

SS287

CO454 E/ECA/CM.15/6/REV.2

**SOLUTION AFRICAINE DE RECHANGE
AUX PROGRAMMES D'AJUSTEMENT STRUCTUREL (SARPAS) :
UN CADRE POUR LA TRANSFORMATION
ET LE REDRESSEMENT**



**NATIONS UNIES
COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE**

Distr. : Générale
E/ECA/CM.15/6/Rev.2*
FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Quinzième réunion de la Conférence des
Ministres responsables de la plani-
fication économique et du développement

6 -10 avril, 1989

Réunion conjointe des Ministres des
finances et des Ministres de la plani-
fication économique et du développement

10 avril, 1989

SOLUTION AFRICAINE DE RECHANGE AUX PROGRAMMES D'AJUSTEMENT
STRUCTUREL (SARPAS) : UN CADRE POUR LA TRANSFORMATION
ET LE REDRESSEMENT

* Incorporant les amendements figurant dans la Déclaration de Blantyre des
Ministres africains des finances sur le cadre de rechange aux programmes
d'ajustement structurel adoptée le 8 mars 1989 et les amendements adoptés par
le Comité technique préparatoire plénier à sa dixième réunion, 27 mars - 3 avril,
1989

TABLE DES MATIERES

Chapitre premier : Structure de l'économie politique africaine

Chapitre 2 : Objectifs de développement de l'Afrique

Chapitre 3 : Evaluation des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel en Afrique

Chapitre 4 : Cadre de rechange pour l'ajustement et la transformation

Chapitre 5 : Principes directeurs et instruments d'une autre voie pour l'ajustement et la transformation en Afrique

Chapitre 6 : Stratégie et suivi de la mise en pratique

Annexe Formalisation globale du cadre de la SAR-PAS

Chapitre premier : Structure de l'économie politique africaine

I. Introduction

1.01. La structure de l'économie africaine détermine les caractéristiques essentiels du problème fondamental de l'Afrique, le sous-développement. La pauvreté généralisée, les pénuries alimentaires, la faible productivité, la base de production insuffisante et une technologie dépassée sont les principaux goulets d'étranglement qui résultent des structures de production, de consommation, de la technologie, de l'emploi et de l'organisation socio-politique. Il n'est pas donc possible de trouver des solutions à ces problèmes profondément enracinés sans faire une analyse structurelle de l'économie politique de l'Afrique. Cet accent sur les structures de l'économie africaine et l'attention portée aux mesures susceptibles de transformer les structures fondamentales sont les principaux éléments qui font défaut dans les politiques passées et actuelles d'ajustement.

1.02. Un cadre approprié pour une telle analyse structurelle devrait reposer d'abord sur un examen des facteurs propices et adverses - intérieurs et extérieurs, antérieurs et contemporains - qui ont façonné et continuent de façonner le sous-développement de l'Afrique. Naturellement, il y a à la fois des facteurs statistiques et dynamiques en jeu, allant de l'environnement physique à des influences socio-culturelles ainsi que des questions liées aux politiques et aux stratégies. C'est dans ce cadre que la présente crise sociale et économique de la région - dénotée par tous les indicateurs de régression sociale et économique - devrait être examinée. Tout en reconnaissant la diversité et l'ampleur des facteurs à l'origine de la problématique du développement de l'Afrique, dans le présent chapitre on met l'accent essentiellement sur les facteurs qui ont les effets les plus importants pour les efforts déployés par la région pour résoudre la crise.

1.03. Comme on l'a résumé dans les Propositions présentées par les pays africains à la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, le problème fondamental de l'Afrique se définit comme "Une étroite interaction entre la pauvreté extrême et des niveaux de productivité dérisoires, étant donné les graves lacunes que l'on observe en ce qui concerne les infrastructures économiques et sociales, notamment les équipements, les capacités de recherche, les connaissances technologiques et la mise en valeur des ressources humaines, autant de facteurs indispensables à une économie intégrée et dynamique" 1/. Plusieurs autres problèmes tels que les pressions inflationnistes, la fluctuation des recettes d'exportation, les déficits de la balance des paiements, l'augmentation de la charge de la dette et une foule d'autres facteurs exogènes qui ont un lien avec les résultats économiques de l'Afrique contribuent à aggraver la crise. Ils sont une conséquence directe de l'absence de transformation structurelle, d'un environnement physique et socio-politique plutôt défavorable des économies africaines ainsi que du caractère extraverti extrême et de la dépendance extérieure trop forte de celles-ci.

1/ CEA/OUA Propositions présentées par les pays africains à la session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée à la crise économique et sociale en Afrique, Addis-Abeba, 31 mars 1986, p.4.

2. La structure de l'économie africaine

1.04. Les caractéristiques structurels du mode de production, de consommation et d'échange de l'économie africaine sont les causes fondamentales de son sous-développement et de sa régression. Ces manifestations les plus importantes sont les suivantes :

- i) Une économie essentiellement de subsistance et d'échange;
 - ii) Une base de production étroite, disjointe et reposant sur une technologie arriérée et mal adaptée;
 - iii) Le délaissement du secteur non structuré;
 - iv) La dégradation de l'environnement;
 - v) La primauté donnée aux villes dans les politiques publiques en général et les politiques de développement en particulier;
 - vi) La perméabilité et la dépendance excessive des économies, notamment la dépendance à l'égard de facteurs de production extérieurs;
 - vii) L'absence de l'inefficacité des structures institutionnelles.
- a) Une économie essentiellement de subsistance et d'échange

1.05. Bien qu'étaient essentiellement une économie de subsistance, l'économie africaine est aussi caractérisée par la prédominance des activités commerciales et de négoce consistant surtout à importer et à exporter, la production intérieure jouant un rôle secondaire. Les secteurs des services tels que la banque, les finances et l'assurance ainsi que le secteur du transport sont aussi tournés vers le commerce extérieur.

b) Base de production étroite

1.06. La base de production en Afrique est étroite aussi bien en ce qui concerne le volume que la gamme des biens produits. Elle est aussi caractérisée par des relations intersectorielles faibles. En fait, cette base de production s'est amenuisée au cours des deux dernières décennies. Ainsi, la part combinée du secteur agricole et du secteur manufacturier dans le PIB a chuté régulièrement, passant de 50 % au cours des années 60 à seulement un peu plus de 30 % au cours des années 80.

1.07. L'agriculture dont dépendent la plupart des pays africains pour l'emploi, les revenus, les recettes en devises étrangères et les recettes publiques est caractérisée par des techniques de production traditionnelles et généralement par un faible niveau de productivité. En outre, les tentatives de transformation de l'agriculture ont essentiellement concerné le sous-secteur

des exportations tandis qu'on a généralement négligé de développer les sous-secteurs de l'alimentation et des matières premières. Bien que les femmes jouent un rôle crucial dans la production agricole, en particulier dans le sous-secteur de l'alimentation, leur rôle en tant que productrices et agents de changement dans la transformation indispensable des zones rurales a été gêné gravement du fait de la faible part qui leur est accordée en ce qui concerne les moyens de production tels que les terres, les capitaux, le crédit, la technologie, etc. et de la place marginale qu'elles occupent dans les relations de production.

1.08. Du fait en partie de ces insuffisances et faiblesses de la base de production agricole, le secteur industriel est en outre resté faible et étroit sur le plan structurel et est caractérisé par des relations internes insuffisantes. Ces faiblesses perpétuent la dépendance structurelle du secteur manufacturier à l'égard de facteurs de production importés tels que les capitaux, la main-d'oeuvre qualifiée, la technologie, et les finances ainsi que de pièces de rechange et même de matières premières. Jusqu'ici, quelques pays africains seulement sont allés plus loin que le montage et l'implantation d'industries légères.

1.09. Plusieurs facteurs expliquent l'incapacité des pays africains de transformer et de développer leur base de production. Parmi les plus importants on peut citer les suivants :

- i) Pénurie de capitaux pour maintenir les investissements nécessaires à la transformation de l'infrastructure matérielle, notamment dans le domaine du transport et de l'énergie ainsi que dans des industries ayant un potentiel de transformation;
 - ii) Le faible niveau des applications scientifiques et techniques dans la région;
 - iii) Les pénuries de personnel qualifié ainsi qu'une intégration insuffisante des programmes de développement dans la planification du développement;
 - iv) L'absence de moyens pour monter des entreprises destinées à stimuler la transformation et le développement;
 - v) La faiblesse de l'infrastructure;
 - vi) La taille limitée du secteur privé et des rigidités d'ordre institutionnel.
- c) Délaissement du secteur non structuré

1.10. Etant estimé beaucoup plus important que dans d'autres régions, le secteur non structuré en Afrique joue un rôle de plus en plus considérable dans l'activité économique, en particulier dans la production, la distribution, les finances et la création d'emplois. On estime que sa part dans la

production totale est d'environ 20 %, qu'il emploie plus de 20 % de la main-d'oeuvre totale et on s'attend à ce que ces parts augmentent avec le temps. Malgré ce fait, le secteur est actuellement sous-développé et se caractérise par une faible productivité. Ceci est dû en partie aux politiques gouvernementales qui jusqu'ici ont généralement négligé ce secteur ou ont été discriminatoires à son égard. Parmi les autres contraintes figurent les suivantes : relations insuffisantes avec le secteur structuré moderne; concurrence de produits manufacturés importés; manque de formation et accès limité à des ressources plus productives. Il importe donc d'appuyer ce secteur au moyen de politiques clairement définies et visant à accroître sa productivité.

d) Dégradation de l'environnement

1.11. La base de ressources naturelles dont dépend le développement soutenu de l'Afrique a été considérablement et constamment minée par des facteurs tant naturels que causés par l'homme. Les relations entre l'économie et l'environnement en Afrique étant plus directes que dans les pays développés - où la technologie peut être un complément aux ressources naturelles - ce problème apparaît non seulement comme un élément physique défavorable du développement mais surtout comme un problème au niveau macro-économique nécessitant un examen urgent des politiques. Les causes de cette dégradation sont complexes et variées et parmi elles, on peut citer notamment la surexploitation et la mauvaise utilisation du sol, la déficience des politiques de conservation, le surpâturage, le déboisement, la sécheresse, la salination, la pollution des réseaux fluviaux et l'uliginisation des sols. Ces facteurs ont eu pour effet cumulé de réduire la capacité productive des terres avec les moyens techniques existants, de réduire la productivité, de désorganiser la société et d'accentuer la pauvreté absolue dans les régions rurales.

1.12. Les pays africains sont très conscients des graves implications socio-économiques de cette dégradation de l'environnement et de la nécessité de la freiner. C'est pourquoi ils se sont engagés à "...exécuter un programme complet de lutte contre la sécheresse et la désertification visant à enrayer et à contrôler les effets de la sécheresse et de la désertification sur le milieu naturel ainsi que sur le processus de développement" 2/.

e) Développement déséquilibré

1.13. Des contrastes marqués existent entre les régions urbaines et les régions rurales, les villes et les villages et, à l'intérieur des zones urbaines et des villes elles mêmes et entre les différentes classes sociales. Ils existent aussi entre les très riches et les très pauvres, entre des secteurs et entre des régions au sein d'une même économie nationale. On a donc eu tendance à mettre l'accent avant tout sur le secteur moderne et

les populations urbaines qui constituent moins du tiers du total. C'est ainsi qu'il existe de graves déséquilibres dans la répartition des services sociaux et des équipements à usage collectif entre les régions rurales et les régions urbaines. Même dans les zones urbaines, il existe de grandes différences entre les classes pauvres et les classes riches en matière de logement, d'installations et de services médicaux et d'éducation. L'éducation et la formation par exemple existent essentiellement dans les centres urbains tandis que l'élément le plus important de la base de production est rural. En ce qui concerne les secteurs, le problème se présente comme un dualisme. L'industrie en Afrique par exemple est fortement marquée par une dualité avec un secteur structuré qui est relativement important, capitalistique et implanté dans les villes. L'industrie familiale a généralement été délaissée. Dans l'agriculture, le sous-secteur des exportations est relativement bien développé sur le plan technologique et organisationnel tandis que le sous-secteur traditionnel est l'objet d'un délaissement perpétuel. Les politiques ont toujours été à l'encontre de la méthode de culture traditionnelle. Très peu a été fait pour améliorer l'administration, les transports et les communications et pour fournir des institutions d'appui et améliorer les systèmes et les méthodes de culture existants dans le sous-secteur traditionnel. En fait, ce sous-secteur est presque totalement négligé lors de l'allocation des fonds destinés à l'investissement public. Ces politiques défavorables et d'autres partis-pris ne peuvent qu'aggraver la désorganisation et le mécontentement sociaux.

f) Fragmentation de l'économie africaine

1.14. La fragmentation des marchés de produits et de facteurs africains est une autre contrainte majeure à l'exploitation des possibilités immenses qu'offrent les complémentarités de ressources et les économies d'échelle sur le continent. Cette fragmentation est due essentiellement à l'environnement physique généralement hostile et à la petitesse caractéristique des Etats-nations d'Afrique ainsi qu'aux niveaux de revenus relativement bas. Des 50 pays qui constituent l'Afrique en développement, 23 ont moins de 5 millions d'habitants et 10 de ceux-ci ont une population de moins d'un million d'habitants; 13 pays ont une superficie inférieure à 50 000 km² tandis que 14 sont des pays sans littoral. Il convient de répéter ici que sur les 43 pays les moins avancés (PMA), 28 se trouvent en Afrique. La répartition spatiale inégale de la population notamment dans les pays très étendus a entravé le développement des réseaux de transport, ce qui a compromis l'intégration des économies nationales. Ce fait, joint aux caractéristiques structurelles et aux limitations physiques qui imposent de graves limites à l'exploitation de leur base de ressources naturelles, n'a pas favorisé l'expansion des marchés intérieurs et régionaux et a aggravé la dépendance des pays africains à l'égard de marchés extérieurs.

