

8.95 Les prêts à l'ajustement structurel, tels qu'ils ont été pratiqués au cours des années 80, seront encore nécessaires. Ils lient directement le financement de la Banque mondiale et les financements bilatéraux à un programme convenu de réformes macro-économiques et sectorielles. Il faudra, plus que par le passé, s'efforcer d'intérioriser le processus et d'apporter un appui après-coup aux mesures déjà en vigueur, plutôt qu'un appui conditionnel à des promesses d'actions futures (voir chapitre 9). Dans les années 80, il était nécessaire de prévoir des conditions ex ante mais dans les années 90, l'Afrique subsaharienne sera arrivée à un autre stade. Au fur et à mesure que les pays progressent, ils ont besoin d'appuyer des mesures qui sont déjà en place. Pour aller dans

le sens de cette tendance, il sera souhaitable de renforcer les capacités de gestion des pays concernés.

8.96 ASSISTANCE TECHNIQUE. D'après les rapports à ce sujet, l'assistance technique des bailleurs de fonds en faveur de l'Afrique a dépassé 3 milliards de dollars en 1987. En moyenne, pour 42 pays d'Afrique, elle a représenté l'équivalent de 7 dollars par habitant. Les dépenses concernant les aides volontaires ou bénévoles et l'assistance technique incorporée aux projets d'équipement (soit 400 millions de dollars pour la Banque mondiale seulement) ne sont pas comprises dans ces chiffres. On estime que plus de 80.000 personnes travaillent en Afrique comme conseillers techniques. Ce total comprend des conseillers politiques au niveau des gouvernements, des directeurs d'organismes opérationnels et des spécialistes expérimentés - techniciens, infirmiers ou enseignants. Ce haut niveau d'assistance technique doit être vu face à l'énorme accroissement du nombre des Africains éduqués, formés et expérimentés depuis l'indépendance. L'expansion des ressources humaines africaines se poursuivra au cours de la prochaine génération. Les implications de cette évolution pour la politique d'assistance technique des donateurs doivent être étudiées - en particulier si l'on considère que les attitudes des donateurs et des gouvernements africains envers l'assistance technique ont très peu changé au cours de la dernière génération. Dans le domaine de l'éducation, la plupart des pays d'Afrique ne dépendent plus d'enseignants de l'assistance technique dans le primaire ni le secondaire. Cependant, dans de nombreux pays, c'est encore l'éducation qui reçoit la plus grande part de l'assistance technique, suivie par l'agriculture et la santé. Dans de nombreux services des administrations centrales et des organismes opérationnels, il y a de nombreux experts expatriés. Par exemple, bien qu'une génération d'Africains ait été éduquée et formée en économie, les ministres des finances et de la planification continuent à engager des expatriés pour l'analyse des politiques. De nombreux gouvernements n'ont pas confiance dans leurs spécialistes locaux et se laissent tenter quand on leur offre des expatriés - qui souvent ne leur coûtent pas cher. Cependant, au cours des quelques dernières années, de nombreux gouvernements - notamment le Kenya et la Côte d'Ivoire - et les donateurs sont devenus conscients de la nécessité de modifier la politique d'assistance technique. On peut en voir un exemple encourageant en Tanzanie où le renforcement des capacités d'analyse de la politique économique commence à donner des résultats (voir l'encadré 2.8).

8.97 L'assistance technique sera encore nécessaire. Les spécialistes en ingénierie, agronomie et finances continueront à être rares. Cependant, les gouvernements africains aussi bien que les gouvernements donateurs doivent résister à l'envie de trop recourir à des expatriés. De plus en plus, l'assistance technique devra servir à renforcer les capacités et institutions locales, alors que dans le passé cette mission passait après celle qui consistait à faire le travail. Le moment est venu pour que les donateurs orientent leur assistance technique vers le renforcement des capacités locales et l'accroissement du nombre des cadres locaux qualifiés grâce à des programmes de formation. Le renversement de la tendance à exporter les cerveaux pourrait aussi faire partie d'une politique de ce genre.

8.98 L'assistance technique n'est pas seulement une réponse à la pénurie de spécialistes africains dans certains domaines mais elle est aussi le reflet de l'incapacité des institutions, en particulier dans le secteur public, d'attirer et de retenir des spécialistes locaux qualifiés. Il ne sera possible de moins compter sur les conseillers étrangers que lorsque les questions de formation des nouveaux spécialistes nécessaires et d'utilisation de ceux qui existent auront été résolues. Avec l'évolution de la qualité des systèmes éducationnels et l'instauration des réformes du secteur public, la composition de l'assistance technique pourra être concentrée plus directement sur la formation et, en définitive, être réduite en termes absolus. Les donateurs des pays africains doivent se fixer des objectifs dans ce sens.

8.99 En attendant, on peut améliorer la qualité, la rentabilité et la gestion de l'assistance technique. Comme première étape, les donateurs doivent rechercher des spécialistes compétents dans d'autres pays en développement. Une autre étape doit consister à encourager la formation de réseaux et les jumelages, en particulier avec des institutions homologues dans des pays en développement dans lesquelles il y aurait plus de chances qu'ailleurs de trouver des spécialistes connaissant bien la situation des pays du Tiers monde. Il est possible aussi de réduire le coût élevé des conseillers et d'encourager un plus grand recours aux capacités locales en prévoyant des postes à temps partiel, les conseillers venant périodiquement sur place, au lieu de servir à plein temps. Le choix des homologues et le suivi des performances ont également besoin d'être améliorés.

8.100 Il est largement admis que l'assistance technique est mal gérée. Les gouvernements bénéficiaires disposent rarement de données sûres en ce qui concerne le nombre, la composition et la répartition des conseillers techniques travaillant dans leur pays. En ce qui concerne l'emploi de l'assistance technique et son élimination progressive, il n'ont pas non plus de politique clairement définie et liée à des plans à long terme de valorisation des ressources humaines du secteur public. S'il y avait des plans de genre, ils pourraient servir à orienter non seulement les programmes intérieurs de formation, mais aussi les programmes d'assistance technique eux-mêmes. Le PNUD a entrepris des études dans plusieurs pays à ce sujet.

8.101 LES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES (ONG). Une stratégie de développement qui cherche à s'appuyer surtout sur le dynamisme des agriculteurs, des communautés locales et d'autres éléments hors du secteur moderne a besoin d'être appuyée du côté des donateurs par une évolution correspondante de la politique de financement. Ce besoin d'évolution a été reconnu. De plus en plus, les donateurs font parvenir leur aide par l'intermédiaire d'ONG, de l'hémisphère Nord aussi bien que d'Afrique. En 1987, les contributions officielles en faveur d'activités d'ONG se sont montées à environ 2,2 milliards de dollars, ce qui représente à peu près 5 % de l'ensemble de l'APD. En outre, les pays du Comité d'assistance au développement ont reçu quelques 3,3 milliards de dollars en fonds de développement rassemblés par des organismes privés.

8.102 Ceci reflète une conviction croissante que la plupart des ONG s'intéressent aux problèmes des sociétés traditionnelles et aux besoins de leurs membres les plus pauvres, problèmes et besoins qui restent souvent

ignorés des autorités officielles. Les ONG ont appris à travailler avec les organisations de la base et à mettre sur pied des projets avec un minimum d'aide financière et d'assistance technique extérieure, aidant ainsi les pauvres à s'entraider (voir l'encadré 5.7). Ces activités s'opposent nettement à l'idée courante que l'assistance officielle a créé une dépendance. Parmi les donateurs, les ONG ont fait preuve d'une souplesse et d'un dynamisme qui sont comparables à ceux des communautés dans lesquelles elles travaillent. En particulier, elles se sont écartées de plus en plus des secours d'urgence pour s'orienter vers l'aide au développement, surtout dans les domaines de l'agriculture, de l'adduction d'eau, de la nutrition, de l'éducation et de la santé. Elles ont obtenu de nouveaux appuis chez les pays donateurs, en partie parce qu'elles sont perçues comme aidant directement les pauvres, sans intermédiations bureaucratiques coûteuses des donateurs et des gouvernements bénéficiaires, et sans les dangers de voir l'assistance aboutir dans les poches des riches, des militaires et des gens corrompus.

8.103 Les points forts des ONG sont impressionnants mais ils sont parfois exagérés. Le renforcement des institutions locales s'est révélé difficile et il est courant que des projets échouent après le départ du personnel des ONG. L'une des principales questions qui se posent est de savoir comment tirer parti des réussites locales pour fournir rationnellement des services. Le danger serait de recourir encore plus aux ONG de l'hémisphère Nord pour répartir l'aide, ce qui aurait pour effet de les surcharger et de leur faire perdre l'avantage de la souplesse, de l'indépendance et des frais généraux peu élevés qui ont fait jusqu'à présent leur efficacité. Certaines ONG sont en train de réagir en créant des détachements locaux pour élargir et décentraliser leurs opérations. D'autres coopèrent directement avec les gouvernements, ou parallèlement, pour développer plus rapidement les capacités des ONG africaines (voir l'encadré 8.3). Les activités de formation, d'assistance technique et de constitution de réseaux de diffusion d'informations techniques chez les ONG africaines figurent parmi les activités poursuivies. Un grand nombre des difficultés rencontrées reflètent celles qui caractérisent les rapports entre les donateurs officiels et les gouvernements - c'est-à-dire la nécessité d'être moins dirigiste, de faire confiance aux organismes locaux et de s'écarter des prêts-projets pour s'orienter vers des prêts appuyant des programmes plus larges. L'une des difficultés consiste à décider à quel moment il faut appuyer financièrement une ONG locale - si on le fait trop tôt, on risque d'affaiblir ses motivations altruistes; si on le fait trop tard, on mine les efforts visant à faire progresser les projets d'adduction d'eau, d'organisation d'écoles, etc. Dans certains pays, il n'est pas inhabituel que les ONG critiquent les mesures prises par l'Administration en particulier quand elles sont perçues comme défavorables aux classes désavantagées; dans les cas de ce genre, il serait souhaitable que l'Administration adopte une attitude tolérante. Tous ces problèmes sont en fait des problèmes de réussite; chacun d'eux sera résolu en son temps; tous réclament d'être prudents et d'éviter de distribuer l'argent aveuglément aux institutions, projets et programmes.

8.104 **INTEGRATION ECONOMIQUE REGIONALE.** Le rapport a fait ressortir la nécessité d'une intégration régionale si l'on veut obtenir un développement durable en Afrique. Cependant, la rationalisation des institutions régionales, les réformes des politiques et le renforcement des

infrastructures sociales et matérielles, pourtant si nécessaires, ne peuvent se faire sans argent dont une grande partie devra provenir de donateurs. Ceci exigera d'eux une réorientation de leur politique d'aide en faveur de l'échelon régional, plutôt que des pays pris individuellement. Il y a déjà des propositions innovatrices de financement d'une harmonisation des réformes parmi les pays d'une même région, comme par exemple celle de l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC).

8.105 Tout ceci suggère une évolution nécessaire de la répartition sectorielle de l'aide au développement pendant les années 90. La composition de l'aide devra varier d'un pays à un autre et d'un donateur à un autre. Cependant, il peut être utile de donner quelques indications approximatives sur les changements impliqués par la stratégie proposée. Au cours des dernières années, l'infrastructure sociale, l'infrastructure matérielle, les secteurs productifs, l'assistance technique et l'aide-programme ont bénéficié chacun d'environ 20 % de l'APD. La stratégie proposée fait appel à une augmentation de l'aide en faveur de l'infrastructure sociale et matérielle et à une réduction (en termes relatifs) de l'aide publique directe à l'agriculture, l'industrie, l'assistance technique et l'aide-programme. La composition suggérée est de 25 % pour l'infrastructure sociale, 25 % pour l'infrastructure matérielle et 50 % pour le secteur public, l'assistance technique et l'aide-programme. A ces niveaux, l'APD couvrira environ la moitié de toutes les dépenses publiques de valorisation des ressources humaines et d'entretien et amélioration de l'infrastructure. L'assistance technique et l'aide-programme seront maintenues à leurs niveaux actuels pendant les dix années à venir. Les investissements dans les secteurs productifs quant à eux, devront faire appel de plus en plus au secteur privé, localement et à l'étranger.

Efficacité de l'aide

8.106 Les niveaux de l'APD devront correspondre de plus en plus aux performances ex post. La communauté du développement, y compris l'Afrique, devra mieux s'organiser pour combattre la gabegie et les "erreurs" évidentes d'emploi des fonds publics.

8.107 Les besoins estimés de ressources extérieures des pays africains atteignent des chiffres considérables et ils continuent de monter. Ils représenteront environ 32 dollars par habitant en l'an 2000, au lieu de 26 en 1986 et de 14 à 18 dans les pays d'Asie septentrionale comme le Bangladesh et le Népal. Les raisons d'accorder une aide plus grande à l'Afrique résident dans le besoin particulier à ce continent de bâtir son infrastructure matérielle et humaine et de renforcer ses capacités de développement. Cependant, il faut qu'à cette préférence corresponde la conviction que les ressources extérieures seront bien utilisées.