1.15. Les diverses limitations structurelles mentionnées plus haut, en particulier celles qui ont trait au fait que la production agricole comporte

un très petit nombre de produits et la structure de production généralement rigide se sont combinées pour rendre l'économie africaine très vulnérable aux chocs exogènes. Du fait de la fragilité et de la perméabilité de ces économies, le climat économique international de plus en plus hostile - résultant de l'instabilité et de l'effondrement des cours des produits de base, des fluctuations des taux de change, de taux d'intérêt élevés et d'un protectionnisme accru ainsi que de l'aggravation de l'endettement - constitue une contrainte extérieure sérieuse qui a encore aggravé la crise.

g) Perméabilité et dépendance extérieure

1.16. Les faiblesses de la base de production une économie essentiellement tournée vers l'échange et la perméabilité de cette économie ont perpétué la dépendance extérieure de l'Afrique. L'une des caractéristiques essentielles de l'économie africaine c'est la prédominance du secteur extérieur qui fait que les économies africaines sont très sensibles aux chocs extérieurs. En Afrique, souvent, c'est un petit nombre de produits de base qui fournit 80 % des recettes d'exportation et des recettes publiques. Ainsi, l'importance des produits de base dans les exportations est non seulement considérable mais s'accroît tandis que la baisse en volume des exportations, la détérioration des termes de l'échange et l'alourdissement de la dette ont aggravé les problèmes de ressources en ce qui concerne le développement. Les fuites de ressources reflètent aussi la perméabilité et la dépendance de l'économie africaine. Ces fuites découlent essentiellement de la manipulation des transactions commerciales extérieures (surfacturation des importations et sous-facturation des exportations, etc.), de la détérioration des termes de l'échange, des pertes en ce qui concerne les réserves extérieures, de l'évasion de capitaux et de l'exode des compétences.

1.17. Il conviendrait de faire observer que, bien qu'il soit indubitable que la perméabilité des économies africaines à des implications négatives, cela ne devrait pas déboucher sur l'autarcie car aucune économie, dans l'ordre mondial actuel, ne pourrait survivre dans l'isolement. De fait, une certaine ouverture permettant de tirer des avantages mutuels de l'interdépendance des pays, à son utilité. Il faut aussi souligner que les effets négatifs de la perméabilité des économies africaines devraient être examinés uniquement dans le contexte de la région prise dans son ensemble plutôt que dans le cadre des pays africains pris individuellement.

h) Absence ou inefficacité des structures institutionnelles

1.18. La faiblesse des économies africaines à se transformer et se développer est due en partie, au manque de capacités institutionnelles. Ce phénomène s'observe dans l'absence d'institutions vitales dans les différents secteurs de l'économie, ou dans l'inefficacité de celles qui existent.

3. La structure socio-politique

1.19. Parmi les éléments significatifs du cadre socio-politique de l'économie politique en Afrique figurent l'organisation sociale, le système politique, le cadre institutionnel, la gestion de l'économie et le milieu culturel. Ces facteurs à leur tour agissent sur la structure de production de l'économie pour déterminer le dynamisme et la viabilité relative du processus de développement.

a) Le cadre social

1.20. Le cadre social comprend l'organisation sociale de la production, les modes associés de propriété et de distribution, les formes de différenciation sociale et le milieu culturel. L'élément essentiel de ce cadre c'est l'organisation sociale de la production. Ceci détermine non seulement le cycle étroit de la production et de la reproduction économique mais aussi le système social en général en ce qui concerne les relations entre les groupes et les individus. La structure sociale africaine subit actuellement de graves tensions et contraintes en raison d'une urbanisation incontrôlée, de l'érosion des sanctions et des valeurs sociales et d'un modernisme d'imitation. Même l'institution très prisée qu'était la famille élargie est menacée de desintégration. Aujourd'hui plus que par le passé, le tissu social africain risque de se détendre du fait de l'impact cumulatif de la crise économique qui s'aggrave. Les programmes d'ajustement structurel déchirent le tissu de la société africaine.

1.21. Par ailleurs, ces relations sociales de production déterminent en outre la différenciation de la société en groupes sociaux et classes ainsi que la place des individus dans la hiérarchie de production sociale. Il y a des différenciations de plus en plus grandes fondées sur le pouvoir économique et le pouvoir politique. Il existe en outre des différenciations sociales découlant de l'affinité linguistique, du genre, de l'origine ancestrale ou de liens de sang tels que ceux qui existent entre les groupes ethniques, les nationalités et les clans. Les schémas dominants définissent les importantes implications en ce qui concerne le processus de développement notamment dans ses rapports avec le processus politique, l'équité, la mobilisation sociale, la gestion économique et la mise en place des institutions.

1.22. Le milieu culturel est un facteur important dans le processus de développement. Ce sont les valeurs, normes, attitudes et croyances d'une société dans leur totalité qui façonnent l'organisation sociale, politique et économique, les institutions et en général l'attitude de cette société à l'égard du développement et des questions connexes. C'est la raison pour laquelle dans les Propositions de l'Afrique présentées par les pays africains il est affirmé que parmi les facteurs internes de la crise actuelle figure la persistance de valeurs sociales, d'attitudes et de pratiques qui ne

favorisent pas toujours le développement. De telles valeurs ont tendance à entretenir des clivages culturels qui rendent l'édification de la nation difficile, provoquent des conflits entre cultures, favorisent des loyautés multiples qui rendent la gestion inefficace et la discipline administrative difficile. Le milieu culturel dénote aussi des problèmes de longue date, tels que le manque d'identité et de valeurs essentielles pouvant stimuler le développement. La préférence d'experts étrangers, de modèles, de normes et de produits étrangers est une conséquence du modernisme d'imitation pratiqué en Afrique et constitue une barrière à l'expérimentation, à l'innovation et à un développement auto-entretenu.

1.23. Mais ce ne sont pas tous les aspects du milieu culturel africain qui sont négatifs et des causes de problèmes. Un bon nombre d'entre eux sont positifs et pourraient être exploités avec succès en vue du développement. A cet égard, il suffit de mentionner les implications de certaines idées africaines en tant que centre du développement, la famille élargie pour un esprit de coopération, et de développement fondé sur l'initiative personnelle et la sanction traditionnelle des responsables. De fait, parmi les plus grands atouts de l'Afrique figurent ses ressources humaines, en particulier sa jeunesse.

b) Contexte politique

1.24. Comme souligné dans La Déclaration de Khartoum, les droits fondamentaux, la liberté individuelle et la participation démocratique de la majorité de la population font souvent défaut en Afrique. L'absence généralisée de démocratie rend difficiles la mobilisation et la responsabilisation effective. C'est là un domaine important où l'Afrique a besoin de structures politiques plus démocratiques pour faciliter le développement. Comme on l'a noté dans la Déclaration d'Abuja, l'Afrique doit tirer sa force de sa cohésion politique et de perspectives politiques nouvelles qui mettent l'accent sur la démocratisation de la société africaine et la responsabilisation accrue de ceux qui sont investis du pouvoir.

1.25. Tous ces éléments ont des incidences décisives sur le processus de prise de décisions et les structures de direction en Afrique. Les modèles existants de différenciation sociale et d'organisation politique tendent à encourager une base plutôt étroite pour la prise de décisions et l'absence de débats populaires sur les politiques fondamentales de développement national et leur mise en oeuvre. En conséquence, la Déclaration de Khartoum a fait observer que "le contexte politique nécessaire pour promouvoir un développement humain salubre a été compromis, pendant plus de deux décennies, par l'instabilité, les guerres, l'intolérance, les restrictions sur la liberté et les droits des individus et des groupes ainsi que par la centralisation extrême du pouvoir avec tout son cortège de restrictions sur la participation populaire à la prise de décisions" 3/. Tout cela impose des contraintes sévères sur la motivation pour une productivité élevée.

3/ CEA, La Déclaration de Khartoum : vers une approche du redressement économique et du développement de l'Afrique, centrée sur l'homme, Khartoum, 6-8 mars 1988.

4. Gestion économique nationale

1.26. La gestion de l'économie en Afrique a beaucoup souffert aussi bien de l'absence d'institutions appropriées que de l'insuffisance de la création et du développement des institutions et du fait de problèmes fondamentaux tels que l'affaiblissement de la responsabilité et la discontinuité des politiques. Au cours de ces dernières années, les structures de l'Administration publique se sont considérablement alourdies et ont été dominées d'une part, par la préoccupation croissante relative à la gestion de la crise à court terme presque à l'exclusion de toute planification économique à long terme et d'autre part, le rôle croissant des experts et cadres étrangers dans la prise de décisions économiques au niveau national en Afrique. Les facteurs externes défavorables tels que le poids de la dette ont également constitué une contrainte à la gestion économique. A cause des séries interminables d'examens de programmes et des longues négociations sur les politiques d'ajustement que nombre de pays africains ont eu à mener avec la communauté des bailleurs de fonds en général et les institutions internationales financières et de développement, en particulier, comme condition préalable au soutien à la balance des paiements et à l'allègement de la dette, le cadre pour une politique et une gestion économique nationales indépendantes en Afrique s'est progressivement rétréci.

1.27. L'utilisation judicieuse des ressources disponibles est également essentielle à la gestion efficace de l'économie. En Afrique, les ressources - financières, matérielles et humaines - ne sont pas toujours utilisées de façon rationnelle et on constate des pertes considérables. Cela est manifeste lorsqu'on assiste à un exode des compétences croissant dû aux taux élevés du chômage d'une main-d'oeuvre qualifiée frappant même des diplômés en science et technologie alors qu'au même moment on fait venir en Afrique des experts étrangers en grand nombre.

5. Principales incidences de l'économie politique africaine sur l'ajustement structurel

1.28. La principale conclusion de l'analyse précédente est que les blocages et facteurs structurels constituent les questions devant être abordées grâce à des stratégies, des politiques et des programmes appropriés. La structure de l'économie politique africaine démontre de façon évidente le fait qu'il est peu probable que les réformes politiques axées simplement sur les équilibres financiers et les structures des prix réussissent à provoquer une transformation économique et un développement soutenu.

1.29. Un corollaire principal de cette réalité structurelle de l'économie africaine est que, laissée à elle-même, elle a une tendance naturelle à provoquer des crises de l'intérieur et à assimiler d'autres de l'extérieur. Des actions résolues et positives sont donc nécessaires pour redresser les blocages et déséquilibres structurels et pour développer la capacité à s'adapter aux chocs internes et externes. Ainsi, la structure de l'économie politique africaine a des incidences critiques sur l'intérêt à accorder une priorité absolue aux programmes d'ajustement pour parvenir à des équilibres externes et internes et à des prix "réels" grâce aux seules lois du marché.