8.108 Une aide extérieure atteignant un tel niveau, dispensée pendant toutes les années 90 et au-delà, ne risque-t-elle pas d'aggraver une dépendance existante ou de la créer? L'aide généreuse des donateurs ne

Encadré 8.1 Botswana - gestion économique des fortes fluctuations des produits de base

Les fluctuations prononcées des prix des produits ont exercé des effets négatifs sur la croissance de beaucoup de pays africains exportateurs de produits primaires. Les dépenses excessives qui accompagnent les périodes de "boom" sont généralement suivies par des compressions dommageables lorsque les recettes s'effondrent. Bien que le Botswana dépende fortement de son secteur minier qui a peu de liaisons avec le reste de l'économie, ce pays constitue à cet égard une exception.

Le Botswana a relativement bien réussi à gérer les hautes et basses conjonctures parce que le gouvernement évite d'augmenter excessivement les dépenses publiques, mais accumule plutôt des réserves internationales et des dépôts à la Banque centrale pour utilisation une fois que le boom aura pris fin.

Lorsque le marché du diamant a fléchi en 1981, personne ne pourrait prédire la gravité ou la durée de la crise. Le gouvernement a adopté sans tarder tout un train de mesures d'ajustement, compris un abaissement du taux de change, une réduction du crédit bancaire, une majoration des taux d'intérêt, une compression des dépenses publiques et un blocage des rémunérations du secteur public. Par la suite, alors que la balance des paiements ne faisait que s'améliorer, le principal défi qui se posait au Gouvernement était de savoir comment il devait gérer les ressources considérables que lui procuraient les exportations pour promouvoir une croissance économique soutenue. Devant des excédents des paiements extérieurs courants s'élevant à quelque 13% du PIB en 1984-86 (et même à 37% en 1987) le gouvernement a pris comme politique de stériliser environ 60% de la masse salariale. A la différence des autres pays excédentaires, le Botswana a dévalué son taux de change réel de 42% en 1980-87 pour faire en sorte que sa stratégie de diversification de l'économie ne soit pas compromise.

Un élément qui a sûrement contribué à la prospérité du Botswana est la continuité, au sein de son gouvernement, depuis son indépendance, d'une direction expérimentée dans la gestion macroéconomique. Parmi les principaux décideurs, beaucoup le sont depuis bien des années; aussi ont-ils participé à la longue série de débats sur les questions économiques. Les principaux chefs politiques reconnaissent l'importance de la dimension économique des problèmes auxquels ils sont confrontés et ont acquis de l'expérience dans la mise en balance des diverses considérations, économiques et autres. La tradition de discussion franche et ouverte sur les problèmes auxquels le peuple du Botswana est confronté a permis au Gouvernement d'arriver à un consensus sur les politiques à long terme. Les principales décisions ne sont prises qu'au terme de consultations très poussées au sein de l'administration et dans le cadre de francs débats au parlement. C'est pourquoi les politiques ainsi adoptées résistent à l'usure du temps.

Encadré 8.2 Burkina Faso: Economies réalisées dans l'achat de produits pétroliers

Le Burkina Faso est un pays enclavé situé à 1000 km du port le plus proche. C'est pourquoi il a ressenti les conséquences de la dernière crise pétrolière beaucoup plus rapidement que d'autres pays. Instruits par cette expérience, les pouvoirs publics ont pris toute une gamme de mesures courageuses pour s'assurer un approvisionnement le moins coûteux possible en produits pétroliers. Parmi ces mesures figure la diversification des sources d'approvisionnement et des ports de débarquement, ainsi qu'une amélioration notable de l'infrastructure nationale et des installations de stockage.

Ce processus a été amorcé à la suite d'une étude des conséquences financières des approvisionnements en carburants, du transport de ceux-ci et de la gestion de leur stockage. La Société nationale des hydrocarbures de Burkina (SONABHY), société d'Etat créée en 1985, s'est vu confier en exclusivité la tâche de superviser tous les aspects du secteur pétrolier. L'achat de produits pétroliers a été basé sur des négociations bilatérales avec l'Algérie, le Nigéria et, plus récemment, le Brésil. Dans le but de diversifier les ports de débarquement, les autorités ont mené des négociations officielles en vue d'un transit préférentiel par Lomé, Cotonou et Tema. Afin d'améliorer la capacité de stockage, elles ont conclu avec les compagnies pétrolières privées un accord qui prévoit le stockage de réserves pour 60 jours, l'Etat s'engageant à leur fournir des emplacements pour leurs réservoirs et à autoriser des prêts bancaires pour l'amélioration des infrastructures et l'importation des véhicules de transport

Ces mesures ont eu les résultats suivants:

- * La SONABHY achète les produits pétroliers auprès des fournisseurs les moins chers par appel d'offres international sur le marché du disponible à Rotterdam, soit isolément, soit en association avec un pays voisin. Ce groupement donne lieu à une baisse du prix d'achat et des frais de transport;
- * Les approvisionnements sont obtenus via les ports de Lomé, Cotonou et Tema, un plus grand nombre de points de vente de produits pétroliers ont été ouverts et les wagons-citernes sont mieux utilisés parce que chaque compagnie pétrolière s'en sert;
- * Les économies réalisées sur la diversification des fournisseurs et des transports sont estimées à 6 millions de dollars E.U. par an.

En outre, les pays voisins profitent de l'initiative, tant les pays enclavés (Mali et Niger) que les pays côtiers (Togo, Côte d'Ivoire, Bénin et Ghana). La partie méridionale du Mali est approvisionnée à partir de Bobo-Dioulasso et une partie du Niger pourrait l'être à partir d'Ouagadougou, dont Niamey n'est distant que de 500 km. Des effets positifs indirects sont exercés par l'activité économique accrue enregistrée dans les secteurs des transports, de la banque et de l'assurance, de même que par les améliorations apportées à l'infrastructure. En outre, le système a pu jusqu'ici s'auto-financer, sans mise de fonds initiale de l'Etat.

Encadré 8.3 Togo. Une collaboration prometteuse avec les ONG

Le gouvernement du Togo a pris l'initiative de renforcer les organismes non gouvernementaux (ONG) nationaux; c'est là un exemple remarquable de partenariat qui vise à établir un cadre institutionnel novateur pour la collaboration entre l'Etat et les ONG. Dans le même temps, l'Etat accorde directement son soutien financier aux projets de développement patronés par les ONG. Tout cela s'insère dans un programme national de participation au développement, programme qui prévoit des micro-projets amorcés et réalisés au niveau des collectivités et qui vise à favoriser la participation effective de ces collectivités à la création et au renforcement de capacités et d'institutions locales et à mobiliser des ressources concessionnelles supplémentaires pour les initiatives de développement à petite échelle.

Au coeur de ce nouveau cadre se situe un comité de direction où sont représentés paritairement l'administration et les ONG. Le gouvernement lui a confié le mandat limité mais autonome de choisir les projets des ONG qui doivent être financés, de déterminer la politique à suivre ainsi que d'en diriger l'application, enfin de servir de lieu de rencontre pour le dialogue sur l'exécution du programme. Le gouvernement a créé au sein du Ministère du plan et des mines une division spéciale (PDLP/ONG) chargée de coordonner et d'administrer le programme et d'assurer la liaison avec les diverses ONG et l'association des ONG (FONGTO).

Dans le cadre d'un programme pilote, l'administration et les diverses ONG ont été aux prises avec les problèmes pratiques de la coopération et ont persévéré dans leurs efforts pour arriver à un consensus. Leur expérience fait mieux comprendre la dynamique de la mise en place d'un partenariat efficace entre l'administration et les ONG:

* Le respect pour le rôle et la contribution de chaque partenaire exige que le cadre de collaboration puisse soutenir un équilibre parfois précaire entre, d'une part, l'indépendance et l'autonomie des ONG et, d'autre part, les préoccupations et priorités légitimes du gouvernement.

* Une direction politique activement bienveillante est une condition essentielle du succès: elle renforce le respect et la confiance mutuels, favorise la prise de conscience de la complémentarité de la relation et fait en sorte que les organismes d'Etat facilitent le travail des ONG.

* Le partenariat et la participation jouent un rôle important dans les rapports entre les ONG et les collectivités qu'elles servent (comme dans les rapports entre les ONG et l'administration). Si l'on veut que les projets puissent être soutenus et soient rentables à long terme, les collectivités doivent être associées plus explicitement à la conception et à la mise en oeuvre et doivent pouvoir définir leur propre contribution.

L'expérience du projet pilote a dégagé un double enseignement. Premièrement, le choix des représentants des ONG appelés à siéger au comité de direction s'est révélé difficile et controversé, ce qui montre que les ONG sont autonomes et indépendantes non seulement par rapport à l'Etat mais aussi

entre elles. Il s'est avéré que l'association des ONG ne peut servir de lieu de dialogue et de base de participation à un cadre collectif comme le comité de direction que si ce rôle est accepté par l'ensemble des ONG.

Deuxièmement, le programme pilote avait défini très imparfaitement le rôle et les fonctions du comité de direction; en outre, son autonomie et son pouvoir de décision n'étaient initialement pas pleinement acceptés par l'administration. Ce manque de clarté en matière d'autorité et de pouvoir de décision a mené à des actions qui ont effectivement sapé l'autorité du comité et qui ont gravement indisposé les ONG. Elle a également révélé les limites organisationnelles et opérationnelles des ONG, ce qui fait ressortir la nécessité de renforcer les capacités d'évaluation technique des projets proposés et de suivi de leur exécution.

Le programme pilote a profité considérablement aux deux parties, si bien que le cadre institutionnel de collaboration entre l'Etat et les ONG s'en est trouvé renforcé. Le gouvernement a réaffirmé sa ferme volonté de déléguer les prises de décision au comité de direction et a réorganisé la division PDLP/ONG en conséquence. L'accord s'est fait sur les critères d'admissibilité des ONG et de choix des projets et des directives pour la déclaration et l'administration des opérations des ONG ont été élaborées. Un nouveau projet de développement des initiatives venant de la base sera financé par l'IDA; il doit soutenir les activités de développement des ONG au niveau de collectivités et renforcer la capacité des ONG locales à concevoir et à gérer leur projets, ce qui aidera les autorités comme les ONG à consolider et à approfondir un partenariat si prometteur.

Encadré 8.4 Rwanda : banques populaires

Les objectifs des banques populaires sont de mobiliser l'épargne rurale, octroyer des prêts à des fins de production, et d'appuyer et stimuler les coopératives. Depuis 1975, année où elles ont commencé à fonctionner, ces banques sont devenues les plus importantes institutions financières du Rwanda dans les régions rurales et celles qui se développent le plus rapidement. Les Banques populaires sont une réussite car :

- . elles sont basées sur un système "mutualiste" bien adapté aux régions qu'elles desservent;
- . elles sont situées surtout dans les régions rurales non desservies par d'autres institutions financières et par conséquent tirent parti de la propension à épargner relativement forte de la population rurale;
- . elles offrent un mécanisme approprié pour fournir de petits prêts pour les besoins élémentaires, l'agriculture et les activités des microentreprises dans les régions rurales.

L'Union suisse des banques Raiffeisen a aidé les Banques populaires à préparer l'opération, à former les techniciens et couvrir les frais de démarrage. Le Gouvernement subventionne les prêts agricoles depuis 1983, mais ces subventions diminuent chaque année.

Pour ouvrir de nouvelles succursales, le personnel du bureau central passe plusieurs mois dans la région à familiariser les membres de la communauté avec l'objectif de l'institution. Ceux qui s'inscrivent comme membres peuvent acheter dix actions et ont droit à effectuer des dépôts, recevoir des prêts, et voter à l'assemblée générale annuelle locale, où le Conseil d'administration et le Conseil de supervision sont élus. Le Conseil d'administration de la succursale, à son tour, élit les représentants au Conseil national, qui fixe la politique générale.

Le Conseil d'administration approuve les prêts et, pour ce faire, les membres du Conseil reçoivent une formation en analyse, approbation et procédures de supervision des prêts. Les superviseurs du bureau central inspectent les succursales et un délégué du bureau central participe aux réunions sur l'approbation des prêts. Généralement une succursale n'a qu'un agent des Banques populaires dont la responsabilité principale est d'enregistrer les transactions, soumettre les relevés mensuels au bureau central, et informer le Conseil d'administration des arriérés de remboursement de prêts.

Les succursales sont pour la plupart situées dans les régions rurales et les principaux déposants sont de petits épargnants ayant dans leur livret environ 13.650 francs rwandais (170 dollars). En 1988, 102 succursales avaient été établies et l'objectif visé est d'ouvrir au moins une succursale dans chacune des 143 communes du Rwanda. Entre 1980 et 1988, les dépôts auprès des banques commerciales et des caisses d'épargne ont augmenté de 279 % tandis que les dépôts auprès des Banques populaires ont augmenté de 726 %; les avoirs totaux, fonds propres et recettes ont doublé en valeur courante. Cette

réussite s'explique en partie par le fait qu'il y a très peu de banques commerciales dans les régions rurales; le seul autre système d'épargne, les tontines, utilisent souvent les services des Banques populaires pour gérer leurs fonds.