Chapitre 2 : Objectifs de développement de l'Afrique

1. Introduction

2.01. A la fin des années 70, il était devenu clair que les stratégies internationales de développement adoptées durant les années 60 et 70 n'avaient pas eu les effets d'infiltration escomptés sur le développement économique de l'Afrique. Le taux de croissance était resté faible aussi bien en termes réels que par rapport à celui des autres régions en développement. Pire encore, les structures économiques héritées de la colonisation et fondées sur la production de biens primaires ont été maintenues sans une transformation socio-économique et structurelle.

2.02. C'est compte tenu de ces résultats décevants que la Stratégie de Monrovia a été adoptée en 1979 par la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA comme contribution de l'Afrique à la Stratégie internationale de développement pour la troisième Décennie des Nations Unies pour le développement au cours des années 80 à la suite des recommandations de la Conférence des ministres de la Commission économique pour l'Afrique à sa quatorzième réunion tenue à Rabat (Maroc) en mars 1979 ^{1/}. La Stratégie a mis un accent tout particulier sur la nécessité d'un développement autosuffisant et auto-entretenu.

2.03. En avril 1980, la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA a adopté le Plan d'action de Lagos (PAL) pour la mise en oeuvre de la Stratégie de Monrovia. Le projet du Plan d'action de Lagos qui était l'aboutissement des réunions de la CEA durant le premier trimestre de 1980 a énoncé un certain nombre de propositions, de recommandations et de résolutions dans des domaines essentiels tels que l'alimentation et l'agriculture, l'industrie, les transports et communications, les ressources humaines et naturelles, la science et la technologie ainsi que l'intégration régionale avec l'objectif fondamental de parvenir à l'autosuffisance et à l'autonomie dans ces domaines. Le PAL a été complété par l'Acte final de Lagos dont l'objectif principal était de venir à bout des handicaps créés par l'extrême balkanisation du continent grâce à la promotion de la coopération et de l'intégration économiques sous-régionales. L'Acte final de Lagos avait comme objectif la création d'une communauté économique africaine au début du vingt et unième siècle.

2.04. Le PAL a établi comme objectif primordial l'atténuation de la pauvreté générale et l'amélioration du niveau de vie des populations africaines. En second lieu, le concept de développement autosuffisant a été considéré comme essentiel étant donné ses liens avec l'objectif premier, surtout en ce qui concerne les objectifs immédiats fondamentaux que sont la réalisation de l'autosuffisance alimentaire, la fourniture de biens et de services essentiels

^{1/} Voir résolution 332(XIV) de la CEA sur la stratégie africaine pour le développement dans le cadre de la troisième Décennie du développement (E/1979/50, E/CN.14/725).

etc.. En troisième lieu, si le PAL reconnaissait l'interdépendance des économies du monde, on avait pris conscience du fait que la balkanisation de l'Afrique nécessitait la réalisation de l'objectif d'autonomie collective nationale et régionale. En énumérant ces trois objectifs, le PAL n'a cependant pas laissé supposer qu'ils s'excluaient mutuellement. En fait, il était bien clair que les trois objectifs devaient être réalisés ensemble et que les stratégies pour y parvenir devraient prendre ce fait en considération.

2.05. Le PAL n'était pas seulement orienté vers la réalisation des buts et objectifs de développement à long terme, il prenait également acte de la nécessité des actions à court terme. Cependant, celles-ci devaient constituer un ensemble homogène du processus de développement et de transformation à long terme. Ainsi, les pays africains devaient réorganiser et transformer leurs structures et politiques sociales et économiques de façon continue en vue de créer progressivement les conditions pour la réalisation de l'objectif à long terme de développement autosuffisant et auto-entretenu. Malheureusement, du fait de l'aggravation de la crise économique en Afrique au début des années 80, l'approche du PAL était, dans de nombreux cas, abandonnée étant donné que la préoccupation principale de la plupart des responsables africains était de plus en plus axée sur la gestion de la crise en vue de la survie économique. La préoccupation portait désormais sur les problèmes à court terme qui résultaient principalement de chocs externes tels que l'effondrement du régime des taux de change stables et des marchés des produits de base, les taux d'intérêt élevés, la sécheresse persistante et l'accroissement des obligations extérieures au titre de la dette. Les cours des produits de base étaient, en termes réels à leur plus bas niveau depuis 1940. L'encours de la dette africaine qui était d'environ 48 milliards de dollars en 1980 a atteint 170 milliards de dollars en 1984 du fait que de nombreux pays étaient obligés de recourir en permanence à l'emprunt extérieur à des taux d'intérêt très élevés et de la baisse rapide des recettes d'exportation. A la fin de 1988, la dette avait atteint le montant de 230 milliards de dollars.

2.06. C'est dans ce contexte que de nombreux pays africains se sont retrouvés dans l'engrenage des programmes de stabilisation et d'ajustement à court terme qui ont eu tendance à dissocier les objectifs à court terme de rétablissement des équilibres financiers et ceux à long terme de transformation sociale et économique. Le même contexte a imposé les récentes tendances dans l'application du Programme prioritaire de redressement économique de l'Afrique et du Programme d'action des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique (PANUREDA). Bien que le Programme prioritaire et le PANUREDA visent à jeter les bases d'un développement autosuffisant, de nombreux pays africains ont été contraints de ne faire face qu'aux symptômes de la crise tels que les déséquilibres budgétaires et extérieurs, au prix du renoncement à s'attaquer aux causes structurelles fondamentales de la crise. Le présent chapitre vise à réitérer et à redéfinir les objectifs de développement de l'Afrique dans le cadre des impératifs actuels de redressement et de transformation.

2. Développement axé sur l'homme : atténuation de la pauvreté et amélioration du bien-être des peuples africains

2.07. L'objectif ultime du développement en Afrique est d'assurer le bien-être général des populations grâce à une amélioration soutenue de leur niveau de vie. C'est cet aspect quintessenciel humain du développement qui sous-tend tous les autres objectifs que l'Afrique devra réaliser, qu'ils soient économiques, sociaux, culturels ou politiques. Malheureusement, l'objectif d'amélioration du bien-être des populations ne s'est pas réalisé. On a plutôt assisté à une aggravation de la misère et des souffrances pour la majorité de la population se traduisant par un accroissement du nombre de personnes vivant dans la pauvreté absolue et de celles qui sont en permanence vulnérables et menacées par les calamités naturelles ainsi que le malaise des perturbations socio-économiques. A moins d'une amélioration immédiate des conditions de la grande majorité des populations africaines, il existe un danger réel d'une rupture systémique dans la structure socio-économique et le milieu naturel.

2.08. Il convient de souligner que l'urgence de l'atténuation de la pauvreté générale et de l'amélioration du bien-être des populations africaines ne découle pas simplement des aspects humanistes ou altruistes du développement. Elle repose, par-dessus tout, sur l'idée traditionnelle que le développement doit être conduit par les populations elles-mêmes grâce à leur participation pleine et active. Le développement ne devrait pas être entrepris au nom d'un peuple; il devrait plutôt résulter naturellement du système de valeur d'une société, de ses perceptions, de ses préoccupations et de ses efforts. Ainsi, pour réaliser et maintenir le développement, il est nécessaire d'assurer l'éducation et la formation, la santé, le bien-être et la vitalité des populations afin qu'elles puissent participer pleinement et efficacement au processus de développement.

2.09. C'est pourquoi le PAL a identifié la réalisation de l'autosuffisance alimentaire comme l'objectif numéro un que l'Afrique devrait s'efforcer d'atteindre. C'est dans la nature des choses que la viabilité de l'Afrique réside surtout dans sa capacité à nourrir ses propres populations à partir de ses propres ressources. La réalisation de l'objectif d'autosuffisance alimentaire nécessite également un changement des modes de consommation alimentaire de la région et des efforts pour maintenir la croissance démographique à des niveaux soutenables. Etant donné les ressources écologiques naturelles de l'Afrique, il y a certains aliments (blé, orge, avoine) qu'on ne peut produire à grande échelle et de façon efficiente. Cependant, la région peut produire de nombreux aliments de base tropicaux de façon efficiente et à grande échelle. Il importe donc d'harmoniser les modes de consommation et la capacité de production. Si les habitudes de consommation des populations africaines reposent principalement sur des produits alimentaires ne pouvant être produits dans la région, alors l'objectif d'autosuffisance alimentaire de l'Afrique restera toujours hors de portée. Dans ces circonstances, l'Afrique se retrouvera dans une situation toujours humiliante de dépendance alimentaire.

2.10. Il est inutile de souligner que vaincre la faim et la malnutrition en Afrique n'est qu'un des nombreux éléments de l'objectif d'établissement d'un développement axé sur l'homme. Ce concept recouvre de nombreux autres besoins et aspects essentiels tels que la liberté individuelle et la liberté politique. Tous ces éléments doivent être entièrement incorporés dans l'objectif visant à améliorer les conditions d'existence dans la région. Les niveaux actuels de pauvreté et de privation en Afrique imposent que, dans la recherche de la réalisation des objectifs à long terme, on s'engage dès à présent sur au moins un ensemble minimum de besoins devant être satisfaits dans le minimum de temps possible, en termes de production et d'accès à certains biens et services essentiels tels que l'alimentation, l'eau potable, le logement, les soins de santé et d'hygiène primaires, l'éducation et le transport à prix réduit.

2.11. Pour assurer l'accès aux biens et services susmentionnés, il faut offrir aux pauvres des possibilités d'emplois générateurs de revenus. Cela implique trois considérations importantes que l'Afrique devra avoir constamment en vue dans le processus de développement. Ce sont : a) l'accès des pauvres aux facteurs essentiels de production, en particulier la terre; b) la création d'emplois; et c) l'amélioration du mode de répartition de la richesse nationale. On doit cependant souligner qu'une contrainte majeure à l'accès des pauvres aux facteurs essentiels de production, en particulier la terre, est la dégradation du milieu naturel, à savoir l'érosion des sols, la sécheresse, le déboisement et la désertification. Il existe ainsi un rapport de symbiose entre la pauvreté et le milieu naturel. La pauvreté des sols, l'absence de pluies et la désertification réduisent la productivité des populations rurales et aggravent la pauvreté. Simultanément, l'aggravation de la pauvreté incite les pauvres à dégrader davantage le milieu naturel étant donné qu'ils luttent en vue d'améliorer une existence précaire. Ainsi, il est nécessaire d'établir des objectifs clairs tournés vers la gestion de l'environnement et d'assurer la survie et le bien-être des générations présentes et futures.

3. Etablissement d'un processus auto-entretenu de croissance économique et de développement

2.12. L'objectif final d'atténuation de la pauvreté générale et d'élévation du niveau de vie des populations africaines ne sera accessible que s'il est poursuivi en même temps que l'objectif d'établissement d'un développement auto-entretenu. Cela inclut trois sous-objectifs liés entre eux, à savoir i) le maintien d'une croissance économique soutenue; ii) la transformation des structures économiques et sociales de l'Afrique; et iii) le maintien d'une base de ressources adéquate.

2.13. Cependant, on doit souligner qu'à long terme, même si elle est nécessaire, une croissance économique soutenue ne sera ni suffisante ni possible sans une transformation fondamentale visant à supprimer les distorsions néfastes existant dans les structures économiques et sociales actuelles. Dans ce contexte, il est judicieux de souligner que l'on a jusqu'ici eu tendance à assimiler la transformation socio-économique à un

processus de modernisation économique et sociale qui essaie tout simplement de copier les modes de production et de consommation et les institutions des pays développés. Cette confusion a empêché la conceptualisation, l'élaboration et la mise en oeuvre convenables d'un processus de transformation dont le contenu et les paramètres seraient conformes aux valeurs et réalités africaines. Cette sombre perspective implique la nécessité d'une nouvelle éthique de transformation africaine qui incorpore au lieu d'aliéner les réalités africaines présentes et futures - économiques, politiques, sociales, culturelles et environnementales.

2.14. Dans le cadre de la transformation sociale et économique, il faudra à long terme modifier non seulement les habitudes alimentaires mais également l'ensemble des modes de consommation des Africains. Les modes de consommation actuels, principalement en zone urbaine, sont anormaux parce qu'empruntés aux systèmes de valeur des pays développés, ce qui a inévitablement conduit à une dépendance vis-à-vis des produits des pays développés, tout en compromettant la mise au point de biens pouvant être produits sur place. Il convient également de souligner que la modification des modes de consommation de l'Afrique est importante non seulement pour l'élimination de la dépendance à l'égard des importations de biens de luxe mais également pour la définition des biens et des services que la région devrait chercher à produire. Rétrospectivement, il est à présent évident que l'approche faisant intervenir la substitution des importations, adoptée sur la base des modes de consommation actuels des zones urbaines, ne pouvait entraîner la transformation souhaitée.

2.15. La transformation des structures économiques et sociales de l'Afrique est encore plus importante au niveau de la production en particulier dans le choix des technologies qu'on peut acquérir d'autres régions pour faire face aux objectifs de changements et de transformation structurels et dans le développement des compétences humaines nécessaires et appropriées pour faciliter l'adaptation et l'intériorisation de ces technologies. Il faudra pour cela des changements structurels pour ce qui est tant de la nature des biens produits que de la façon dont ils sont produits. S'agissant de la nature des biens produits, les enseignements que l'Afrique doit tirer de la crise économique et sociale actuelle ainsi que des principales tendances de l'économie mondiale devraient permettre de faire le bon choix. L'un de ces enseignements est que la crise a permis d'établir de façon incontestable la justesse de l'objectif déclaré de l'Afrique, à savoir atteindre l'autosuffisance alimentaire. La crise a également souligné la nécessité de privilégier la production de l'ensemble des biens et services de première nécessité.

2.16. Un autre enseignement est que l'Afrique doit se libérer du carcan que constitue sa dépendance à l'égard d'un nombre limité de produits d'exportation dont les cours sont de plus en plus bas. Au vu des tendances qui se font jour dans les structures de la production et des échanges mondiaux, cet objectif revêt une importance particulière. Outre le déplacement de plus en plus perceptible des centres de décision de l'économie mondiale, des tendances nettes se font jour qui indiquent d'importants changements à long

terme de la nature et de l'importance des matières premières qui seront nécessaires pour un mode de production qui devient de plus en plus à forte intensité de savoir-faire plutôt que de matériel. Pour cela, il faudra un réexamen des biens d'exportation que l'Afrique devrait produire à moyen et à long terme. Il est de plus en plus clair que les pays africains ne peuvent percer en se contentant d'exporter des matières premières telles que le café, le cacao, le cuivre, etc.. Cependant, réexaminer le secteur de l'exportation ne signifie pas que les pays africains devraient cesser d'exporter les produits qui leur procurent des avantages comparatifs, mais plutôt que le passage de la dépendance à la viabilité commerciale doit constituer l'objectif. Il s'ensuit qu'il y a lieu de mettre davantage l'accent sur le commerce intra-africain qui, de lui même, devrait influencer la nature des produits que les pays africains peuvent exporter entre eux. D'une manière générale, l'Afrique devrait principalement produire pour ses propres besoins, en se fondant sur l'interdépendance des pays qui la composent.

2.17. La tâche sans doute la plus difficile qui attend l'Afrique dans ses efforts de transformation de ses structures économiques et sociales en vue d'un développement autonome concerne la transformation des modes de production. Cette tâche revêt plusieurs dimensions, dont les plus importantes sont l'accroissement de la productivité et du rendement des ressources, la réduction de la dépendance vis-à-vis des ressources extérieures et la participation de tous à la définition des besoins et de la façon de les satisfaire.

2.18. Il va sans dire qu'à long terme ce n'est qu'en comptant sur leurs propres ressources que les pays africains réussiront un développement autonome et une transformation économique et sociale authentique. Aussi, la région dans son ensemble doit-elle résolument chercher à atteindre un degré élevé de maîtrise des techniques ainsi que d'autonomie et de viabilité financières. L'autonomie financière est un objectif à plusieurs dimensions qui doit rentrer dans le cadre de l'objectif à long terme que constitue l'autosuffisance. Pour ce faire, il faudra briser plusieurs relations de dépendance : dépendance vis-à-vis des devises et de l'aide étrangère, dépendance vis-à-vis de l'investissement étranger direct et, surtout, le piège de la dette qui grossit les effets de l'ensemble des types de dépendance financière. La maîtrise des techniques est également d'une importance capitale pour atteindre l'objectif de développement autonome. Il n'a pas toujours été facile ou possible à beaucoup de pays africains d'intérioriser effectivement la technologie. Par conséquent de grands efforts doivent être faits par les pays africains et les institutions internationales comme l'ONUDI pour ce qui est de la technologie rentable et adaptable.

4. Intégration des économies africaines : autonomie nationale et régionale

2.19. Dans le Plan d'action de Lagos, un accent particulier est mis sur l'objectif visant à atteindre l'autonomie collective en Afrique. Cet objectif se retrouve également dans l'Acte final de Lagos, dans lequel est préconisée la création d'une communauté économique africaine à l'horizon de l'an 2000. Or, il est important de souligner que la motivation ayant conduit l'Afrique à rechercher l'autonomie collective est profondément enracinée dans l'histoire du continent et dans son héritage culturel exceptionnel, tout en se justifiant par les réalités économiques actuelles aux niveaux national et mondial.

2.20. La balkanisation politique du continent en Etats-nations arbitraires rend compréhensible la volonté de l'Afrique de restructurer une région fragmentée et d'en faire une entité économique et politique plus cohérente et plus forte. Le sens africain de l'union et de la solidarité entraîne également la volonté naturelle d'une coopération socio-économique accrue. Sur le plan économique, les nombreux obstacles que les pays africains rencontrent sur la voie du développement authentique du fait d'un espace économique limité et fragmenté ont été à la base de la détermination de l'Afrique à poursuivre et à atteindre l'objectif d'une autosuffisance collective. D'une manière générale, l'autosuffisance représente pour l'Afrique aussi bien la fin que les moyens par lesquels elle finira par trouver son identité véritable, sa dignité et sa force historique. C'est la fin et les moyens par lesquels la région trouvera la capacité de maîtriser ses ressources, son développement et son avenir.

2.21. L'intégration des économies africaines et la réussite d'une autosuffisance collective revêtent trois dimensions interdépendantes : a) l'intégration des infrastructures matérielles, institutionnelles et sociales; b) l'intégration des structures de production; et c) l'intégration des marchés africains.

2.22. L'expérience a montré qu'aucune intégration régionale ne peut être réussie si l'infrastructure devant soutenir les structures de production et les marchés régionaux n'est pas suffisamment intégrée. L'intégration des infrastructures matérielles et institutionnelles facilite ainsi l'instauration d'un climat propice à la coopération régionale. Par conséquent, l'Afrique doit chercher à mettre en place une base infrastructurelle intégrée, ce qui pourrait se faire dans le cadre sous-régional actuel. A cet égard, il est des secteurs qui revêtent une importance particulière, notamment les transports, l'énergie et l'infrastructure institutionnelle consacrée à la recherche, particulièrement dans l'agriculture. Il importe de désenclaver les régions isolées et de mettre en place des liaisons de transport suffisantes afin de créer des espaces économiques sous-régionaux intégrés. De même, l'exploitation intégrée des ressources énergétiques de la région, dont la répartition est inégale, notamment l'énergie hydroélectrique, permettrait aux régions déficitaires en la matière d'obtenir l'énergie tant nécessaire à leur transformation. Des travaux de recherche entrepris aux niveaux sous-régional et régional dans des domaines tels que l'agriculture, la sécheresse et la désertification, les maladies tropicales, la lutte phytosanitaire, les plantes médicinales, etc., permettraient notamment d'éliminer le double emploi au niveau national et de faciliter l'exploitation sur une base régionale des résultats des travaux de recherche.

2.23. Les fruits réels de l'autonomie collective de l'Afrique viendront sans aucun doute de l'intégration des structures de production. Premièrement, c'est à ce niveau que seront réalisées des économies d'échelle. Deuxièmement, étant donné les complémentarités naturelles des richesses de la région, l'intégration des structures de production permettra de créer des relations horizontales et verticales dans le processus de développement régional. Troisièmement, l'intégration des structures de production permettra d'alléger

les problèmes de ressources financières car les pays pourront ainsi mettre en commun leurs ressources et élaborer des programmes multinationaux dans des domaines tels que la sidérurgie et l'aménagement des bassins des fleuves et des lacs.

2.24. Les aspects de l'autonomie collective relatifs à la production sont si importants qu'il convient tout particulièrement d'établir les priorités ou de définir les structures de production particulières à viser. Conformément à l'objectif consistant à tendre vers un développement centré sur l'homme, la première priorité sera celle de la sécurité alimentaire au niveau régional. La deuxième priorité a trait à la production de biens intermédiaires et de biens d'équipement, en particulier des produits sidérurgiques, des machines-outils, des engrais, des produits chimiques et pharmaceutiques, des matériaux de construction ainsi que du matériel agricole et des équipements de transport et de construction. La troisième priorité est le commerce intra-africain. La transformation des structures de production nationales en structures régionales complémentaires exigera la facilitation du commerce intra-africain, qui sera ainsi le moteur de l'autonomie collective. La mise en place d'un marché régional est indispensable à la spécialisation et à la transformation des produits, à l'autosuffisance, à la réduction de la dépendance vis-à-vis du commerce extérieur et à la satisfaction des besoins des populations africaines.

5. Conclusion

2.25. Pour atteindre ces objectifs, il faudra procéder à des changements profonds dans les domaines de la démocratisation de la société, social et économique ainsi que dans les stratégies et politiques de développement. Les systèmes politiques devront évoluer vers une démocratisation véritable et une pleine participation de toutes les couches de la société. Ce n'est qu'à ce prix que l'on pourra persuader les gens d'accepter les sacrifices demandés et de consacrer toute leur énergie à l'oeuvre de transformation. En outre, la conception, le contenu et le suivi des programmes nationaux d'ajustement devront être fondés sur ces objectifs, si l'on veut qu'ils conduisent au redressement et à la transformation.

2.26. Des décisions devront également être prises concernant le cadre institutionnel adapté à l'économie, en particulier pour ce qui est du rôle des secteurs privé et public, des différentes formes de répartition du capital des entreprises productives telles que les coopératives et les organismes étatiques, communautaires et locaux. Un autre domaine qui revêt une importance capitale a trait aux mécanismes de régulation, à savoir les marchés et les prix, la planification ainsi que le contrôle direct de la qualité et de la quantité. Toutes ces questions relatives aux stratégies, aux politiques et aux mécanismes institutionnels sont traitées aux chapitres 4 à 6.

Chapitre 3 : Evaluation des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel en Afrique

1. Introduction

3.01. Dès le début des années 70, les pays africains avaient commencé à traverser une crise grave, qui s'est aggravée au cours des années 80. Même si, comme le montre clairement le chapitre 1, cette crise a eu principalement pour origine les faiblesses structurelles des économies africaines, elle a été néanmoins perçue en termes de déséquilibres internes et externes : détérioration des termes de l'échange, aggravation du déficit de la balance des paiements, inflation galopante, aggravation du déficit budgétaire et épuisement des réserves de devises. Devant cette situation, les Etats africains, épaulés par la communauté internationale et en particulier les organismes de financement et de développement, se sont principalement attelés à redresser les déséquilibres internes et externes. Ainsi, dès les années 70, de plus en plus de pays africains ont commencé à mettre en place des programmes de stabilisation et, à partir de 1982, des programmes d'ajustement structurel. Plus précisément, au cours de la période 1980-1988, 33 pays africains ont bénéficié des arrangements standby du FMI, 12 de la facilité élargie du Fonds et 15 des prêts à l'ajustement structurel (PAS) de la Banque mondiale.

3.02. En dépit de ces efforts, la crise a gardé toute son acuité. De nombreux pays africains sont passés de la stagnation au déclin; les déficits alimentaires ont atteint des proportions inquiétantes; le chômage s'est aggravé; la sous-utilisation de la capacité industrielle s'est généralisée et la détérioration de l'environnement a menacé la survie même des Africains.