Le bureau central fixe le montant maximum de prêts que peut approuver chaque succursale, sur la base de la qualité de son portefeuille et de l'augmentation des dépôts. La règle consiste à octroyer de petits prêts à beaucoup de gens plutôt que de gros prêts à une poignée de particuliers. Bien que les agriculteurs fournissent plus de la moitié des dépôts, jusqu'en 1988 ils ont reçu environ 31,4 % des prêts car les activités commerciales et de construction ont été favorisées. Les Banques populaires ont maintenant commencé à modifier la composition de leur portefeuille de prêts. Certaines des initiatives donnent des résultats encourageants, mais la diversification est entravée par l'absence de services de formulation des projets et de personnel compétent. Par rapport à d'autres institutions financières de développement, un intervalle de 30 à 60 jours entre la demande de prêt et le décaissement est une moyenne favorable. Les dépenses administratives totales et les coûts de personnel peuvent être également comparés favorablement à la plupart des programmes de crédit rural dans les pays en développement. L'exploitation des succursales a été rentable; cependant en raison des coûts de supervision des succursales (par le bureau central), l'institution dans son ensemble n'est plus rentable, mais les pertes nettes diminuent. En 1988, les Banques populaires ont atteint un équilibre financier consolidé, assistance étrangère non comprise.

Fonctionnant sur le principe mutualiste bien ancré dans la société rwandaise, les banques populaires semblent être de nature à développer le système financier. Elles ont eu beaucoup de succès au niveau de la mobilisation de l'épargne car la population rurale apprécie l'avantage et la sécurité que confèrent les livrets de banque. De même elles ont relativement bien réussi à mettre au point un mécanisme de prêt approprié pour les petits prêts en faveur des améliorations agricoles et des microentreprises dans les régions rurales, activité qui est difficile en soi. Les opérations ont également été favorisées par l'environnement relativement stable et le faible taux d'inflation.

CHAPITRE 9

Un programme stratégique pour les années 90

9.1 L'Afrique risque de connaître un avenir tragique. Cette menace ne pourra être évitée que si l'on agit immédiatement. Toutefois, il n'existe pas de solutions rapides, ni de programmes d'action simples. Si l'on reconnaît généralement la gravité des problèmes, leur complexité rend extrêmement difficile une collaboration efficace entre les nombreux partenaires qui oeuvrent pour le développement de l'Afrique - les gouvernements africains, les organismes bilatéraux et multilatéraux et les ONG, locales et étrangères. Il est temps de rechercher les domaines d'accord et de passer des paroles aux actes.

La recherche de domaines d'accord

9.2 Pour réussir le processus de développement, il faut concevoir et appliquer des politiques à peu près correctes et éviter les erreurs désastreuses et non pas disposer seulement d'un petit nombre de politiques parfaites. Il faut éviter tout dogmatisme dans la définition de programmes d'action communs. Fort heureusement, dans la pratique, les désaccords sont peu nombreux. Un examen des nombreux rapports officiels sur l'Afrique publiés pendant les années 80 par les Africains, le système des Nations Unies et d'autres organismes multilatéraux révèle nombre de positions communes. De plus, les divergences se sont nettement atténuées pendant les années 80. Toutefois, la notion généralement partagée selon laquelle il y aurait désaccord est elle-même source d'inaction. Il convient donc de déterminer les points de vue communs, si l'on veut réussir la collaboration.

9.3 Le consensus qui se fait jour concerne aussi bien le diagnostic que les principaux objectifs. Quel que soit le point de vue politique sous lequel on se place, l'on convient généralement qu'il faut accorder la priorité absolue à la valorisation des ressources humaines et au développement des institutions; que l'agriculture a un rôle fondamental du point de vue de l'augmentation des revenus et de la sécurité alimentaire; qu'il convient d'accorder beaucoup plus d'attention à la protection de l'environnement et qu'il faut favoriser la petite entreprise et les organisations au niveau de la collectivité et promouvoir la participation des femmes au développement. Les problèmes complexes devront évidemment être résolus sur le plan technique. Les spécialistes poursuivront leurs échanges de vues - par exemple, sur la politique des changes, le recours au protectionnisme pour favoriser la croissance industrielle, ou même sur les meilleurs moyens de renforcer la recherche agricole. Ces débats sont un élément nécessaire de la quête permanente de solutions et ne portent nullement atteinte au consensus général sur les objectifs, qui est le point de départ de la collaboration.

9.4 Dans un petit nombre de cas, les objectifs eux-mêmes continuent de faire l'objet de vifs débats. Tout bien pesé, l'on constate beaucoup plus de domaines d'accord que de divergences. Les questions ayant fait l'objet d'un consensus peuvent être regroupées sous trois grandes rubriques.

La nécessité de restructurer les économies africaines

9.5 En période de crise économique et financière, les responsables tendent fatalement à privilégier la stabilisation sur le développement à long terme. Aucun état ou pays ne peut en effet fonctionner longtemps s'il

enregistre d'importants déséquilibres macro-économiques. Toutefois, l'on reconnaît aussi généralement que les problèmes économiques de l'Afrique sont si profonds qu'ils ne pourront être résolus au moyen de programmes de stabilisation classiques. Peu de gouvernements doutent que l'actuel malaise économique de l'Afrique appelle des réformes hardies. En fait, les deux tiers des pays d'Afrique ont entrepris une certaine forme d'ajustement structurel. Le succès de ces programmes est un préalable à toute stratégie à long terme. Le problème à résoudre est d'aller au-delà de la stabilisation pour véritablement transformer les structures de production (comme la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique l'a récemment soutenu) et de faire ainsi passer les économies africaines de la stagnation à une croissance robuste.

9.6 Les programmes d'ajustement structurel nécessaires sont complexes et difficiles. Ils nécessitent d'être examinés et modifiés en permanence. La plupart d'entre eux visent déjà à mettre en place des mesures qui favoriseront l'initiative privée, réduiront les contrôles réglementaires et élargiront le rôle des mécanismes du marché. Des réformes de ce type sont en cours dans le monde entier. Elles visent à promouvoir (plutôt qu'à contrôler) le développement. A cet égard, en Afrique, aucune mesure n'est plus controversée que la dévaluation. Mais là aussi, les opinions ont évolué. Plusieurs pays - le Nigéria, le Ghana, la Guinée et la Gambie pour ne citer que quelques-uns - ont appliqué des politiques des changes hardies. Les résultats sont inégaux, mais prometteurs. La croissance s'est généralement accélérée. Corriger la surévaluation des taux de change est une condition nécessaire, mais pas suffisante de la reprise économique : telle est la leçon que l'on peut tirer des expériences en cours. Les modifications des taux de change, pour être réellement bénéfiques, doivent être appuyées par des mesures rigoureuses - en particulier une politique d'austérité salariale et de discipline fiscale - pour juguler l'inflation.

9.7 L'on convient aussi universellement qu'il importe d'associer, aux mesures fiscales et monétaires, des dispositions visant à minimiser les incidences sociales néfastes de l'ajustement et en particulier à réorienter la dépense publique en faveur de l'enseignement fondamental, de la santé et de la nutrition. Pour ce faire, les pouvoirs publics auront besoin de meilleurs renseignements sur les indicateurs sociaux de base. Plusieurs pays ont récemment lancé des programmes visant à prendre en compte les dimensions sociales de l'ajustement. La réduction des effectifs pléthoriques du secteur public est particulièrement douloureuse. Pour pallier au bouleversement social résultant de cet ajustement nécessaire mais douloureux, l'on peut indemniser le personnel licencié et l'aider à trouver un emploi dans le secteur privé; des programmes de "vivres contre du travail" peuvent également atténuer le choc, en servant de filet de sécurité à ceux qui n'ont pas d'autres sources de revenus.

9.8 De nombreux gouvernements africains ont entrepris une difficile réévaluation du rôle de l'Etat. Par le passé, la réflexion théorique des responsables africains était dominée par la dichotomie entre les modèles capitaliste et socialiste de développement. L'exemple nordique de développement (voir encadré 9.1, ci-après) illustre un autre modèle de développement, où l'Etat prend l'initiative pour ce qui est de la valorisation des ressources humaines, de l'appareil administratif et des infrastructures physiques alors que la souplesse et les incitations de

l'entreprise privée et la discipline du marché peuvent jouer librement dans les secteurs de la production de biens et les services autres que ceux concernant les infrastructures.

Priorité à la personne humaine

9.9 Améliorer la santé, propager les services d'enseignement, assurer la sécurité alimentaire, créer des emplois : telles sont les priorités communes de tous les partenaires du développement de l'Afrique. Tout le reste - la croissance économique, la politique fiscale, la gestion des taux de change etc. - sert simplement à atteindre l'objectif fondamental : améliorer la qualité de la vie. La réduction de la pauvreté est généralement considérée comme l'objectif fondamental. L'UNICEF souligne à juste titre que les pauvres et les enfants sont ceux qui pâtissent le plus de politiques économiques inadaptées. C'est pourquoi tous les partenaires du développement de l'Afrique souscrivent à l'appel lancé par l'UNICEF en faveur d'un ajustement structurel à visage humain - comme le démontre l'appui remarquable dont jouit le programme commun visant à prendre en compte les dimensions sociales de l'ajustement (voir encadré 9.2, ci-après).

9.10 Le bien-être de l'homme est étroitement lié à la limitation de la croissance démographique. Peu de questions prêtent plus à controverse. Toutefois, ces dix dernières années, les pays d'Afrique ont repensé leur position en matière de planification familiale. La grande majorité des participants à la conférence des ministres africains de la santé, tenue en janvier 1989 au Niger, s'est prononcée en faveur d'une politique démographique active alors que les Africains présents à la Conférence mondiale de la population, à Bucarest, il y a 15 ans, s'étaient pour la plupart opposés à de telles mesures. Plusieurs gouvernements ont déjà commencé à mettre en place des programmes efficaces de planification familiale.

L'action en faveur de l'autosuffisance

9.11 Promouvoir l'autosuffisance des pays d'Afrique : cet objectif, qui rencontre un large écho, a été consacré dans l'Acte final de la Conférence de Lagos et a généralement l'aval des partenaires de l'Afrique. Cela veut dire qu'il faudra améliorer les moyens dont disposent les pays d'Afrique de telle sorte qu'ils puissent assumer l'entière gestion de leur économie, sur les plans technique et administratif - c'est là un des thèmes principaux du présent rapport. Une mesure importante consisterait à créer des associations professionnelles et de formation de haut niveau (sur des bases régionales et nationales), pour disposer de spécialistes de premier plan dans tous les domaines techniques et professionnels. Il faudra veiller particulièrement à accroître les services de formation scientifique et technique de qualité, de sorte que l'Afrique puisse suivre les progrès révolutionnaires de la biotechnologie et de la science des matériaux. A l'échelon de la collectivité, cela veut dire permettre aux gens de mieux contrôler leur destinée.

9.12 On a souvent interprété l'autosuffisance du seul point de vue des denrées alimentaires et des produits industriels. Certaines précisions s'imposent à ce propos. La recherche de l'autosuffisance, conçue de la sorte, ne tient pas compte des avantages potentiels du commerce. Détacher

davantage l'Afrique de l'économie mondiale entraverait gravement son développement. Toutefois, le commerce devrait refléter l'interdépendance et non pas la dépendance. S'agissant des denrées alimentaires, on peut soutenir de manière convaincante que l'Afrique est devenue trop tributaire des importations. L'accroissement des échanges de produits alimentaires entre pays d'Afrique est une réponse : il est proposé, au chapitre 7, de lever les obstacles actuels au mouvement des denrées alimentaires des pays excédentaires vers les pays déficitaires. Cependant, de nombreux pays d'Afrique qui sont actuellement importateurs de denrées alimentaires pourraient satisfaire une part nettement plus grande de leurs besoins si la structure des incitations et, en particulier, les taux de change étaient plus favorables. Cette constatation vaut également pour les produits industriels - bien qu'il serait naïf de prétendre rendre les sociétés africaines concurrentielles sur le marché mondial du jour au lendemain. Il faudra protéger les industries. La libéralisation devra se faire par étapes de manière à disposer du temps nécessaire à l'acquisition des capacités et à la restructuration des unités de production inefficaces.

9.13 La stratégie de développement des industries "essentiels", préconisée au début des années 80, pose des problèmes particuliers. Peu de pays disposent de marchés suffisamment grands pour justifier une industrie sidérurgique, une industrie chimique ou une fabrique d'engrais. Les pays risquent d'enregistrer de lourdes pertes si le secteur public continue de prendre ses décisions en matière d'investissement sans tenir compte des signaux du marché. Les investissements de cet ordre ne seront productifs que dans le cadre d'une intégration régionale respectueuse des forces du marché.

9.14 L'intégration et la coopération régionales entre états d'Afrique sont un objectif que nombre de pays ont à coeur et qu'on peut classer à juste titre dans l'action en faveur de l'autosuffisance. Si l'on veut obtenir des résultats, il faudrait le poursuivre de manière pragmatique et graduelle pour surmonter les nombreux obstacles pratiques qui ont ralenti le progrès à ce jour. L'appui des donateurs pourrait contribuer largement à alléger les coûts de la transition.

9.15 Certains responsables ont estimé que la croissance fondée sur l'exportation était incompatible avec l'autosuffisance. Cela est inexact. Si la substitution des importations offre souvent les possibilités les plus immédiates d'investissement industriel, une action en faveur de l'exportation peut être pleinement compatible avec la production pour le marché national et avec l'autosuffisance. Si l'on considère que l'Afrique finira par devenir un marché unique, une substitution réussie des importations servirait à constituer une base d'industries capables d'être concurrentielles à l'exportation. Devenir concurrentiel ; telle est la clef. L'Afrique n'a rien à gagner des entreprises qui vendent des produits plus onéreux que ceux disponibles sur les marchés mondiaux. En outre, l'Afrique dispose d'installations non utilisées dans nombre d'industries essentielles déjà établies; au cours des années 90, le défi consistera à exploiter ces ressources efficacement avant d'investir dans de nouvelles usines. Dans l'intervalle, on peut convenir que des perspectives immenses s'offrent aux fabricants africains pour ce qui est de satisfaire la demande du continent en matériaux de construction, meubles, vêtements, ustensiles de cuisine et autres biens de consommation de base, et de le faire à des prix

concurrentiels. C'est dans ce domaine qu'une capacité industrielle devrait d'abord être constituée.

9.16 On reconnaît largement que la promotion de l'autosuffisance locale est un élément essentiel de toute stratégie de développement future. L'objectif est de mobiliser les énergies locales pour la fourniture de services de base. La clef est de renforcer les collectivités locales et de trouver des moyens pour que les femmes jouent un rôle accru dans le développement. Si l'on s'accorde généralement sur ces objectifs, on ne prend que trop rarement des mesures pour les réaliser. Dans les années 90, il faudra concevoir des stratégies explicites visant à développer les capacités des administrations et des organisations commerciales locales. L'objectif ultime est de donner aux particuliers et aux collectivités les moyens d'assurer leur propre développement. Un élément essentiel de cette stratégie consistera à déterminer précisément les droits de propriété foncière.

Un programme stratégique pour les années 90

9.17 Le présent rapport suggère de modeler le programme stratégique de l'Afrique pour les années 90 sur la base de sept grands thèmes mutuellement liés et fondés sur le consensus qui se dessine. En dépit de leur diversité considérable, les pays présentent assez d'analogies pour que la plupart d'entre eux puissent prendre ces thèmes en compte lors de la mise au point de leurs plans spécifiques.

L'ajustement aux fins de la croissance

9.18 Les programmes d'ajustement structurel ont presque toujours été mis en place pour faire face à une crise financière immédiate. Les problèmes des économies africaines sont beaucoup plus profonds. On a vu au chapitre premier que les programmes d'ajustement structurel commencent à produire des résultats, mais lentement. Dans la plupart des cas, le processus a à peine commencé et, trop fréquemment, les efforts n'ont pas été soutenus. Les hésitations et l'inaction - les coups d'accordéon répétés - font obstacle à la relance et prolongent sensiblement la période d'ajustement et les difficultés concomitantes. Le plus difficile pour les pays africains est de faire en sorte que les investisseurs aient confiance; même lorsqu'ils y parviennent, ces derniers mettent un certain temps à réagir.

9.19 Le défi est de rendre les producteurs africains concurrentiels sur les marchés mondiaux, autrement dit de transformer l'Afrique de telle sorte qu'on puisse y faire des affaires efficacement - ce qui est loin d'être le cas actuellement. C'est pourquoi les efforts d'ajustement doivent être radicaux et prolongés : il faut en effet transformer la structure de production en profondeur. L'ajustement structurel est nécessaire mais il doit être poursuivi - sans dogmatisme - pour devenir un ajustement différent. Différent parce que l'on tiendra davantage compte de ses incidences sociales, parce que l'on encouragera la concurrence graduellement, en commençant par réduire les obstacles aux échanges entre pays d'Afrique et parce que l'on recourra essentiellement aux taux de change plutôt qu'à des interventions administratives pour ramener les coûts au niveau de ceux des principaux concurrents de l'Afrique.

9.20 De nouvelles priorités appelleront une nouvelle structure des dépenses publiques. Les pouvoirs publics se heurtent généralement à une vive opposition bureaucratique lorsqu'ils cherchent à modifier les affectations de crédits, mais force est de constater que c'est par le biais des affectations budgétaires que l'on peut modifier le plus facilement les priorités de développement. La future stratégie de développement proposée dans le présent rapport prévoit des dépenses accrues en matière d'éducation, de santé, de sciences et de techniques, d'infrastructure et de protection du milieu. Deux objectifs spécifiques sont proposés : consacrer 8 à 10 % du PIB à la valorisation des ressources humaines et 5 % à l'entretien et à la réfection des infrastructures. Ces augmentations devront être compensées par des réductions de crédits à d'autres postes pour une part, et par une mobilisation accrue des ressources, de l'autre. Comme la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique l'a soutenu à juste titre, une réduction sensible des dépenses militaires et de la masse salariale du secteur public pourrait permettre d'effectuer d'importantes économies. Cela implique un dégraissage progressif du secteur public, où la pléthore d'effectifs est devenue chronique. Le pourcentage des dépenses publiques consacré à l'agriculture et à l'industrie pourrait être moindre que par le passé et une part plus large pourrait être faite à l'investissement privé. Un recouvrement des dépenses effectué sur une base large et plus efficace et une politique plus énergique de perception de l'impôt permettraient d'accroître les recettes.

Valoriser les ressources humaines

9.21 La valorisation des ressources humaines devrait être la priorité absolue du programme stratégique pour les années 90, ce qui reflèterait la détermination commune d'inverser le déclin enregistré ces dix dernières années. Le pourcentage des dépenses consacrées à cette activité devrait être majoré et des efforts importants devraient être effectués en vue d'améliorer la qualité. Les affectations de crédits aux services sociaux de base ne devraient plus apparaître comme des éléments résiduels du budget. Chaque pays devrait instaurer un programme contrôlable visant l'amélioration de l'enseignement fondamental, de la santé, de la planification familiale et de la nutrition et fixer un calendrier pour parvenir à une couverture universelle. Certains pays pourront peut-être atteindre cet objectif à la fin des années 90, d'autres auront peut-être besoin de 20 ans, mais nulle part sa réalisation ne devrait prendre plus de 30 ans.

9.22 Vaincre la faim et la malnutrition : c'est là l'un des objectifs critiques de toute stratégie de développement axée sur la personne humaine. Pour assurer la sécurité alimentaire de l'Afrique, il faudra avant tout, accroître la productivité agricole - l'augmentation du commerce intra-régional pourra permettre d'améliorer la distribution des denrées alimentaires. La sécurité alimentaire est aussi fonction des revenus réels : il faudra faire en sorte que les pauvres aient les moyens d'acheter les aliments qui leur sont nécessaires. On peut escompter que la croissance économique aidera à résoudre le problème de l'insécurité alimentaire, à long terme; des interventions spécifiques, comme le subventionnement des denrées alimentaires ou des programmes de promotion de l'emploi et des revenus seront peut-être nécessaires à plus court terme.

9.23 Les donateurs eux aussi devraient considérer la valorisation des ressources humaines comme une priorité pour l'Afrique au cours de la prochaine décennie. L'appui accordé aux dépenses renouvelables (traitements, salaires, matériels pédagogiques, médicaments et autres fournitures) au titre des programmes devrait bénéficier d'une priorité supérieure à celle accordée aux bâtiments. Ceci implique que les donateurs soient disposés à financer les dépenses locales; faute de quoi, leur préférence pour le financement des dépenses en devises étrangères pourrait facilement fausser les priorités.

Mettre en place des moyens

9.24 La situation actuelle de l'Afrique est essentiellement imputable à la pénurie de compétences techniques et d'institutions publiques et privées vigoureuses. Mais l'Afrique connaît une situation paradoxale, car des personnes éduquées sont au chômage. Les remèdes suggérés sont radicaux.

- o En premier lieu, l'amélioration de la qualité devrait être l'objectif primordial dans l'enseignement et la formation. Il faudra rechercher l'excellence avec acharnement. L'Afrique serait mieux desservie si ses universités utilisaient les ressources dont elles disposent actuellement pour produire des diplômés moins nombreux mais mieux formés et privilégiaient nettement les compétences techniques et analytiques. La qualité est importante à tous les niveaux, de haut en bas, jusqu'au primaire.
- o En deuxième lieu, il convient d'accélérer la réforme des entreprises publiques. Les mesures nécessaires sont bien connues - la plus importante est de définir clairement la tâche des responsables et de leur donner toute latitude pour exécuter les plans dont il aura été convenu.
- o En troisième lieu, il faudrait ne ménager aucun effort pour appuyer les organisations locales, communales et non gouvernementales de tous types - associations villageoises, coopératives, sociétés de crédit, associations professionnelles, chambres de commerce et d'industrie etc. Ces initiatives auront plus de chance de réussir, si les organismes sont implantés localement. Dans beaucoup d'endroits, les organisations informelles de crédit (les "tontines", par exemple) ont mieux réussi que les banques commerciales modernes et, en règle générale, le secteur informel est plus dynamique que le secteur public. Il faudra donc tirer parti de cette base autochtone solide, être à l'écoute et confier des responsabilités réelles aux bénéficiaires de tout programme de développement.
- o En quatrième lieu, les administrations publiques devraient être réaménagées de fond en comble : bien loin de se borner à contrôler le développement, elles devraient au contraire le promouvoir activement. Les effectifs pléthoriques devraient être éliminés graduellement et le personnel maintenu devrait être systématiquement recyclé. Le nouveau personnel devrait être recruté par concours et les primes devraient être liées aux résultats effectifs. Le personnel qualifié devrait être correctement rémunéré.

- o En cinquième lieu, il faudrait renforcer l'analyse des politiques nationales en recourant davantage aux nationaux, aux consultants locaux et aux chercheurs d'universités les mieux formés et en améliorant la collecte des données.

Assurer la reprise de la croissance et créer des emplois

9.25 La mise en place de nouveaux moyens et un climat politique favorable constituent les fondements d'une augmentation de la production. Mais ces seules mesures ne suffiront pas. La croissance agricole dépend d'une recherche novatrice en vue de mettre au point de nouvelles techniques et des services de vulgarisation efficaces pour assurer la liaison entre l'exploitant et le chercheur. Pour croître, le secteur industriel et les industries extractives devront attirer des investisseurs dotés des ressources et des compétences voulues pour monter des opérations viables; il faudra aussi que les investisseurs étrangers soient disposés à s'associer réellement avec les hommes d'affaires locaux. Or, les investisseurs privés ne se manifesteront que si le code des investissements d'un pays (c'est-à-dire le régime fiscal et la réglementation relative aux changes) reconnaissait que le profit et le paiement de dividendes sont la récompense nécessaire du risque.

9.26 Pour être concurrentielles, les entreprises ont besoin de services publics économiques, de télécommunications fiables et d'autres infrastructures. Aussi, le programme pour les années 90 doit-il prévoir la réfection et l'entretien du réseau d'infrastructures qui s'est dégradé pendant les années 80, ainsi que la création de nouvelles infrastructures dans des secteurs critiques. Une telle politique devra notamment s'appliquer aux télécommunications, qui constituent un goulet d'étranglement; ce secteur est, à l'évidence, suffisamment rentable pour pouvoir s'autofinancer. Sans de bons services de télécommunications, l'Afrique ne participera pas à la révolution de l'informatique. Ces programmes devraient comporter des mesures visant à améliorer la gestion et le financement des services d'infrastructure essentiels, pour lesquels des contrats de sous-traitance peuvent être conclus dans certains cas avec le secteur privé.

9.27 Il n'y aura pas croissance sans chefs d'entreprise. On peut faire beaucoup pour promouvoir l'esprit d'entreprise en Afrique en reconnaissant le rôle et la vitalité du secteur informel - en remplaçant la législation discriminatoire, en abolissant la réglementation et les contrôles inutiles qui pèsent sur la petite entreprise et en facilitant l'accès au crédit et aux débouchés.

9.28 Que la croissance soit soutenue est une condition nécessaire mais pas suffisante. Elle doit aussi être équitable. Pour ce faire, il faut que chacun puisse gagner sa vie d'une manière ou d'une autre. Et la seule croissance n'assure pas la création rapide d'emplois. L'agriculture ne peut pas accueillir tous ceux qui arrivent sur le marché du travail. Une grande partie de l'augmentation de la main-d'oeuvre devra donc être absorbée dans des activités hors exploitation, dans de petites entreprises et dans le secteur des services. Les politiques qui favoriseront la création d'entreprises stimuleront donc aussi la création d'emplois. Il faudra assouplir la législation relative au salaire minimum et la réglementation

restrictive du travail, qui freinent l'expansion de l'emploi. Les pouvoirs publics pourront, pour mettre en place un filet de sécurité, mettre en place des programmes de "vivres contre travail".

Préserver le patrimoine de l'Afrique

9.29 Les années 90 seront critiques pour l'environnement, à mesure que la croissance démographique imposera des pressions accrues sur les écosystèmes de l'Afrique. Les arbres et les espèces qu'ils abritent et nourrissent disparaissent rapidement; les pénuries de bois de feu deviennent de plus en plus aiguës; la terre végétale disparaît des pentes fertiles et ne peut pas être remplacée; les prairies surpâturées se transforment en déserts. La montée rapide de la pollution menace la santé dans les villes africaines qui connaissent l'explosion démographique.

9.30 Les mesures visant à lutter contre la destruction accélérée des ressources naturelles de l'Afrique sont de plus en plus au premier plan des programmes des pouvoirs publics et des organismes extérieurs opérant sur le continent. Les programmes visant à arrêter et espère-t-on, à renverser le processus de désertification, et à mettre fin à la destruction des forêts tropicales, à l'érosion des terres arables et à la pollution dans les villes méritent tous d'être énergiquement appuyés. Il est inacceptable d'assurer la poursuite de la croissance économique pour les hommes et les femmes d'aujourd'hui au prix d'un habitat naturel improductif pour les générations futures. Mettre en place, pays par pays, des plans d'action pour l'environnement et mobiliser un vaste appui populaire aux fins de leur exécution effective : telle est la voie dans laquelle il faut s'engager sans plus tarder. Il faudra aussi entreprendre d'urgence des programmes de reboisement massifs à l'échelon de la collectivité.