2. Les aspects politiques des programmes de stabilisation et d'ajustement en cours

3.03. L'analyse ayant montré que les déséquilibres extérieurs des économies africaines avaient pour cause une demande intérieure excessive, elle-même due à un trop fort développement du crédit, les programmes de stabilisation et d'ajustement ont été axés sur le contrôle de la demande à travers un resserrement du crédit. L'analyse du déséquilibre de la balance des paiements fait apparaître deux facteurs. Le premier, relatif à la comptabilité du revenu national, indique que la différence entre la demande intérieure globale et le revenu national est toujours égale au déficit des comptes courants, de la balance des paiements. Le second, qui a trait au flux des ressources, indique que la différence entre la demande intérieure totale et le revenu devrait correspondre à la différence entre la croissance du crédit et la demande monétaire. Cette identité sert à expliquer que la seule façon de dépenser plus que ce qu'on gagne est d'obtenir un crédit. D'où la conclusion que pour améliorer la situation de la balance des paiements, il faut réduire la demande intérieure par un resserrement du crédit.

3.04. Le FMI, qui a toujours joué un rôle moteur dans la conception et le financement de programmes de stabilisation et d'ajustement en Afrique, a toujours visé la réalisation d'équilibres financiers intérieurs et extérieurs dans le cadre des objectifs suivants :

- a) Réduction du déficit des comptes courants de la balance des paiements;
- b) Réalisation d'un équilibre entre les dépenses et les recettes publiques, ce qui implique une réduction du financement du déficit.

3.05. A partir du début des années 80, le Fonds a financé des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel au moyen d'accords standby dans la tranche de crédit supérieure et d'accords élargis, qui visaient à l'origine à constituer des crédits d'appui au titre de la balance des paiements mis à la disposition des pays pour de courtes périodes d'un à deux ans. Vers le milieu des années 80, il s'est également efforcé d'ajouter la croissance aux objectifs à réaliser par les programmes d'ajustement financés par lui. C'est, entre autres, ce qui a amené à réviser, en la portant de deux à trois ans, la durée des tranches supérieures de crédit du Fonds. En 1986, le Fonds a instauré le mécanisme d'ajustement structurel (MAS) puis, en 1988, le mécanisme d'ajustement structurel élargi (MASE) pour répondre aux besoins des pays à faible revenu en matière d'ajustement.

3.06. Les principaux objectifs des prêts de la Banque mondiale au titre de l'ajustement structurel, lancés en 1980, sont les suivants : appui à l'introduction et à l'application dans les pays bénéficiaires de trains de mesures jugés adaptés au processus d'ajustement, et institutionnalisation d'une "gestion économique souple". Les principales politiques régissant les programmes d'ajustement structurel financés par la Banque sont les suivantes :

- a) Réduction de la taille du secteur public et amélioration de sa gestion;
- b) Elimination des distorsions de prix dans divers secteurs de l'économie;
- c) Libéralisation accrue des échanges;
- d) Promotion de l'épargne intérieure dans les secteurs public et privé.

3.07. Par ailleurs, grâce à son programme de prêts sectoriels, la Banque a soutenu l'ajustement structurel dans des secteurs précis. A l'instar des prêts d'ajustement structurel, ce programme vise à introduire et à appliquer des réformes générales dans des secteurs clés tels que l'agriculture, le secteur manufacturier, l'énergie et la mise en valeur des ressources humaines.

3.08. Les principaux instruments politiques que la Banque et le Fonds utilisent dans le cadre de leurs programmes de stabilisation et d'ajustement sont les suivants :

- i) Ajustement des taux de change, principalement au moyen d'une dévaluation;

- ii) Politique des taux d'intérêt destinée à encourager l'épargne intérieure et une allocation judicieuse des ressources;
- iii) Maîtrise de la masse monétaire et du crédit;
- iv) Politique budgétaire destinée à réduire les dépenses publiques et le financement du déficit;
- v) Libéralisation des échanges et des régimes de paiement;
- vi) Déréglementation des prix des biens, des services et des facteurs de production.

3. Evaluation des principes et politiques des programmes d'ajustement orthodoxes

3.09. A la base des programmes d'ajustement en cours décrits ci-dessus se trouve un argument bien connu et fondé sur la théorie économique classique, selon lequel les politiques relatives à la production, à l'emploi et aux prix (y compris les salaires, les taux d'intérêt et les taux de change) sont mieux déterminées par le libre jeu des forces du marché et que les prix sont les meilleurs garants d'une allocation judicieuse des ressources. Bien entendu, cet argument est basé sur l'hypothèse selon laquelle les structures économiques ne varient pas avec le temps et qu'elles sont suffisamment souples pour que les variations de la demande et de l'offre réagissent rapidement aux signaux du marché. Un autre aspect important de la base théorique des mesures d'ajustement en cours provient d'une foi inébranlable dans l'efficacité des instruments monétaires, notamment que le volume de la production et le niveau des prix peuvent être réglementés en contrôlant la masse monétaire et que les forces et les institutions socio-politiques ne jouent qu'un rôle négligeable.

3.10. Si l'expérience africaine ne dément pas totalement ces principes, elle illustre, peut-être tout à fait pertinemment, les difficultés qui se dresseraient si les hypothèses de base étaient loin d'être réalisées et si les agrégats économiques n'étaient pas très sensibles aux forces du marché. Dans la situation de l'Afrique, il est clair et net que bon nombre de pays ont adopté un système de marché libre sans être en mesure de tirer pleinement parti des possibilités offertes par ce marché, en raison de leur faible capacité d'ajuster leur appareil de production. Les conséquences de ces éléments de rigidité structurelle sont manifestes dans de nombreux domaines, mais en particulier dans les suivants : capacité limitée des agriculteurs africains de tirer profit des incitations en matière de prix sans un approvisionnement assuré en facteurs de production nécessaires; insensibilité de la production intérieure aux possibilités nouvelles offertes sur les marchés d'exportation et les marchés intérieurs, par suite d'une dévaluation de la monnaie, en raison d'une multitude de difficultés techniques et d'approvisionnement; et lente réaction de l'épargne aux taux d'intérêt élevés. Ces éléments de rigidité sous-entendent que le gros du fardeau de l'ajustement a été supporté grâce à d'importantes réductions des dépenses intérieures avec de graves conséquences économiques et sociales qui ont eu, dans bien des cas, tendance à retarder plutôt qu'à promouvoir le processus de transformation de la structure de l'économie.

3.11. Sur la base du cadre théorique orthodoxe brièvement décrit ci-dessus, le FMI et la Banque mondiale ont mis au point des instruments clés pour les programmes de stabilisation et d'ajustement. Les principales caractéristiques de ces instruments et leurs répercussions sur les économies africaines sont examinées ci-après :

i) Politique du crédit : La politique du crédit utilisée dans les programmes orthodoxes d'ajustement structurel conduit bien souvent à la contraction de la production et à l'accélération des pressions inflationnistes et, si elle peut réussir à améliorer la balance des comptes d'opérations courantes, elle entraîne une réduction des investissements. Pis encore, une politique soutenue de resserrement du crédit déboucherait sur une diminution de l'équipement existant en raison de l'incapacité à renouveler le matériel. En outre, une politique du crédit appliquée sans discernement a des effets néfastes sur le secteur de la production.

ii) Taux d'intérêt : Les programmes de stabilisation et d'ajustement préconisent souvent un ajustement des taux d'intérêt afin d'accroître l'épargne et de refléter le coût d'opportunité du capital. L'épargne peut certes réagir positivement au taux d'intérêt réel créditeur; toutefois, les imperfections des marchés financiers et de capitaux africains sont telles que des taux d'intérêt débiteurs élevés encouragent la spéculation plutôt que la production, ce qui aggrave le caractère d'échange essentiel de l'économie africaine. De surcroît, les taux d'intérêt élevés tendent à suralimenter l'inflation et peuvent être de peu d'utilité pour le secteur rural, à cause de la fragilité et de l'étroitesse de la base financière de ce secteur.

iii) Politique des taux de change : L'une des raisons de la dévaluation est la modification des prix relatifs qu'elle est censée apporter en orientant la demande extérieure et intérieure vers les biens intérieurs, et partant, l'encouragement de la production. Cependant, les conditions de l'offre intérieure et de la demande extérieure devant être normalement remplies pour que la dévaluation soit couronnée de succès ne le sont pas souvent, à cause de la limitation des moyens technologiques qui ne permettent pas de substituer facilement des produits locaux aux produits importés, tandis que la dévaluation ne joue pas de façon appréciable sur l'élasticité de la demande extérieure. Dans le cas des pays dont l'essentiel des exportations est constitué par de produits de base, et aux prix fixés à l'extérieur, et où la part importante des importations essentielles n'est pas substituable localement (carburant, biens d'équipement, pièces de rechange, médicaments etc.), la dévaluation n'a qu'un effet négligeable sur l'amélioration de la balance de paiements. D'ailleurs, l'hypothèse que la dévaluation peut modifier les rapports entre les salaires et les prix méconnaît la question de l'équité dans la répartition du revenu, qui est influencée par

des facteurs économiques, politiques et sociaux complexes. De plus, la dévaluation influe directement sur l'inflation par l'accroissement des coûts intérieurs des produits importés, ou elle réduit la quantité des produits qui sont importés à des prix accrus, ce qui aboutit à la sous-utilisation de la capacité industrielle. Par conséquent, les avantages que le secteur des exportations tirerait d'une rentabilité accrue de la situation monétaire intérieure sont réduits à néant par les conséquences susmentionnées, en raison de la dépendance excessive des économies africaines à l'égard de l'extérieur.

iv) Libéralisation des échanges commerciaux : La libéralisation des importations découle essentiellement de la théorie classique des avantages comparatifs, qui n'est pas compatible avec des situations où l'élasticité des importations dépasse de loin celle des exportations. De ce fait, dans la situation actuelle de l'Afrique, la libéralisation excessive du commerce n'est pas un instrument pratique de politique, en raison du protectionnisme des pays industrialisés à l'encontre des exportations des pays africains et également des effets défavorables de la compétition étrangère vis-à-vis des industries naissantes africaines.

v) Politique de privatisation : Les faibles résultats des entreprises du secteur public en Afrique ont été avancés dans les programmes orthodoxes de stabilisation et d'ajustement pour justifier la privatisation de ces entreprises. Toutefois, la supériorité présumée des institutions privées n'a aucun fondement théorique. Il faut également citer dans la privatisation la thèse inexacte selon laquelle le secteur privé autochtone est assez solide pour prendre la relève des sociétés d'Etat. Dans les pays africains où ce n'est généralement pas le cas, la privatisation pourrait conduire à la reprise de ces entreprises publiques par des sociétés transnationales, ce qui renforce encore plus la dépendance des pays africains à l'égard de l'extérieur. Le pire, c'est la substitution du critère de la rentabilité au critère du bien-être social dans des domaines cruciaux comme l'approvisionnement en eau, dans un continent où la majorité de la population n'a pas accès à l'eau potable.

vi) Mécanisme des prix : Le recours excessif au marché et aux prix en tant que moyens de répartition dans les programmes de stabilisation et d'ajustement part de l'hypothèse que les marchés sont compétitifs et que les ressources sont parfaitement mobiles. Ce phénomène conduit à recommander la libéralisation, la déréglementation et la réduction au minimum du rôle de l'Etat dans l'affectation des ressources. Néanmoins, l'existence d'imperfections généralisées au sein du marché et d'une rigidité structurelle ainsi que d'une inégalité prononcée rend ces hypothèses inopérantes. Le recours abusif au mécanisme des prix ne tient pas compte de la nécessité des interventions sélectives de l'Etat, qui peuvent se révéler indispensables dans les pays connaissant des pénuries d'ordre structurel et une répartition déséquilibrée du revenu.

- vii) Réductions générales des déficits budgétaires : Les programmes d'ajustement structurel orthodoxes préconisent souvent des réductions budgétaires générales suivant un pourcentage annuel déterminé, comme moyen de corriger les déséquilibres budgétaires. Souvent l'impact déflationniste de cette politique et la réduction des dépenses publiques relatives aux services sociaux tels que l'enseignement, la santé, l'hygiène et l'approvisionnement en eau qui en résulte, affecte défavorablement le bien-être de la majorité des populations des pays concernés.