Accélérer l'intégration et la coopération régionales

9.31 Les objectifs relatifs à l'intégration et à la coopération régionales devront être poursuivis avec une détermination renouvelée, pour surmonter l'esprit de clocher. Le Plan d'action et l'Acte final de la Conférence de Lagos ont défini le cadre de base. Il importe maintenant de prendre des décisions en vue de rationaliser les institutions régionales, de libéraliser les échanges entre pays africains, d'alléger les contrôles en matière de transport et de faciliter les paiements entre pays d'Afrique. Il faudrait également prévoir des programmes visant à atténuer les goulets d'étranglement en matière d'infrastructures, pour répondre à la demande identifiée. Il faudrait également s'employer plus systématiquement à exploiter les nombreuses possibilités de coopération mutuellement bénéfique en matière d'éducation, de science et de technique, de santé, de recherche et de gestion des ressources naturelles.

Assurer le renouveau politique

9.32 Il ne servira pas à grand chose de créer un environnement propice et de mettre en place des moyens locaux si le contexte politique n'est pas favorable. Seule la croissance du secteur productif permettra d'améliorer le niveau de vie et de satisfaire les besoins fondamentaux. Elle exige des investissements. Mais investisseurs et producteurs n'ont plus confiance. Cela fait trop de temps que l'instabilité règne dans de nombreux pays

d'Afrique, aussi bien sur le plan des politiques que sur celui des institutions. L'échec à gouverner est si commun que l'on n'espère plus grand chose. Toutefois, la population ressent un besoin de renouveau qui frise même le désespoir et l'exprime largement. Il arrive trop fréquemment que les cadres les mieux formés d'Afrique vivent en exil ou que leurs compétences ne soient pas mises à profit.

9.33 Les investisseurs sont découragés non seulement parce que l'application des politiques n'est pas prévisible mais aussi parce qu'ils ne savent pas comment les fonctionnaires les interprèteront ou les appliqueront. Ce problème est aggravé par le fait que les cadres juridiques fiables pour l'application des contrats font souvent défaut. Il faudra réinstaurer la primauté du droit. Ceci implique un réaménagement du système judiciaire, l'indépendance du judiciaire, le respect scrupuleux de la loi et des droits de l'homme à tous les niveaux des pouvoirs publics, la comptabilisation transparente des deniers de l'Etat et l'existence d'une cour des comptes indépendante, responsable non devant l'exécutif mais devant une législature démocratique. Ces institutions indépendantes sont nécessaires pour assurer la responsabilisation.

9.34 De l'avis général, cette crise est essentiellement due au fait que dans de nombreux pays l'administration est détournée de sa fonction première et sert les intérêts d'un petit nombre de personnes. Le fait que la communauté des donateurs soit disposée à tolérer l'indélicatesse (en n'insistant pas auprès des fournisseurs pour qu'ils se conduisent scrupuleusement, en ne veillant pas à ce que les fonds soient correctement utilisés, en fermant les yeux sur des irrégularités en matière de comptabilité et de vérification, en tolérant un certain laxisme en matière de passation des marchés) aggrave le malaise. Chacun déplore ouvertement la situation et souhaite qu'elle change. Mais tel ne sera pas le cas tant qu'on n'insistera pas sur la justification de l'emploi des fonds.

Instaurer un consensus en Afrique

9.35 La nécessité de passer "des paroles aux actes" ne diminue pas l'importance des "paroles". Les programmes d'action ne peuvent être poursuivis que s'ils sont le fruit d'un consensus résultant d'un dialogue dans chaque pays. On ne parviendra pas facilement au consensus. Il faudra aborder de difficiles problèmes, d'ordre politique, social et autre; s'attaquer aux intérêts en place qui bénéficient de la distorsion actuelle des incitations et des contrôles; réviser les espérances politiques et personnelles et s'interroger sur les positions intellectuelles et idéologiques.

9.36 Les responsables ont été peu enclins à autoriser un libre débat dans la plupart des pays d'Afrique. C'est là une erreur; un débat large et vigoureux sur les réussites et les échecs depuis l'indépendance est vital et constitue un préalable essentiel à tout choix entre les orientations des politiques générales, si l'on veut comprendre les options et parvenir au consensus. Ce débat doit être encouragé dans les médias, dans les universités et dans des ateliers à participation non limitée. C'est un préalable à un engagement véritable et impliquant le plus grand nombre envers la stratégie du développement de la deuxième génération.

9.37 Les programmes d'action étant destinés à des pays en particulier, ils doivent refléter les caractéristiques nationales et être adaptés aux valeurs culturelles, s'ils veulent attirer l'appui populaire. Ceci est manifeste dans des secteurs délicats comme l'éducation, la santé, la population et les relations professionnelles. Ainsi, au Japon, le schéma occidental typique de relations du travail heurte la sensibilité nationale; et le modèle japonais a été fondé sur les normes sociales nationales. L'Afrique elle aussi devra rechercher les modèles qui lui conviennent.

9.38 En conséquence, pour passer des paroles aux actes, il faudra disposer d'un contexte institutionnel favorable. Ce contexte doit résulter du consensus politique et en même temps l'appuyer. Chaque pays devra aborder ce problème selon ses propres méthodes. Le maximum que les organismes extérieurs puissent faire est d'appuyer la recherche de ce consensus.

Instaurer un consensus entre les donateurs

9.39 L'Afrique se heurte à des difficultés exceptionnelles et mérite un traitement exceptionnel de la part de la communauté des donateurs. L'Afrique, tout comme l'Europe immédiatement après la deuxième guerre mondiale et l'Inde pendant les années 60, connaît des besoins particulièrement aigus et requiert aujourd'hui d'un appui massif et coordonné pour surmonter ses graves problèmes. Les donateurs devraient travailler de concert pour axer leurs efforts dans des secteurs clefs.

- o Il faut trouver des moyens de réduire la charge de la dette. Les solutions ne manquent pas : ce qui fait défaut, c'est la volonté politique des pays les plus riches de résoudre ce problème de façon décisive.
- o Les donateurs devraient insérer leurs efforts dans un cadre à plus long terme, reconnaître que la mise en place de moyens est au coeur même du problème et que le renforcement des institutions et le développement des capacités est un long processus qui exige de faire preuve de hauteur de vues et de persistance pendant des décennies et non pas des années. Il faut réorienter l'assistance technique et mieux la gérer, pour accorder la priorité à la mise en place de moyens.
- o L'assistance extérieure doit aller au-delà de l'investissement pour couvrir des dépenses de développement plus largement définies (y compris les dépenses concernant la santé, l'éducation, la protection de l'environnement et l'entretien et la réfection des infrastructures). Les donateurs devraient de plus en plus financer une "tranche" de programmes sectoriels ou sous-sectoriels, plutôt que de financer des projets. S'agissant des programmes relatifs aux ressources humaines et à l'infrastructure, l'appui devrait porter sur les dépenses de fonctionnement et d'entretien. L'assistance des donateurs ne devrait pas concerner seulement les transactions entre états, mais aussi les activités des organisations non gouvernementales et du secteur privé.

- o Enfin, les donateurs devraient acheminer les ressources de manière plus sélective vers les états qui appliquent déjà des réformes et utilisent rationnellement l'assistance extérieure qu'ils reçoivent.

Vers une coalition mondiale pour l'Afrique

9.40 De nombreux mécanismes institutionnels - en particulier les réunions consultatives et les tables rondes - ont été mis au point pour coordonner les mesures prises par les donateurs, les organismes des Nations Unies et les pays africains. Les organismes des Nations Unies ont des responsabilités particulières pour toute une gamme de problèmes sectoriels et fonctionnels. Des mécanismes comme le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale concernent des programmes qui visent à résoudre des problèmes précis. Et pendant les années 80, à mesure qu'on a davantage reconnu la profondeur et la gravité des problèmes économiques africains, des mécanismes institutionnels circonstanciels ont été créés dans le cadre du système des Nations Unies (par exemple, le PANUREDA), du Comité du développement (par exemple les études de la Banque mondiale sur l'Afrique subsaharienne et les initiatives connexes) et du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE et du Club du Sahel. Cela a permis de répondre avec souplesse aux besoins immédiats d'action conjointe à propos de problèmes tels que les denrées alimentaires, la sécheresse et la dette.

9.41 Il est de plus en plus manifeste que les causes du malaise économique africain sont profondes et persistantes. En outre, elles sont liées si inextricablement les unes aux autres que, pour résoudre efficacement les problèmes, il faudra disposer d'un ensemble cohérent de programmes - des programmes conçus par l'état intéressé et appliqués au moyen d'institutions renforcées. Les mesures prises par les donateurs ne remplaceront pas la volonté politique soutenue de développer des capacités institutionnelles. Et les politiques et programmes - même s'ils sont les meilleurs - ne seront pas exécutés efficacement sans ce renforcement.

9.42 Peut-on inverser le déclin de l'Afrique? La réponse est oui. On le peut et on le doit. L'alternative est trop horrible pour qu'on la contemple. L'inversion de la tendance doit être le résultat d'une action prise en Afrique même. Les pays sont comme les arbres : on ne peut pas les faire grandir en les tirant de l'extérieur; leur croissance doit répondre à leur logique propre et être alimentée par leurs racines. Mais l'Afrique aura besoin d'un appui extérieur soutenu et accru, si elle veut relever le défi sans trop de souffrances. Cet appui devrait être offert dans le cadre d'un accord qui, sans porter atteinte au droit des Africains de déterminer leur politique, permette de tenir compte des préoccupations et des idées de la communauté internationale pour le développement.

9.43 Il est urgent de conclure un nouvel accord international pour l'Afrique, afin de continuer sur la lancée du PANUREDA, qui s'achèvera en 1990. Le PANUREDA a fourni un cadre pour la coordination des efforts d'aide à l'Afrique, essentiellement par le biais de réunions conjointes des institutions des Nations Unies. Pour faire progresser ce processus, il est proposé de constituer une nouvelle coalition mondiale pour les années 90. Cette coalition devrait être plus large et plus permanente et permettre à la fois aux donateurs et aux bénéficiaires de se consulter. Elle porterait sur toute la gamme des problèmes de développement à long terme. Mais le "long

terme" n'implique pas que l'on pourra attendre longtemps avant d'agir. Au contraire, il faut dès maintenant s'employer à atteindre les objectifs.

9.44 La coalition mondiale pour l'Afrique qu'il est proposé de constituer serait une enceinte où des dirigeants africains (et pas seulement ceux du secteur public, mais aussi ceux qui travaillent dans le privé, les membres de professions libérales, les universitaires et les collaborateurs d'organisations non gouvernementales) pourraient rencontrer leurs partenaires essentiels - les organismes bilatéraux et multilatéraux et les principales organisations non gouvernementales étrangères - en vue d'arrêter des stratégies qui guideraient ensuite la conception des programmes d'assistance individuels des pays. L'une des premières tâches de cette coalition pourrait être de convenir des mesures concernant les domaines prioritaires définis dans le présent rapport : protection de l'environnement, constitution de capacités, politique démographique, sécurité alimentaire, intégration et coopération régionales. Elle pourrait inciter la communauté internationale à acheminer une assistance à des programmes portant sur ces domaines et à mettre en place des programmes de suivi. La constitution de cette coalition serait un progrès décisif pour l'Afrique et ses partenaires. Elle serait le témoignage d'une nouvelle volonté de collaborer en vue d'un avenir meilleur.

Encadré 9.1 L'exemple nordique de développement

Au milieu du 19ème siècle, les pays nordiques étaient des économies agraires à faible revenu. En commençant par la Suède vers 1870, ils ont tous connu une croissance élevée pour devenir des pays hautement industrialisés. En 1987, le PIB par habitant moyen dans les cinq pays nordiques se montait à 19 670 dollars E-U; il était légèrement supérieur à celui des Etats-Unis et du Japon et 48 % plus élevé que le PIB moyen des pays de la CEE. En outre, les indicateurs sociaux de la Scandinavie sont parmi les meilleurs au monde. Les pays nordiques ont, tout comme les autres, des caractéristiques qui leur sont spécifiques. Toutefois, leur succès est dû à un certain nombre de facteurs, qui méritent d'être examinés, à savoir notamment le rôle relatif de l'Etat et du marché, la structure de l'orientation commerciale et la coopération régionale.

Rôle de l'Etat et du marché. Au début de leur développement, les Etats nordiques se sont fixés pour mission de fournir les infrastructures, une administration et des services sociaux de qualité, la fabrication de biens étant laissée pour l'essentiel à l'entreprise privée et à la discipline du marché. L'Etat a favorisé activement l'accès universel aux services sociaux, encouragé des relations harmonieuses entre la main-d'oeuvre et le patronat et promulgué une réglementation légère concernant le secteur privé.

Ces méthodes étaient radicalement différentes de celles pratiquées dans les pays socialistes, où les pouvoirs publics ont assumé la propriété et la direction des moyens de production. Elles s'écartaient également des pratiques suivies dans les économies planifiées du tiers monde, où les pouvoirs publics essayaient de prendre en main les secteurs clefs de l'économie dans les industries manufacturières. Elles différaient également des systèmes purement orientés vers le marché où, parce que les pouvoirs publics n'ont pas fourni de services sociaux, la libre entreprise a été à l'origine d'importantes disparités sur le plan des revenus, des richesses immenses allant de pair avec une pauvreté aiguë. Toutes autres encore ont été les méthodes suivies par le Japon et par la Corée, où l'Etat a joué un rôle de chef de file pour déterminer les orientations industrielles à suivre et créer et protéger les industries clefs.

Les pays nordiques ont inlassablement favorisé le consensus entre la main-d'oeuvre organisée, le capital et les pouvoirs publics. A leur sens, il était essentiel, pour le développement économique et la stabilité politique, que tous bénéficiaient des avantages de la prospérité économique. Très tôt, les sociétés nordiques se sont efforcées d'atteindre l'objectif de l'alphabétisation universelle tout en mettant l'accent sur un enseignement supérieur de qualité, bien que limité. Ces politiques ont favorisé la participation informée du public à la prise de décision sociale et économique et permis de disposer d'une main-d'oeuvre en bonne santé et bien formée. Le rôle de facilitation joué par le secteur public et le respect pour les mécanismes du marché ont permis aux pays nordiques d'atteindre un niveau élevé d'efficacité économique. L'entreprise privée, encouragée par l'Etat mais non dirigée par lui est devenue le principal agent de la création et de l'expansion des industries manufacturières et de leurs organismes commerciaux et financiers.

Orientation commerciale et coopération régionale. Les Scandinaves sont depuis longtemps ouverts aux progrès commerciaux et techniques de l'étranger. La structure de l'orientation commerciale s'est dessinée en conséquence du jeu des forces du marché, alors que les politiques commerciales du Japon et de la Corée ont été, pour l'essentiel, définies aux échelons les plus élevés. En outre, l'expansion précoce de l'esprit d'entreprise industriel nordique était liée à la base de ressources nationales, à la demande émanant du secteur agricole et aux investissements dans l'infrastructure. Toutefois, les exportations sont devenues de plus en plus le moteur de l'expansion industrielle.

Les petits pays nordiques ont démontré les possibilités qu'offre la coopération régionale, en dépit d'une dotation en ressources relativement homogène et de structures de production concurrentielles plutôt que complémentaires. Des relations politiques stables et pacifiques ont favorisé la coopération économique, menée sans structures institutionnelles onéreuses. Les échanges intra-régionaux sont passés de 12 à 13 % (du commerce total des pays nordiques) avant la première guerre mondiale à 30 % ou plus par la suite.

La transformation remarquable des pays nordiques qui, agraires à l'origine sont devenus des économies industrielles modernes, offre un exemple spécifique de développement. Leur succès est attribuable à une économie de marché sociale, associant les politiques économiques de la libre entreprise à des politiques sociales actives.

Encadré 9.2 Le projet relatif aux dimensions sociales de l'ajustement

Le projet relatif aux dimensions sociales de l'ajustement a été lancé en 1987 en coopération par le Bureau régional du PNUD pour l'Afrique, la Banque africaine de développement et la Banque mondiale dans l'objectif d'insérer des politiques et des programmes visant la réduction de la pauvreté dans les plans de développement, au stade de leur conception. A ce jour, 26 pays d'Afrique et 11 donateurs participent au projet. Des activités ont débuté aux niveaux régional et national.

Au niveau régional, le projet appuie la mise au point d'un cadre conceptuel, empirique et de politiques générales en vue de renforcer les fondements des plans de développement visant la croissance dans l'équité. Il appuie également l'élaboration d'un programme régional de formation aux fins de l'analyse des politiques sociales et le renforcement des bases de données statistiques sur les conditions de vie des ménages. Il favorise la recherche africaine sur les dimensions sociales du développement et la coopération entre établissements de recherche africains et non africains aux fins de l'analyse des politiques et des programmes visant la réduction de la pauvreté dans le cadre de l'ajustement structurel.

Au niveau national, le projet constitue un apport pour l'établissement d'un rapport d'évaluation national, faisant le point de la situation de la population sur le plan de la pauvreté et identifiant les problèmes politiques clefs, sur la base des informations disponibles. Il appuie ensuite l'exécution d'une stratégie opérationnelle nationale composée des éléments ci-après :

o un élément politiques générales, concernant notamment la conception et l'application de modèles macroéconomiques en vue de prendre en compte les incidences des politiques macroéconomiques sur la répartition et sur l'emploi, au stade de leur élaboration; des programmes relatifs aux dépenses sociales fondamentales à l'intention des pauvres, à préserver dans tout programme de restructuration des dépenses publiques;

o des éléments programmes et projets concernant : la conception et le suivi d'interventions spécifiques visant à protéger des groupes vulnérables pendant l'ajustement et à favoriser la participation des pauvres à l'activité socio-économique, essentiellement par la promotion d'initiatives au niveau de la collectivité concernant les activités rémunératrices à petite échelle et la petite infrastructure sociale;

o un élément développement institutionnel concernant le renforcement de la capacité nationale de planification et de programmation de la politique sociale, l'analyse politique des dimensions sociales du développement et la création de bases de données statistiques pour évaluer l'évolution des conditions de vie des ménages.

Le principal défi que le projet vise à relever est le suivant : intégrer l'objectif de réduction de la pauvreté dans la conception de stratégies macroéconomiques, aider à réorienter les programmes de dépenses publiques en faveur des pauvres, promouvoir la participation de groupes communautaires et d'organisations non gouvernementales à la conception et à l'exécution de politiques socio-économiques et de plans de développement.

Appendice statistique :
Mesures à prendre pour améliorer les systèmes d'information
et les statistiques de base en Afrique subsaharienne

A.1 Dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne avant l'indépendance, on se bornait pour l'essentiel à recueillir des données à l'occasion de recensements périodiques de la population, à dresser l'état des échanges commerciaux et à préparer des synthèses sur la base de dossiers administratifs. Lors de l'indépendance, les pays ont désiré réaliser les objectifs du développement économique et social et s'y sont attachés en élaborant des plans de développement officiels pluriannuels : le besoin de données s'est fait de plus en plus sentir. Des services ou cellules statistiques ont été créés, dont les effectifs étaient à l'origine du personnel expatrié financé dans le cadre de programmes d'aide multilatérale et bilatérale. Le personnel expatrié a transplanté les notions et méthodes pratiquées ailleurs sans les adapter à la situation locale. Le système de comptabilité nationale de l'ONU, qui met l'accent sur les transactions du marché, n'a pas été modifié pour tenir compte de la prédominance des activités de subsistance dans l'Afrique essentiellement rurale. On a tenté de mesurer la production agricole dans un milieu où les systèmes de culture ne se prêtaient pas aux analyses scientifiques de coupes-témoins mises au point en Inde. Et même des notions démographiques de base, comme celle de ménage, qui est fondée sur une situation non africaine, ont été utilisées sans être modifiées.

A.2 Les données, outre d'être inappropriées, parvenaient trop tard aux responsables pour être utiles. Des ressources humaines et financières modestes étaient réparties dans divers secteurs et domaines des statistiques, où elles ne suffisaient pas pour la tâche. Les renseignements étaient souvent dépassés, parce que l'on avait privilégié la collecte à grande échelle et les énumérations complètes dans un souci de fiabilité et qu'on manquait de moyens de calcul et de mise en tableaux. Les ressources des organismes statistiques, déjà insuffisantes, ont été encore amoindries en conséquence des mesures d'austérité prises dans les années 70 et au début des années 80. De nombreux employés ont quitté les services statistiques pour rechercher des emplois mieux rémunérés dans d'autres secteurs. Les pouvoirs publics accordent généralement une priorité très faible à la collecte des données et il n'existe virtuellement pas de statistiques fiables dans de nombreux pays.

A.3 La situation actuelle a été bien résumée dans le rapport établi par la Commission économique pour l'Afrique à l'occasion de la Conférence commune des planificateurs, des statisticiens et des démographes africains. "Des lacunes statistiques sont constatées dans tous secteurs et tous aspects de la situation africaine. Dans le domaine de la démographie, il est impossible de déterminer précisément même la taille et le taux de croissance de la population de certains pays d'Afrique. Pour ce qui est des statistiques sociales, on manque de chiffres concernant l'alphabétisation, les ratios d'inscription scolaire, la situation institutionnelle de l'enfant et les niveaux de pauvreté. S'agissant des statistiques économiques, des séries économiques de base comme le PIB et les flux des ressources font parfois défaut. Les données sur les ressources nationales et l'environnement sont très rudimentaires, lorsqu'elles sont disponibles". Si l'on veut concevoir des stratégies de croissance durable dans l'équité en Afrique, il convient d'améliorer d'urgence les systèmes d'information.

Nouvelle stratégie de développement pour les systèmes d'information

A.4 Le présent rapport contient de nombreuses références aux types d'informations nécessaires pour formuler et exécuter les politiques. Il engage les pouvoirs publics à aborder le plus rapidement possible les problèmes de population : la nécessité d'informations sur l'évolution démographique, l'évolution des attitudes concernant la fécondité et les variables qui influent sur l'évolution démographique n'en est que plus manifeste. La création d'un environnement propice à un accroissement de la productivité exige de disposer d'informations sur les revenus, les coûts, les prix, les finances publiques et les investissements. Pour mettre en place les moyens nécessaires à une gestion économique et efficace, il faudra pouvoir entreprendre une analyse des politiques et effectuer des choix rationnels sur la base d'informations fiables. La priorité accordée à l'équité implique qu'il faudra disposer de systèmes d'information en vue d'identifier les groupes désavantagés et de suivre les incidences des politiques de croissance sur les bénéficiaires et les non bénéficiaires. Si l'on veut examiner la question de la viabilité du développement, il ne faudra pas considérer le capital seulement comme l'"appareil de production" (les machines, par exemple) mais inclure dans ce concept les ressources naturelles et le capital humain, élément dont les cadres classiques de comptabilité nationale ne tiennent pas pleinement compte. Le besoin est donc manifeste : élargir la portée des cadres existants et recueillir et analyser des données concernant les éléments précités.

A.5 Il faudra agir dans les quatre grands secteurs ci-après :

- . Données sociales et démographiques.
- . Ressources naturelles et environnement.
- . Statistiques des prix et de la production.
- . Comptes de la nation.

Pour chacun de ces secteurs, il faudra préciser davantage les priorités. Il faudra également formuler un programme d'action, à l'intention des gouvernements africains et de la communauté internationale. La notion d'une association dans le développement, évoquée dans le rapport, vaut également pour la mise au point de systèmes de données.

Données sociales et démographiques

A.6 La plupart des pays d'Afrique ont participé aux séries de recensements de la population de 1970 et de 1980, mais le programme de recensement africain (financé par le FNUAP et d'autres donateurs) ne semble pas avoir été maintenu. L'Enquête mondiale sur la fécondité en Afrique subsaharienne a permis d'obtenir des données démographiques valables [une seule fois]. Les enquêtes sur la population et la santé menées par Westinghouse ont étoffé les travaux antérieurs, mais créé peu de capacités autochtones. Le programme de mise en place de dispositifs nationaux d'enquête sur les ménages de l'ONU et sa variante africaine, le programme de mise en place de dispositifs africains d'enquête sur les ménages ont été lancés dans un petit nombre de pays. On a effectué des enquêtes sur les ménages portant sur des questions telles que les dépenses des ménages, la main-d'oeuvre et les caractéristiques démographiques, mais de nombreuses enquêtes sur le terrain ont été suspendues ou abandonnées faute de

ressources. Au nombre des autres initiatives, qui n'ont pas toutes été couronnées de succès, on peut citer le système mondial d'alerte précoce et les systèmes de surveillance de l'UNICEF qui portent sur la nutrition et les problèmes de santé. Du fait que l'on a privilégié les enquêtes portant sur une question unique, les données obtenues ont été limitées au domaine recherché. On n'a pas pu comme on l'avait escompté regrouper les résultats provenant de diverses enquêtes : il a été impossible d'établir des ensembles de données multidimensionnels en raison de variantes dans la taille de l'échantillon, les définitions et la couverture. Tout bien pesé, l'expérience incite à faire preuve d'humilité.

A.7 La Banque mondiale, reconnaissant qu'il convient de disposer de données à jour pour pouvoir s'attaquer aux problèmes politiques immédiats et pressants des années 80, a lancé l'étude relative à la mesure des niveaux de vie, qui a trois grands objectifs : 1) recueillir des données de qualité au moyen d'enquêtes sur les ménages intégrées, spécialement conçues et portant sur plusieurs sujets, 2) mettre rapidement les résultats en tableaux aux fins d'utilisation immédiate et 3) analyser les données en vue de répondre à des préoccupations spécifiques en matière de politique générale. Cette étude visait également à développer les capacités nationales de collecte régulière des données. Dans le cadre de cette enquête, des données détaillées ont été recueillies sur les domaines suivants : l'épargne, la situation du logement, le niveau d'instruction et les inscriptions scolaires, la situation sur le plan sanitaire, les activités économiques au niveau des ménages (y compris les revenus et la participation de la main-d'oeuvre), les caractéristiques démographiques, la structure des dépenses et de la consommation, la propriété de biens durables, les antécédents en matière de fécondité et des données anthropométriques en vue d'évaluer la nutrition.