3.12. De nombreux pays africains ont dû adopter des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel appuyés par le FMI et la Banque mondiale pour obtenir une aide d'urgence au titre de la balance des paiements et un financement extérieur faisant cruellement défaut. Toutefois, comme le montre l'analyse dans la section qui suit, ces programmes quelquefois n'abordent pas les véritables questions et dans de nombreux cas n'ont pu s'attaquer effectivement aux causes profondes de la crise africaine. En outre, ces programmes parviennent rarement à saisir les réalités politiques, sociales, culturelles et économiques des pays africains. Comme il est dit dans la Déclaration de Khartoum, ces programmes sont "incomplets car il sont souvent mis en oeuvre comme si les équilibres budgétaires, commerciaux et des prix étaient des fins en eux-mêmes et un arsenal pratiquement complet permettant d'accroître la production. Certains facteurs qui peuvent créer des déséquilibres dans la condition humaine tels que l'emploi, les revenus, la nutrition, la santé et l'éducation ne font pas l'objet de la même attention prioritaire que les déséquilibres macro-économiques. (...) Ils sont trop mécanistes en ce qu'ils ne tiennent pas suffisamment compte des réalités économiques, humaines et culturelles, particulièrement des pays. (...) Leur durée d'application est trop courte. L'Afrique ne peut attendre de réaliser un équilibre extérieur et budgétaire avant de chercher à améliorer la condition humaine pas plus qu'il ne lui est possible de remettre à plus tard les investissements humains à long terme visant à renforcer les moyens institutionnels, scientifiques, techniques et productifs dans un environnement équilibré".

4. Incidence des programmes d'ajustement structurel sur les résultats économiques des pays africains

3.13. Il faut évaluer soigneusement les résultats des programmes d'ajustement structurel pour mesurer leur réussite. A cet égard, un certain nombre de questions doivent être posées :

a) Aspects économiques

- i) Quelle a été l'incidence des programmes d'ajustement structurel sur la production de biens non commercialisables, en particulier des produits alimentaires destinés à la consommation intérieure? Dans quelle mesure l'accroissement de la production de biens commercialisables s'est-elle faite aux dépens de celle de biens non commercialisables?

ii) Quelle a été l'incidence de la politique de libéralisation sur la production et la consommation intérieures?

iii) Quelle a été l'incidence des programmes d'ajustement structurel sur le niveau de l'épargne et de l'investissement intérieurs ainsi que sur l'équilibre entre ces deux éléments?

iv) Quelle a été l'incidence des programmes d'ajustement structurel sur la production de biens de substitution aux importations?

v) Quelle a été l'incidence des programmes d'ajustement structurel sur le volume des exportations? En cas d'augmentation de celui-ci, dans quelle mesure s'est-elle traduite par un accroissement correspondant des recettes d'exportation?

b) Aspects financiers

vi) Quelle a été l'incidence des programmes d'ajustement structurel sur le niveau de l'inflation?

vii) Dans quelle mesure a-t-il fallu compléter les politiques relatives aux taux de change par des politiques commerciales?

viii) Quelle a été l'incidence des programmes d'ajustement structurel sur les apports autonomes d'investissement étranger?

ix) Quel niveau d'apports non autonomes de ressources (apports liés à l'adoption de programmes d'ajustement structurel) ont été injectés dans l'économie pour financer les programmes d'ajustement?

x) Quelles données permettent d'affirmer qu'en cas d'interruption des apports non autonomes de ressources, le processus d'ajustement peut être entretenu grâce aux apports autonomes?

c) Aspects sociaux

xi) Quelles ont été les répercussions sociales des programmes d'ajustement et combien de temps peuvent-elles être tolérées sans entraîner des troubles politiques et sociaux sérieux;

xii) Quelle a été l'incidence des programmes d'ajustement structurel sur la mise en valeur des ressources humaines (enseignement, santé, nutrition et emploi) qui est essentielle à la transformation structurelle?

xiii) Quelle a été l'incidence des programmes d'ajustement structurel sur l'inégalité des revenus et sur le niveau de vie des groupes sociaux les plus vulnérables (les femmes, les enfants et les personnes âgées)?

3.14. Dans la deuxième phase de cette étude, dans laquelle les pays seront étudiés un à un, toutes ces questions seront traitées de façon exhaustive.

Cependant, il convient de souligner que les pays entreprenant des réformes et qui se trouveraient dans la meilleure situation possible pour améliorer leurs conditions économiques et financières ainsi que les conditions socio-économiques de leurs populations seraient les pays qui, moyennant une combinaison de l'ajustement du taux de change, de la politique commerciale et d'autres mesures, arrivent à un processus pouvant conduire à un développement important de la production de biens de substitution aux importations ainsi qu'à un accroissement soutenu de la production alimentaire intérieure. Ce sont ces pays qui auront une bonne chance de réussir leurs réformes tout en évitant un accroissement important de l'inflation intérieure et de graves conséquences sociales. C'est également dans ces pays que le processus de réformes a le plus de chance d'aboutir à une croissance auto-entretenu.

3.15. Le tableau 3.1, établi à partir des fichiers de données de la Banque mondiale, montre la croissance du PIB, aux prix constants de 1980, pour tous les pays africains de 1980 à 1987. La Banque mondiale a classé ces pays en quatre catégories : i) pays appliquant des programmes d'ajustement structurel important; ii) pays appliquant des programmes d'ajustement structurel limité; iii) pays de l'Afrique sub-saharienne n'appliquant pas de programme d'ajustement structurel; iv) pays d'Afrique du Nord. Contrairement aux conclusions de l'évaluation de l'impact des programmes d'ajustement structurel publiées dans une récente étude de la Banque mondiale, dans laquelle il est notamment dit : "Il est évident que les résultats économiques globaux des pays appliquant de vigoureux programmes de réforme sont meilleurs que ceux qui s'en abstiennent.." ^{1/} les données relatives à la croissance du produit intérieur brut du tableau 3.1 montrent que pour le premier groupe de pays - ceux qui appliquent des programmes d'ajustement structurel vigoureux - ont réalisé un taux de croissance annuel moyen négatif de 1,53 % durant la période 1980-1987. Les résultats de ce groupe ont cependant varié d'année en année. Lors du lancement des programmes d'ajustement en 1980-1981, ces pays ont enregistré un taux de croissance du PIB négatif de 7,8 % suivi d'une amélioration en 1981-1982. En 1982-1984, la croissance du PIB a nettement baissé, enregistrant un certain redressement en 1985-1986, suivi à nouveau d'une baisse importante en 1986-1987. Les deuxième et troisième groupes de pays - ceux qui mènent un ajustement faible et ceux qui n'appliquent aucun programme d'ajustement - ont enregistré un taux de croissance annuelle du PIB moyen de 1,2 et 3,1 % respectivement durant la période 1980-1987. Bien que ces deux derniers groupes de pays aient des taux de croissance annuelle du PIB variables en 1980-1982, ils ont enregistré des taux de croissance annuelle positifs pendant toute cette période à l'exception de la période 1983-1984 pour les pays à faible programme d'ajustement et en 1986-1987 pour les "autres pays" où des taux de croissance négatifs ont été enregistrés. Pour l'Afrique du Nord, le taux de croissance annuelle moyen pour la période 1980-1987 a été de 1,50 %, un taux négatif n'ayant été enregistré que durant la période 1980-1981. Le taux de croissance annuelle moyen global pour l'Afrique dans son ensemble était relativement faible, à 0,40 %, entre 1980 et 1987, largement influencé par les médiocres résultats des pays appliquant des programmes d'ajustement vigoureux.

^{1/} The World Bank and the UNDP, Africa's Adjustment and Growth in the 1980's (IBRD, WASHINGTON D.C., 1989), reference à la Preface page iii paragraph 6.

3.16. Il faut souligner que dans chaque catégorie de pays, on trouve des taux négatifs et des taux positifs de croissance. Le nombre de taux de croissance négatif a dépendu partiellement de facteurs extérieurs tels que : les conditions climatiques, les cours des produits primaires, les apports de ressources extérieures et la situation de la dette. Par conséquent, vouloir relier directement les tendances de la croissance avec l'adoption ou la non-adoption de programmes d'ajustement structurel classiques ne serait ni réaliste ni crédible, les facteurs extérieurs ci-dessus n'étant pas pris en compte en même temps que les insuffisances structurelles.

Tableau 3.1
Croissance du PIB en Afrique
(aux prix constants de 1980)

Catégorie de pays	1980-87							Moyenne 1980-1987
	1980 -1981	1981 -1982	1982 -1983	1983 -1984	1984 -1985	1985 -1986	1986 -1987	
Ajustement important <u>1/</u>	-7.79	1.74	-4.76	-5.53	6.53	2.66	-2.82	-1.53
Ajustement limité <u>2/</u>	5.44	3.59	1.07	-1.42	0.29	-1.91	1.72	1.22
Autres pays <u>3/</u>	3.92	3.56	3.32	3.67	6.40	3.62	-2.52	3.10
Afrique du Nord <u>4/</u>	-2.27	3.12	3.63	2.78	1.90	0.19	1.29	1.50
Total Afrique	-3.42	2.65	-0.02	-0.73	3.67	1.21	-0.57	0.40

Source : Fichiers de données de la Banque mondiale

Notes :

1/ Burundi, Congo, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauritanie, Maurice, Niger, Nigéria, République centrafricaine, République-Unie de Tanzanie, Sénégal, Togo, Zaïre.

2/ Bénin, Burkina Faso, Comores, Ethiopie, Guinée équatoriale, Libéria, Mali, Sierra Léone, Somalie, Soudan, Zambie et Zimbabwe. Les taux indiqués ici ne tiennent pas compte des Comores et de la Guinée équatoriale. Les taux de 1986 et 1987 ne tiennent pas compte de la Somalie.

3/ Angola, Botswana, Cameroun, Cap Vert, Djibouti, Gabon, Lesotho, Mozambique, Ouganda, Rwanda, Sao Tomé et Principe, Seychelles, Swaziland, Tchad. Les taux ne tiennent pas compte de Djibouti. Les taux de 1986 et 1987 ne tiennent pas compte de l'Angola.

4/ Algérie, Egypte, Jamahiriya arabe libyenne, Maroc, Tunisie.

3.17. L'analyse ci-dessus est complétée par une autre évaluation effectuée par la Banque mondiale en 1988 et figurant dans le tableau 3.2. D'après ce tableau, les pays d'Afrique sub-saharienne appliquant des programmes d'ajustement structurel ont connu après l'adoption de ces programmes : un déclin du taux de croissance du PIB de 2,7 % à 1,8 %; une baisse du rapport de l'investissement au PIB de 20,6 % à 17,1 %; une aggravation du déficit budgétaire de -6,5 % à -7,5 % du PIB; une augmentation du rapport du service de la dette aux recettes d'exportation de 17,5 % à 23,4 %. Ce tableau montre également que le rapport du compte des opérations courantes au PIB n'a accusé qu'une légère amélioration, passant de -9,4 % à -6,5 %.

Tableau 3.2
Indicateurs de la durabilité de l'ajustement dans les pays
sub-sahariens appliquant des programmes d'ajustement
structurel de la Banque mondiale/du FMI

Indicateurs	Période	Pourcentage
Rapport investissements/PIB	Avant	20,6
	Après	17,1
Taux annuel de croissance du PIB	Avant	2,7
	Après	1,8
Rapport déficit budgétaire/PIB	Avant	-6,5
	Après	-7,5
Rapport compte d'opérations courantes/PIB	Avant	-9,4
	Après	-6,5
Rapport service de la dette/exportations	Avant	17,5
	Après	23,4
Taux de croissance de la consommation privée par habitant	Après	-0,7

Source : Banque mondiale, Washington D.C., Report on Adjustment Lending, 8 août 1988 (p.45).

3.18. Il a été établi que les programmes d'ajustement structurel n'ont pas réussi à réduire les conséquences néfastes, de la crise économique africaine à en juger par les performances des économies et les conditions socio-économiques des populations. L'impact des programmes d'ajustement structurel sur le bien-être des différents groupes sociaux des pays africains a fait l'objet de recherches considérables comme en témoignent le rapport de la Conférence internationale sur le facteur humain dans le redressement

économique et le développement de l'Afrique, tenue à Khartoum en 1988, ainsi que les études réalisées par le FMI et la Banque mondiale, par le BIT et l'UNICEF. Toutes ces études ainsi que la Déclaration de Khartoum ont reconnu la gravité des répercussions de l'ajustement structurel sur les conditions sociales dans les pays africains. Il y a de plus en plus de preuves montrant que les programmes de stabilisation et d'ajustement structurel détruisent les bases de la société africaine. Plus grave encore, les couches les plus touchées sont les groupes vulnérables de la société - les enfants, les femmes et les personnes âgées - qui constituent les deux-tiers de la population.