A.8 Il ressort de l'expérience acquise lors de cette enquête en Côte d'Ivoire et au Ghana qu'il est tout à fait possible de remplir des questionnaires complexes en effectuant des visites successives. En outre, l'utilisation d'ordinateurs individuels pour l'entrée des données, leur vérification et leur présentation sous forme de tableaux peut permettre d'éviter les longs délais inhérents au traitement des données et de présenter des tableaux de base regroupant des données d'assez bonne qualité six à huit mois après l'achèvement des opérations sur le terrain. L'intégration de l'analyse des politiques dans les activités menées dans le cadre de l'enquête a permis de transformer rapidement les données en produits analytiques nécessaires pour l'établissement des politiques et utilisés à cet effet.

A.9 La Banque mondiale a mis à profit l'expérience acquise à cette occasion pour concevoir un programme d'action élargi en vue de prendre en compte les dimensions sociales des politiques d'ajustement. Le projet relatif aux dimensions sociales de l'ajustement (voir encadré 9.2) comprend l'établissement d'enquêtes intégrées sur les ménages portant sur des questions multiples, de sorte à relier l'analyse à la conception de programmes palliatifs visant à atténuer les incidences de l'ajustement sur les groupes en détresse, de mesures visant à protéger les investissements sociaux face à la contraction des crédits publics ainsi que de programmes destinés aux groupes les plus défavorisés. La mise en place de dispositifs nationaux permanents d'enquête et d'analyse est un élément fondamental du projet, tout comme la création de base de données concernant la situation économique et sociale des ménages.

A.10 Le projet relatif aux dimensions sociales de l'ajustement, bien qu'à ses débuts, a été chaleureusement accueilli par les 26 pays d'Afrique subsaharienne qui y participent. La communauté des donateurs a, avec tout autant d'enthousiasme, accordé un financement qui a complété les ressources modestes consenties par les pouvoirs publics. Le Bureau de statistique de l'ONU et la Commission économique pour l'Afrique sont convenus de collaborer avec la Banque dans les pays où le programme de mise en place de dispositifs nationaux d'enquête sur les ménages et le projet relatif aux dimensions sociales de l'ajustement sont en cours, pour coordonner l'exécution de ces deux programmes. La nouvelle collaboration entre les gouvernements africains et la communauté des donateurs constitue un regain d'effort pour résoudre les problèmes statistiques en Afrique. Grâce à cette coordination, les gouvernements africains seront, ce qui est plus important, associés à part entière à l'entreprise de développement à plus long terme des statistiques en Afrique subsaharienne.

A.11 Le projet relatif aux dimensions sociales de l'ajustement est très prometteur pour les statistiques en Afrique. En plus de transférer de nouvelles méthodes et techniques, il devrait permettre de créer des institutions par le biais d'une collaboration active en matière de collecte et d'analyse des données ainsi que de recherche, associant utilisateurs et producteurs de données au niveau national. Il fournira des données immédiates et directes sur les ménages concernant divers domaines et l'on pourra, sur la base de ses conclusions, établir des agrégats macroéconomiques à jour et plus fiables concernant la consommation, les investissements et l'épargne des ménages, ce qui donnera des aperçus sur les relations entre les ménages et les secteurs productifs de l'économie. Il servira aussi à former des ressortissants de pays africains à tous les niveaux de l'appareil statistique et une haute priorité a été accordée à la formation d'énumérateurs et d'analystes sur le terrain.

A.12 Le projet relatif aux dimensions sociales de l'ajustement ne doit toutefois pas faire perdre de vue les efforts nationaux. Il faudra protéger et promouvoir l'investissement en matière de renforcement des dispositifs au-delà de la durée du projet. Les apports extérieurs devront être graduellement éliminés et les pouvoirs publics devront être responsables du financement des opérations d'enquête après les quatre ou cinq premières années du projet; de plus, il est prévu que les apports techniques extérieurs seront modestes après l'étape initiale. Si les pouvoirs publics ne prennent pas le relai, on aura agi en pure perte.

Ressources naturelles et environnement

A.13 Il convient de disposer de données nettement meilleures pour gérer les ressources naturelles et l'environnement de l'Afrique. La Banque mondiale s'est employée activement à identifier les bases de données existantes et potentielles relatives à l'environnement et a organisé une série d'ateliers avec la participation du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). Il a été difficile de parvenir à un consensus sur un cadre approprié, car deux approches distinctes s'opposaient. La première se préoccupe essentiellement des aspects physiques et met l'accent sur la mesure physique des variables relatives à l'environnement et aux ressources. La seconde privilégie les systèmes de données économiques et tente d'obtenir des

mesures en termes monétaires. S'agissant de l'approche physique, un peu plus facile à mettre en oeuvre, on ne dispose pas des moyens nécessaires pour fournir des mesures en unités communes. Quant à l'approche économique, elle est fondée sur des hypothèses controversées et elle est généralement d'application délicate.

A.14 La Banque mondiale, oeuvrant en collaboration avec des spécialistes des ressources, le Bureau de statistique de l'ONU et le PNUE cherche à parvenir à un consensus sur un cadre minimum qui reliera un ensemble de comptes satellites au système de comptabilité nationale classique. Il devrait être possible de concevoir un ensemble pratique de principes directeurs, sur la base d'études de cas effectuées par la Banque et par l'ONU et après avoir testé diverses méthodes comptables.

A.15 Si l'on considère les revenus comme le flux de biens et de services que l'on peut consommer sans épuiser le capital, il faudra modifier les notions fondamentales en matière de comptabilité nationale. Les cadres statistiques existants, comme le Système de comptabilité nationale (SCN) concrétisent une vision étroite de la production et du capital et mesurent le capital de manière qui laisse à désirer. Il est encourageant de constater que les spécialistes nationaux qui révisent actuellement le SCN effectuent certaines modifications nécessaires. Le nouveau SCN comportera un ensemble de recommandations relatives aux comptes satellites, en vue d'établir des agrégats ajustés tenant compte de l'utilisation des ressources naturelles épuisables et des dépenses afférentes à la protection de l'environnement.

A.16 De nombreux pays ne disposent pas d'ensemble de données microéconomiques sur l'environnement, parce que les priorités et efforts statistiques mondiaux et nationaux n'ont pas permis de mettre au point les programmes appropriés sur le plan des définitions, des méthodes et de la classification. Le défi est donc de concevoir rapidement des systèmes de données microéconomiques et des cadres comptables qui prennent en compte les ressources naturelles et les préoccupations écologiques. L'application de ces systèmes et principes directeurs prendra du temps et il faudra que les utilisateurs nationaux déterminent l'ordre des priorités dans ce domaine.

Statistiques relatives aux prix, au commerce et aux salaires

A.17 La gestion rationnelle des systèmes mutuellement liés des prix et des incitations est critique pour parvenir à une croissance soutenue et équitable. Dans de nombreux pays, les indices des prix à la consommation sont fondés sur des pondérations dépassées qui ne reflètent pas la structure actuelle de la consommation. Les séries de prix utilisées pour l'établissement de ces indices reflètent essentiellement les prix en milieu urbain. Quant aux statistiques des salaires, elles ne concernent, lorsqu'elles sont établies, qu'un petit nombre de secteurs étroitement définis de l'économie.

A.18 Compte tenu de l'importance des prix dans la politique des pouvoirs publics, il est essentiel de mettre en place d'urgence un système intégré de relevé des prix et de calcul des indices. De nombreux pays d'Afrique, avec l'aide de la Communauté européenne ont participé au projet de comparaisons internationales. Vingt-trois pays ont participé à la dernière phase (phase V) de ce projet. Bien que les informations aient été utilisées uniquement

pour calculer des parités du pouvoir d'achat aux fins de comparaisons internationales, on pourrait exploiter davantage l'ensemble considérable de données recueillies. Le projet de comparaisons internationales pourrait, avec la collaboration de la Communauté européenne, être élargi de sorte à comprendre la mise au point d'un programme intégré de statistiques des prix concernant les prix à la production, à la consommation, à l'importation et à l'exportation. Les progrès pourraient être rapides si l'on augmentait légèrement le financement et si l'on renforçait les efforts en vue de former du personnel statistique national. Un programme relatif aux statistiques des prix devrait également comporter des éléments concernant l'établissement de manuels sur les méthodes à employer pour regrouper et analyser les données relatives au prix.

A.19 Les statistiques des échanges extérieurs, bien qu'elles soient les statistiques administratives les plus anciennes et les plus solides dans nombre de pays sont moins à jour et moins fiables ces dernières années. Le système automatisé concernant les données douanières - système informatisé mis au point par la CNUCED et adopté par plusieurs pays d'Afrique subsaharienne - permettra d'actualiser les travaux relatifs aux statistiques du commerce extérieur. En plus d'améliorer les données sur les échanges commerciaux et la balance des paiements, il facilitera l'enregistrement des recettes douanières et permettra de calculer plus facilement les indices relatifs au prix et au volume des échanges extérieurs.

A.20 Il serait possible de mettre en oeuvre un programme d'établissement de statistiques des salaires dans des secteurs clefs
- administration, entreprises publiques, entreprises industrielles et commerciales grandes et moyennes et importants commerces de services si on l'intégrait à la collecte des statistiques de la production.

Statistiques agricoles

A.21 L'agriculture continuera de jouer un rôle considérable en Afrique. Toutefois, selon la plupart des analystes et responsables, les estimations disponibles de la production agricole ne sont pas fiables et laissent beaucoup à désirer. La nécessité de disposer rapidement de statistiques plus fiables de la production a été réaffirmée aux niveaux national, régional et mondial. Aussi bien l'analyse des politiques sectorielles que les systèmes d'alerte précoce, l'évaluation des besoins en denrées alimentaires et l'étude des normes nutritionnelles exigent de disposer de données de base sur la production agricole. Compte tenu de l'importance de l'agriculture et de sa part dans le PIB, les estimations relatives à la production agricole sont tout autant critiques pour la préparation de comptes macroéconomiques.

A.22 Les statistiques relatives à la production agricole ont été établies dans la plupart des pays d'Afrique au moyen d'enquêtes agricoles complétées par des estimations des récoltes, mal supervisées (et de nature essentiellement subjective) effectuées par des vulgarisateurs et d'autres fonctionnaires locaux. Dans les cas où les techniques de mesures ont été objectives, la principale méthode utilisée a été d'effectuer des coupes-témoins et de mesurer les parcelles et les zones cultivées. Toutefois, dans de nombreux cas, les données ainsi obtenues peuvent entraîner des surestimations et des variations systématiques, en raison de l'hétérogénéité des conditions culturelles dans les parcelles et les zones

examinées. De plus, cette méthode peut être utilisée pour les cultures céréalières mais ne convient pas aux cultures fruitières et aux cultures de tubercules. Ces problèmes sont aggravés par le coût élevé de cette méthode et le temps considérable qu'elle nécessite. La nécessité de poster des énumérateurs dans des zones éloignées pendant de longues périodes accroît les coûts, ce qui amène à utiliser des échantillons en grappe et de petite taille. Il n'a pas été possible de maintenir la collecte régulière de données relatives à la production dans le cadre d'un système d'enquête à base large et on a donc davantage utilisé des méthodes subjectives.

A.23 Dans le cadre des efforts nationaux déployés pour mettre en place des statistiques agricoles de base autre que les simples données relatives à la production annuelle, on a effectué d'importantes enquêtes aux fins de recensements agricoles. Ces recensements ont coûté cher et n'ont pas encore produit les résultats escomptés. En conséquence de retards dans leur traitement, les données ont été publiées avec des délais considérables - souvent de trois à cinq ans - ce qui en limite la valeur pour des utilisateurs qui doivent résoudre des problèmes immédiats.

A.24 Les critiques des méthodes actuelles ont préconisé des techniques plus simples et plus rentables de collecte des données de la production agricole, l'actualité étant un élément important. De l'avis de certains, les exploitants peuvent fournir des estimations raisonnablement fiables de la production, ce qui permettrait de concevoir des échantillons meilleur marché et plus efficaces. La Banque mondiale, en coopération avec la FAO et avec l'appui de l'UNICEF, a cherché à vérifier l'hypothèse selon laquelle les estimations de la production obtenues en interrogeant les exploitants peu après la moisson peuvent être au moins aussi fiables que les estimations obtenues par des mesures physiques, y compris les coupes-témoins. Les conclusions de cette enquête peuvent être résumées succinctement comme suit :

. Les coupes-témoins semblent entraîner d'importantes surestimations, de l'ordre de 30 % en moyenne, avec une fourchette de 15 à 40 %.

. Les estimations fournies par les exploitants sont remarquablement proches des chiffres effectifs relatifs à la production dans tous les pays, les variations étant comprises entre 8 % en moins et 7 % en plus. Les variations sont également nettement moindres que celles établies sur la base de coupes-témoins.

A.25 Les problèmes qui se posent depuis des dizaines d'années au sujet des données relatives à la production agricole peuvent être résolus si ces conclusions de recherche sont appliquées systématiquement et affinées. Il faut maintenant s'employer à promouvoir ces méthodes au moyen d'un programme de séminaires, de cours de formation, de manuels et d'applications pratiques. Les pays d'Afrique auront besoin d'un appui financier modeste pour mener un tel effort, qui proviendra largement des ressources fournies par les donateurs et mises de côté aux fins du suivi et de l'évaluation des projets de développement agricole et rural. Ces ressources peuvent être complétées par des allocations budgétaires nationales au titre des recensements agricoles et des enquêtes sur les coupes-témoins. Un tel effort devrait permettre d'améliorer les estimations du PIB et de la production agricole.

Autres statistiques de la production

A.26 Dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, les données relatives à la production d'autres secteurs sont elles aussi extrêmement lacunaires, si tant est qu'elles existent. La production industrielle est mal mesurée. La part des services dans la production totale est mal enregistrée. Les données relatives aux finances publiques sont lacunaires et sont présentées avec des retards considérables. Les renseignements sur les transactions extérieures sont imprécis. Pour résoudre ces problèmes, il faudra mettre au point un programme à long terme visant à renforcer les systèmes comptables et à renforcer les dispositifs statistiques nationaux. Il faudra également davantage tenir compte des utilisateurs dans la détermination des priorités statistiques. Les enquêtes statistiques classiques devraient répondre à des besoins spécifiques plutôt que d'essayer de saisir toutes les données. Parallèlement aux enquêtes sur les ménages effectuées dans le cadre du projet relatif à la dimension sociale de l'ajustement, il faudra réaliser une enquête bien désignée et multisectorielle concernant les entreprises et les établissements et portant, dans une première étape, sur un sous-ensemble d'entités économiques grandes et moyennes. Dans le cadre de cette enquête, on devrait recueillir uniquement des données sur la production, l'emploi, les salaires et la formation de capital.

Comptabilité nationale

A.27 Les informations précitées devraient permettre aux offices statistiques africains de disposer des ensembles de données de base nécessaires à l'établissement de comptes macroéconomiques dans le cadre du système de comptabilité nationale. En l'absence d'une conception intégrée de la mise au point de systèmes d'information, il ne sera pas possible de réaliser l'objectif recherché, mettre en place des comptes nationaux fiables et à jour.

A.28 Dans le contexte du renforcement des systèmes de comptabilité nationale, on peut identifier un certain nombre de mesures clefs. Le cadre du système de comptabilité nationale est complexe. Bien que la nécessité urgente de manuels pratiques ait été reconnue à l'occasion de la révision de ce système, en cours au niveau international, le Bureau de statistique de l'ONU n'a pas pu produire et publier rapidement de tels manuels, faute de disposer des crédits nécessaires. Une augmentation modeste des ressources s'impose, si l'on veut que les travaux se poursuivent.

A.29 L'amélioration de la qualité et de l'actualité des comptes nationaux est un objectif à long terme dont la réalisation demandera 10 ans ou plus. La plupart des pays d'Afrique subsaharienne trouveront que les moyens statistiques dont ils disposent ne suffiront pas à cette tâche. Même une fois que les flux d'information s'amélioreront, les retards dans les calculs empêcheront que l'on dispose en temps voulu des comptes nationaux suffisamment ventilés pour satisfaire les besoins en matière d'analyse. Il est donc nécessaire d'effectuer un effort collectif en vue de calculer des estimations préliminaires et légèrement agrégées. Cela est à la portée de la plupart des pays et devrait être fait de manière systématique.

Modernisation et renforcement des systèmes statistiques

A.30 Il est complexe et difficile de construire des capacités viables pour disposer d'un flux de données pertinentes et d'actualité propres à faciliter la prise de décisions. Pour ce faire, il faudra renforcer les institutions existantes en mettant en place une infrastructure statistique viable. Il faudra aussi concevoir des bases de sondage, dresser des annuaires des entreprises, préciser les méthodes utilisées, concevoir des classifications et adapter les définitions. Il faudra également, ce qui est tout aussi important, constituer un réseau de cadres et de personnel de niveau intermédiaire et d'appui grâce à des activités de formation et de recyclage. Des programmes d'assistance bilatéraux et multilatéraux ont tenté de fournir toute une gamme d'apports et de ressources aux fins de la réalisation de ces objectifs.

A.31 Les efforts de renforcement des dispositifs n'ont eu que des résultats modestes. On peut attribuer cet état de choses à six problèmes :

- . Insuffisance des ressources de contrepartie fournies par les gouvernements, ce qui laisse entendre qu'ils accordent peu d'importance à la mise au point de statistiques.

- . Programmes circonstanciels.

- . Départ de statisticiens formés dans d'autres secteurs et disciplines.

- . Découragement du personnel des services statistiques en raison de la rémunération insuffisante, du manque de motivation et d'une image peu valorisante.

- . Programmes d'assistance répondant aux vœux d'utilisateurs et axés vers la production d'informations destinées à des activités statistiques internationales hautement visibles.

- . Absence de stratégie nationale à long terme relative aux systèmes d'information.

Il importe maintenant de déployer des efforts aux niveaux national et international pour renforcer les systèmes statistiques en Afrique.

Efforts nationaux

A.32 La plupart des offices statistiques d'Afrique subsaharienne commencent à renforcer et à moderniser les systèmes. Ils doivent relever le double défi posé par les nouvelles demandes en matière de données et la grave pénurie de ressources : manque de crédits, exode permanent du personnel formé, infrastructure statistique affaiblie et inaptitude générale à produire les données demandées. Il s'agit maintenant de satisfaire les divers éléments de la demande en concevant un programme national cohérent relatif aux flux d'information. Il faut également que chaque pays convienne d'un ensemble minimum de priorités. Il faut harmoniser les besoins divergents (et parfois conflictuels) des différents utilisateurs pour concevoir un programme statistique équilibré. Il faudrait que, dans chaque pays, un programme

graduel de développement des statistiques sur plusieurs années articule les priorités et détermine systématiquement les besoins, ce qui servirait de base à l'évaluation systématique des capacités d'établissement de données. Au-delà de ces mesures initiales, il est crucial que les dirigeants engagent et continuent d'engager les ressources budgétaires nécessaires. A titre de réciproque, il faudrait que les utilisateurs promettent de fournir des ressources et que les producteurs s'engagent à communiquer les renseignements nécessaires, ce qui devrait entamer le processus à long terme de renforcement des organismes statistiques.

A.33 La conception de systèmes statistiques viables ne pourra progresser que si l'on change d'attitude et cherche à promouvoir une approche quantitative à la prise de décisions. Cette évolution devra avoir lieu à tous les niveaux de l'administration - parmi les responsables, les utilisateurs, les analystes et le personnel statistique - et devra s'accompagner de mesures tangibles.

A.34 FIXATION DES PRIORITES. Les pouvoirs publics et les responsables doivent, en collaboration avec les donateurs internationaux, prendre l'initiative pour déterminer les besoins et les priorités et concevoir un programme d'action. Ils devront parvenir à un consensus dans plusieurs domaines. En premier lieu, pour créer des organismes à long terme, il faudra accorder la priorité absolue à la formation des nationaux à tous les niveaux du système statistique. De nombreux centres de formation existent déjà aux niveaux national et régional mais ont besoin d'être renforcés. Il était quelque peu erroné de mettre l'accent, comme on l'a fait, sur la formation au niveau supérieur. A l'avenir, il faudra davantage axer les efforts sur le personnel de niveau intermédiaire et privilégier la formation pratique sur la théorie statistique.

A.35 En deuxième lieu, le manque de moyens de traitement des données a constitué un important obstacle. Bien que le matériel ait dans certains cas constitué une entrave, c'est l'inaptitude à concevoir de logiciel qui a posé les problèmes les plus graves. Les progrès rapides de la micro-informatique permettent maintenant d'utiliser des ordinateurs bon marché au lieu des gros ordinateurs centraux. En outre, les programmes commerciaux relatifs aux statistiques et aux enquêtes, relativement bon marché, suffisent pour la plupart des besoins. Et de nombreux logiciels établis par l'ONU et les bureaux de statistique des pays développés ne sont pas largement diffusés. Si les pays se procuraient ces logiciels et dispensaient la formation nécessaire, ils n'auraient pas besoin d'un logiciel personnalisé qui exige que des informaticiens consacrent beaucoup de temps à la conception et à la mise au point des programmes.

A.36 En troisième lieu, il convient de s'interroger sur le problème de l'actualité, qui ne concerne pas seulement les moyens informatiques disponibles. Par tradition, les bureaux de statistique considèrent que les données leur appartiennent et s'abstiennent de présenter des tableaux sans les accompagner d'analyses. Mais la capacité d'effectuer de telles analyses leur fait souvent défaut. La fonction d'analyse devrait être confiée aux utilisateurs des données qui ont généralement des spécialisations par sujet, ce qui permettrait aux bureaux de statistique de se consacrer davantage aux problèmes statistiques et d'axer leur attention sur la publication plus

rapide des données. Les offices statistiques disposant de moyens d'analyse devraient néanmoins être renforcés.

A.37 FINANCEMENT ET INCITATIONS. En plus d'établir des plans pluriannuels pour chacun des grands domaines d'activité, il faut engager des ressources budgétaires avec une certaine garantie de continuité. Cet engagement, politique et administratif, constituera un témoignage précieux pour ceux qui sont chargés de la modernisation de l'appareil statistique.

A.38 Les systèmes d'incitation existants - les traitements et le statut du personnel statistique - sont inadéquats, à l'évidence. Il devrait être possible de relever le moral et d'insuffler une nouvelle vie aux offices statistiques, grâce à des améliorations, même modestes, des incitations. On ne pourra arrêter l'exode des compétences et retenir le personnel que si l'on prend des mesures pour régler le problème des incitations. Parce que les problèmes particuliers des offices statistiques méritent leur attention, les pouvoirs publics devraient assigner une haute priorité à la mise en place d'incitations appropriées, monétaires et non monétaires, à l'intention du personnel statistique. En effet, les organismes statistiques continueront à stagner, si l'on ne règle pas le problème du découragement des effectifs en mettant au point un meilleur système d'incitations.

Efforts internationaux

A.39 L'absence d'une coordination adéquate entre donateurs, en particulier au niveau des pays, est peut-être la caractéristique la plus saillante des efforts passés. Les programmes et priorités nationales en matière de statistiques ont fait l'objet de distortions en raison des interventions concurrentielles des donateurs.

. Pour ce qui du choix des disciplines statistiques, on a beaucoup insisté sur la démographie et peu sur les données agricoles.

. Les services consultatifs techniques fournis par les donateurs ont tendu à aboutir au détachement de conseillers de longue durée, ce qui a entraîné des dépenses considérables.

. Peu a été fait pour adapter les méthodes et les optiques à la situation locale.

. Des sommes considérables ont été affectées au matériel et à l'équipement, sans tenir compte des frais d'entretien et de fonctionnement ou de la nécessité de disposer d'un logiciel connexe.

. Les efforts de formation ont été axés pour l'essentiel sur la formation post-universitaire à l'étranger.

. Les centres régionaux se sont dégradés, les donateurs adoptant pour l'essentiel une approche par pays.

. Les programmes pédagogiques des centres nationaux et régionaux ont privilégié la théorie sur les applications pratiques.

A.40 Il est essentiel de coordonner les programmes d'aide pour tirer le meilleur parti possible des ressources, pour fournir aux pouvoirs publics les moyens de concevoir des programmes viables de développement statistique, pour formuler les priorités, pour insuffler une optique régionale et pour réaliser les avantages des économies d'échelle. Il est suggéré de créer un groupe consultatif africain sur les statistiques. Ce groupe, composé de tous les donateurs, bilatéraux et multilatéraux, s'occuperait des grandes questions posées par l'appui au développement statistique en Afrique, y compris celles qui vont au-delà des préoccupations statistiques nationales. Le groupe pourrait également constituer un fonds modeste, financé au moyen de contributions volontaires des organismes participants, qui acheminerait des ressources aux programmes régionaux d'appui - concernant en particulier les centres de formation régionaux, la mise à l'essai et l'adaptation des méthodes en vue de répondre aux besoins de l'Afrique, l'établissement de directives et de manuels avec une orientation africaine et le financement de la recherche et des expériences concernant les techniques statistiques appropriées.

A.41 En s'inspirant du modèle relatif à la dimension sociale de l'ajustement, le groupe pourrait s'occuper des aspects régionaux et internationaux des activités relatives au développement des travaux dans les quatre secteurs précités : statistiques sociales et démographiques, statistiques relatives aux ressources naturelles et à l'environnement, statistiques des prix et de la production et comptes de la nation. Dans le cadre de son effort, il pourrait financer un groupe élargi de consultants spécialistes des domaines précités, qui serait rattaché soit à la Division de statistique de la CEA soit à d'autres organismes sous-régionaux. Ces consultants dispenseraient des services consultatifs techniques aux pouvoirs publics dans le cadre de missions de courte durée et de visites périodiques, ce qui permettrait d'éviter de recruter des consultants pour une longue durée dans les pays.

A.42 Pour rehausser l'importance des systèmes d'information dans le cadre des programmes nationaux et internationaux, les groupes consultatifs ou les tables rondes périodiques de donateurs devraient inscrire régulièrement à leur ordre du jour la question de la mise au point de systèmes d'information nationaux. Les programmes statistiques nationaux pourraient ensuite être examinés dans un contexte plus large et les donateurs pourraient annoncer leur contribution, y compris pour ce qui est du financement des dépenses locales. De la sorte, les gouvernements africains et les donateurs porteraient beaucoup plus d'attention aux problèmes des statistiques et la coordination nécessaire serait assurée.

A.43 La mise en place de systèmes d'information viables en Afrique subsaharienne sera graduelle et demandera de long délais. De concert avec les donateurs internationaux, les pouvoirs publics et les responsables nationaux doivent prendre l'initiative pour déterminer les besoins et les priorités et concevoir un programme d'action.