3.19. Les principales conséquences temporaires négatives des programmes d'ajustement structurel pour la société sont : la baisse du revenu par habitant et des salaires réels; l'accroissement du chômage et du sous-emploi; la détérioration du niveau des services sociaux par suite des réductions des dépenses publiques dans le domaine social; le déclin des normes en matière d'enseignement et de formation; l'aggravation de la malnutrition et des problèmes de santé; l'aggravation de la misère et des inégalités de revenu.

3.20. De nombreux gouvernements africains ont dû restreindre sévèrement les dépenses publiques dans des secteurs sociaux tels que l'enseignement, la santé et autres services sociaux pour libérer des ressources au profit du service de la dette et de la réduction de leurs déficits budgétaires. Du point de vue du développement à long terme, la restriction, aussi bien en chiffres absolus que relatifs, des dépenses publiques au profit de l'enseignement, rendue nécessaire par les programmes de stabilisation et d'ajustement structurel, signifie l'inversion du processus déclenché au début des années 60 et selon lequel d'importants investissements dans la mise en valeur des ressources humaines jetteraient les bases d'une transformation structurelle en Afrique. Aujourd'hui, les dépenses d'enseignement par habitant en Afrique sont, non seulement, les plus faibles dans le monde mais de plus sont en déclin, selon une récente étude UNESCO/UNICEF. Ainsi, l'Afrique aura peut-être au début du prochain millénaire un plus fort pourcentage d'illétrés et de main-d'oeuvre non qualifiée que dans les années 60, après les indépendances.

5. Réflexions en cours sur les programmes d'ajustement

3.21. Compte tenu de toutes ces insuffisances et du fait que toutes les indications tendent à prouver que les programmes d'ajustement structurel n'ont pas atteint leurs objectifs, toutes les parties intéressées sont déçues - le FMI et la Banque d'un côté et les pays de l'autre. Il n'est donc pas surprenant que de nombreuses institutions, y compris les parties à l'Accord de Bretton Woods elles-mêmes, procèdent à une révision déchirante dont le résultat concret le plus marquant est la proposition de l'UNICEF, généralement appelée "Ajustement à visage humain".

3.22. Toutefois, la plupart des propositions faites jusqu'ici concernant la conception de programmes de stabilisation et d'ajustement structurel sont réformistes et maintiennent l'essentiel du cadre des actuels programmes. En général, elles ne remettent pas en question le bien-fondé de ces programmes. Ce qui, le plus souvent, ressort d'une évaluation des programmes classiques

de stabilisation et d'ajustement appliqués jusqu'ici faite à partir de leurs critères de succès est que ces critères ne correspondent pas aux principaux objectifs de développement de l'Afrique. En conséquence, il est indispensable d'évaluer ces programmes en fonction de leurs implications pour la réalisation des objectifs de développement et de transformation énoncés dans le chapitre 2, plutôt que sur la base des critères classiques tels que la croissance du PIB et des exportations, la balance des paiements et l'équilibre budgétaire, critères qui, au mieux, n'offrent que des liens marginaux avec les grands objectifs tels que l'autosuffisance alimentaire, la réduction de la misère, une croissance durable et l'autonomie collective. Il est possible de constater des améliorations selon les critères classiques sans qu'il y ait progrès vers les grands objectifs de développement. C'est pourquoi, malgré la croissance du PIB et des exportations, malgré les améliorations de la balance des paiements et de l'équilibre budgétaire, certains pays africains connaissent une aggravation de la famine et de la malnutrition, une misère absolue ainsi qu'un accroissement de leur dépendance vis-à-vis de l'extérieur et une multiplication des faiblesses et insuffisances structurelles de leurs économies.

6. Conclusion

3.23. Il est devenu maintenant très clair que tant sur des bases théoriques qu'empiriques, les PAS classiques ne sont pas appropriés pour s'attaquer aux causes réelles des problèmes économiques, financiers et sociaux des pays africains, qui sont de nature structurelle. Il importe donc d'urgence d'avoir une solution de rechange aux programmes actuels de stabilisation et d'ajustement en Afrique. Cette solution de rechange devra prendre en considération, entre autres facteurs, la structure de la production et de la consommation ainsi que les populations qui sont les principales actrices du processus de développement. Les normes de cette solution de rechange sont détaillées dans les chapitres suivants, à savoir un nouveau cadre pour la conception et la définition de programmes d'ajustement entraînant une transformation, les orientations et les principaux instruments requis, ainsi que les stratégies pour l'exécution et le contrôle.

Chapitre 4 : Cadre de rechange pour l'ajustement et la transformation

1. Introduction

4.01. Les chapitres précédents ont montré que, compte tenu des structures socio-économiques de l'Afrique, et des objectifs de développement de la région, les approches classiques en matière de stabilisation et d'ajustement structurel ne sont pas appropriées pour assurer le redressement économique et la transformation socio-économique de l'Afrique. Ceci résulte du fait que le modèle à la base des programmes classiques de stabilisation et d'ajustement structurel met presque exclusivement l'accent sur l'utilisation des forces de marchés concurrentiels - intérieurs et extérieurs. Un tel modèle n'est certainement pas adapté à la situation africaine qui se caractérise par des structures de production faibles et des marchés imparfaits. Par ailleurs, du fait que les programmes visent essentiellement à assurer des équilibres financiers intérieurs et extérieurs, ils ignorent les facteurs structurels fondamentaux qui sont importants tant pour la croissance économique que la transformation socio-économique.

4.02. En élaborant un nouveau cadre d'ajustement structurel tenant pleinement compte de la nécessité de la transformation, il importe de prendre en considération les caractéristiques structurelles définies au chapitre 1, les objectifs figurant au chapitre 2 ainsi que les réalités de l'environnement international dans lequel le processus d'ajustement et de transformation va se dérouler. Par conséquent il importe d'adopter une approche plus globale. Cette approche contraste avec les programmes classiques de stabilisation et d'ajustement, qui eux ne s'intéressent qu'à quelques aspects du cadre macro-économique global. Une telle approche partielle, dans les programmes classiques, pourrait atteindre ses objectifs limités, mais elle pourrait simultanément entraîner des conséquences néfastes en ce qui concerne d'autres aspects du développement soutenu tels que la croissance, le bien-être social, l'équité, l'emploi et la transformation socio-économique. Dans la plupart des cas, même les résultats positifs que les programmes classiques permettraient d'obtenir pourraient être contrebalancés par ces conséquences néfastes.

4.03. Cette approche d'ensemble devrait permettre d'identifier les principaux facteurs positifs et négatifs influant sur le développement, les ressources humaines et matérielles dont l'interaction positive assure la dynamique du développement, ainsi que le réseau d'institutions qui devrait être mis en place afin de créer un environnement propice aux forces du changement et du développement. Elle devrait en outre permettre d'évaluer de façon adéquate les interactions possibles entre les différents éléments au cours du processus de l'ajustement accompagné de transformation afin que des stratégies et des politiques appropriées puissent être formulées et appliquées.

2. Cadre proposé pour l'ajustement accompagné de transformation

4.04. Le cadre proposé ici se fonde sur trois ensembles d'entités macro-économiques à savoir les forces en jeu, les ressources disponibles et les besoins à satisfaire. Les forces en jeu (qui peuvent être positives ou négatives, intérieures ou extérieures, temporaires ou permanentes) sont politiques, économiques, scientifiques et techniques, écologiques, culturelles et sociologiques. Elles influent ensemble sur le mode général et le rythme du développement. Parmi les exemples, on peut citer le système de gouvernement, les entreprises publiques, le secteur privé, les marchés intérieurs, les organisations non gouvernementales (ONG), la recherche-développement (R-D), les forces naturelles et les conditions climatiques, les caractéristiques ethniques, le système de valeurs de la société, les marchés extérieurs de produits et le financement extérieur, les sociétés transnationales (STN). S'agissant des ressources, les principales catégories dont il faut tenir compte dans le cadre comportent les éléments suivants : a) les ressources humaines, eu égard notamment à la qualité et au type de compétences; b) les ressources naturelles, en particulier les terres, l'eau et les forêts; c) l'épargne intérieure; et d) les ressources financières extérieures. Conformément à l'objectif de l'ajustement et de la transformation centrés sur l'homme, au nombre des besoins qui devraient être définis dans le cadre proposé figurent essentiellement les biens et services essentiels et la capacité de les acquérir. Tous ces biens et services qui entrent dans la catégorie des biens de luxe et de semi-luxe devraient être considérés comme extérieurs aux paramètres du cadre.

4.05. Dans une représentation formalisée, le cadre de rechange proposé peut être exprimé par trois modules. Le premier indique que certaines forces données, en influant sur le niveau et le mode d'allocation des ressources, déterminent le type et la quantité des différentes catégories de production. C'est dans ce module que sont spécifiés les différents ensembles de relations (propres à chaque pays), relatives au processus de production des biens et services et au processus de génération des revenus des facteurs, y compris des aspects tels que l'efficacité et la productivité des ressources. Le deuxième module stipule que des forces entrent également en jeu pour caractériser la répartition de la production et pour déterminer le niveau et le type d'allocation des revenus des facteurs. Comme pour le premier module, c'est dans ce module que sont spécifiés les différents ensembles de relations (propres à chaque pays), relatives à la répartition du revenu. Le troisième indique qu'il y a un ensemble de forces en jeu qui ont une interaction sur le niveau et le mode de répartition du revenu pour déterminer dans quelle mesure la satisfaction des besoins est assurée sur le plan intérieur ainsi que les transactions extérieures avec le reste du monde, notamment les exportations, les importations, la dette, l'aide et les flux de ressources. Comme pour les deux premiers modules, c'est dans ce module que sont spécifiés (pour chaque pays) les ensembles de relations portant sur la demande et les transactions avec le reste du module.

4.06. Il convient de souligner quelques points en ce qui concerne certaines propriétés générales du cadre. D'abord, toutes les entités macro-économiques sont, individuellement et collectivement, dynamiques avec le temps et dans

l'espace. Avec le temps, les forces en jeu verront leur composition changer et l'importance mutuelle des différents éléments se modifiera. En outre, les ressources disponibles ou nécessaires verront leur composition et leur importance relative évoluer avec le temps. De même, les besoins de la société ne sont pas statiques puisque, avec le développement, l'évolution de l'ensemble des besoins connus de la société engendrera une nouvelle série de besoins nouveaux indicatifs ou réels. Toutes les forces, ressources et besoins dans le cadre évolueront également dans l'espace en ce sens que leurs interactions seront de nature différente selon qu'on les examine sous l'angle de l'économie nationale ou du point de vue des pays et des groupements sous-régionaux.

4.07. En deuxième lieu, le système entier qui comporte trois modules doit être considéré comme étant dynamiquement interactif. Un exemple du caractère interactif du système, c'est que les niveaux ou valeurs des variables concernant les transactions avec le reste du monde influenceront sur les niveaux de certaines des ressources, lesquels, à leur tour, influenceront sur le niveau et la structure du produit facteur engendré ainsi que sur sa répartition. En outre, du fait qu'il y a des écarts entre les besoins à satisfaire et les gammes réelles de production, on peut être amené à ajuster les paramètres et les valeurs des variables ayant trait soit à la génération des revenus des facteurs soit à leur allocation de façon à réduire les écarts.

4.08. Finalement, n'est présenté ici que le cadre qui permettra aux pays africains d'identifier les principaux éléments des forces en jeu, les besoins de la société, les ressources nécessaires ainsi que les principales interactions et relations entre ceux-ci. Il ne constitue pas un modèle-type qui permettrait de prescrire des politiques modèles sans tenir compte des circonstances particulières d'un pays donné. Au contraire le cadre est assez général et souple pour être utilisé parallèlement à certains principes directeurs, pour la définition de modèles appropriés et la conception ultérieure de programmes pour les divers pays africains, compte tenu de la particularité des structures sociales et économiques.

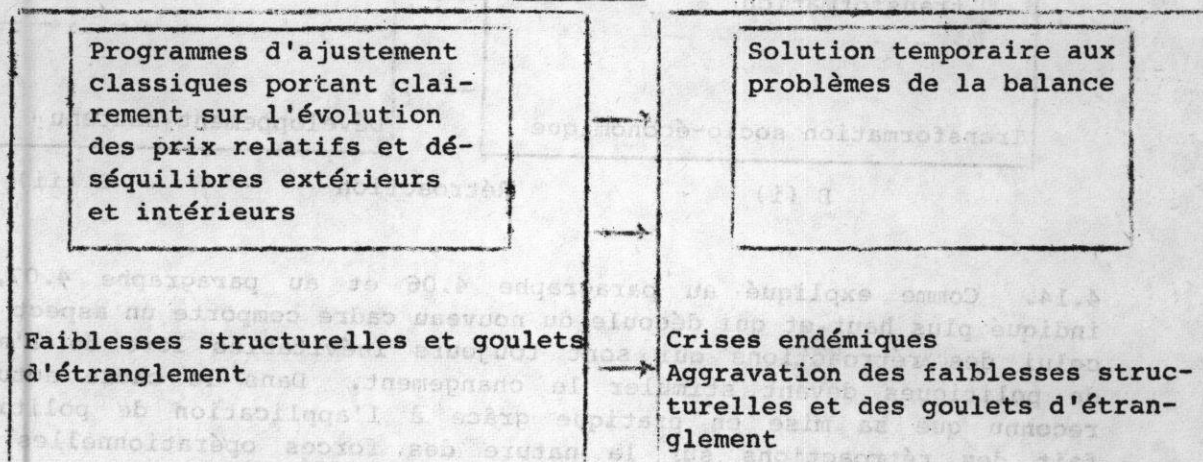
3. Eléments centraux du cadre pour l'ajustement accompagné de transformation

4.09. De la présentation générale faite plus haut du cadre de base, il ressort évidemment que les différents types de forces jouent un rôle essentiel dans le processus d'ajustement accompagné de transformation. Non seulement elles influent sur le niveau et la structure de ce qui est produit mais déterminent en outre la répartition de la richesse entre les divers sous-groupes institutionnels tels que les ménages, le gouvernement, les entreprises et d'autres groupes socio-économiques identifiables. De même, les forces influent aussi sur la nature des besoins et sur le degré de leur satisfaction notamment sur le plan des modes de consommation et de la perception des équilibres sociaux et économiques qui sont souhaités entre les besoins matériels, sociaux et culturels. Ainsi, la dimension sociale de l'ajustement accompagné de transformation est un élément essentiel du cadre de rechange, qui est fondé sur la création d'emplois pour la majorité de la population, la répartition équitable des revenus, en particulier des revenus des ménages et des groupes vulnérables, et la satisfaction des besoins essentiels des populations.

4.10. Il convient de souligner à nouveau que le cadre proposé contraste nettement avec les modèles qui sont à la base des programmes classiques de stabilisation et d'ajustement structurel, ce qui fait ressortir les faiblesses intrinsèques de ces derniers. Dans les programmes classiques, les nombreuses interactions sociales et économiques importantes sont souvent ignorées ou négligées. Par exemple, au cours du processus de génération du revenu, les programmes classiques ignorent les importantes forces de la demande intérieure car ils s'intéressent principalement à la production des produits primaires pour l'exportation. En outre le modèle des programmes classiques de stabilisation et d'ajustement, ne tenant pas compte des aspects de la répartition des revenus, marginalise le rôle du cadre institutionnel, notamment en ce qui concerne les différents groupes socio-économiques. Finalement, en mettant essentiellement l'accent sur les équilibres intérieurs et extérieurs et sur l'évolution des prix relatifs, les programmes classiques laissent les aspects importants que sont les besoins et les services essentiels y compris l'emploi productif, à la périphérie du processus d'ajustement. Ainsi ces programmes pourraient avoir des effets négatifs graves sur certains groupes socio-économiques.

4.11. Une telle faiblesse des programmes classiques explique l'ordre d'exécution du processus d'ajustement actuel. Cet ordre, qui est illustré dans la figure A ci-après, montre que la voie de l'ajustement classique part d'une situation de crise, dans laquelle les faiblesses structurelles, les goulots d'étranglement et l'environnement international hostile ont tendance à aggraver les problèmes du déclin économique, de la dépendance extérieure accrue ainsi que l'effondrement de l'économie rurale, la fuite des capitaux et l'exode des cerveaux, la pauvreté généralisée et l'indigence accrue pour aboutir à une situation où les problèmes de déséquilibres financiers sont temporairement atténués sans pour autant corriger les faiblesses structurelles de l'économie.

Figure A



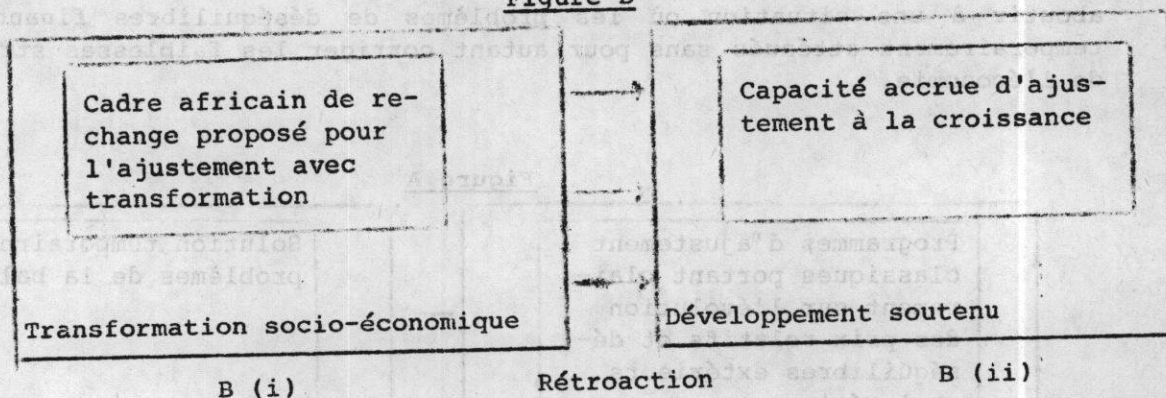
A (i)

A (ii)

4.12. Tenant compte des faiblesses structurelles qui expliquent la chronicité des situations de crise dans les pays africains, la voie de l'ajustement accompagné de transformation doit viser simultanément le renforcement des processus de génération, de répartition et d'utilisation du revenu national. En ce qui concerne le processus de génération de revenu tel que formulé dans le premier module, le cadre de l'ajustement avec transformation a pour élément central un processus de développement axé sur l'homme dans lequel les forces productives assument un rôle prééminent, et les ressources sont utilisées de façon à ce que l'économie africaine, qui est essentiellement une économie d'échange, se transforme en une économie de production. S'agissant du processus de la répartition du revenu (module 2), le cadre vise essentiellement à associer davantage et plus efficacement les groupes institutionnels socio-économiques au processus de l'ajustement avec transformation. Finalement pour ce qui est des besoins critiques (module 3), l'accent est mis essentiellement sur la production et les moyens d'accéder aux biens et services essentiels, sur la production des facteurs essentiels et sur le maintien de taux d'investissement accrus.

4.13. Si, au cours du processus de l'ajustement accompagné de transformation, les orientations essentielles définies plus haut sont énergiquement appliquées, leur effet cumulatif entraînera un développement soutenu tout en fournissant les moyens nécessaires de s'adapter à l'évolution de la situation intérieure et extérieure. Cet ordre, plus approprié en matière d'ajustement, est indiqué dans la figure B ci-après. Il permet d'améliorer simultanément la capacité de procéder à des ajustements et de restructurer l'économie.

Figure B



4.14. Comme expliqué au paragraphe 4.06 et au paragraphe 4.07, l'ordre, indiqué plus haut et qui découle du nouveau cadre comporte un aspect important - celui des rétroactions qui sont toujours inévitables lors de l'application de politiques devant stimuler le changement. Dans le cadre actuel il est reconnu que sa mise en pratique grâce à l'application de politiques a en fait des rétroactions sur la nature des forces opérationnelles ainsi que

sur leurs interactions avec les ressources ainsi que sur la satisfaction des besoins de la société. C'est en ce sens que le cadre vise en outre à intégrer la dynamique de l'ajustement accompagné de transformation, ce qui permettrait de conceptualiser de façon plus appropriée l'efficacité des principes directeurs et des instruments à appliquer.

4. Mise en pratique du cadre en vue de l'ajustement accompagné de transformation

4.15. Naturellement, pour rendre opérationnel le cadre proposé pour l'ajustement avec transformation, il importe d'aborder les questions importantes ayant trait aux normes souhaitables en matière d'ajustement, les structures auxquelles l'économie devrait s'adapter ou qu'elle devrait transformer, les principales variables en jeu et les types de relations entre elles (c'est-à-dire l'agencement des modes d'interactions des forces, des ressources et des besoins). De cette façon, les paramètres en ce qui concerne les politiques peuvent être choisis de façon adéquate.

4.16. Les normes fondamentales en matière d'ajustement dépendront évidemment des caractéristiques nationales particulières ou des circonstances au niveau sous-régional. Cependant, quelles que soient les caractéristiques nationales, les normes doivent être en harmonie avec les objectifs de développement globaux définis au chapitre 2, à savoir relèvement du niveau de vie de la majorité de la population, réalisation d'une croissance économique et d'un développement soutenus et constants et réduction de la dépendance extérieure individuelle et collective. Les structures auxquelles il faut s'adapter ou qu'il faut transformer devront aussi inclure les structures réelles et matérielles de production, de consommation ainsi que la technologie, les structures institutionnelles socio-économiques, les structures du commerce et des finances au niveau international.

4.17. Les variables en jeu au cours de la mise en oeuvre du cadre dérivent des trois modules définis au paragraphe 4.05. A cet égard, il convient de souligner qu'il importe pour les besoins d'une sélectivité rationnelle, de prendre en compte le fait que la combinaison et l'importance relative des différentes variables se rapportant aux forces, aux ressources et aux besoins varieront d'un pays à l'autre. Les variables qu'il faudra identifier et utiliser au cours de la mise en pratique du cadre dépendront aussi du degré de désagrégation compatible avec la disponibilité et la fiabilité des données ainsi qu'avec le cadre analytique souhaité dans des circonstances données. Par conséquent ne sont définies ci-après que les variables qui vont très probablement être les plus importantes au cours de l'application du cadre dans la plupart des pays africains.

4.18. En ce qui concerne la génération des facteurs de production (module 1), parmi les variables en jeu devraient figurer la production sectorielle, distinction faite entre les produits de base exportables et les produits de base non exportables, les indices des forces qui sont applicables au processus de production tels que les conditions climatiques, la technologie, les institutions, les marchés mondiaux de produits de base et les marchés

financiers, les variables ayant trait aux ressources, en particulier les terres (arables et cultivées), les ressources naturelles exploitables, l'épargne intérieure, les ressources extérieures, la main-d'oeuvre et les facteurs de production intermédiaires (intérieurs et importés). Ces variables sont en corrélation et rendues opérationnelles grâce à des instruments de politique tels que politique commerciale sélective, politique de taux de change, politique de crédit intérieur, politique de taux d'intérêt, prix à la production, subventions à la production, etc..

4.19. S'agissant de l'allocation des revenus des facteurs (module 2), parmi les variables à prendre en considération, figurent les variables ayant trait au revenu des institutions telles que les ménages ruraux et urbains, les administrations publiques, les grosses entreprises publiques et privées, les petites entreprises etc.; les indices des forces qui définissent le type de revenu tels que les termes de l'échange rural-urbain, la répartition des terres, etc.. Au nombre des instruments de politique qui devront être pris en compte en même temps que les variables ayant trait à l'allocation figurent la politique fiscale, la politique sélective du crédit, la politique salariale et des revenus, etc..

4.20. En ce qui concerne les emplois du revenu (module 3), les variables ont, d'abord, trait à la nature et au niveau des besoins à satisfaire, à leur disponibilité compte tenu du type de production intérieure et du type du niveau de revenu. De telles variables comprennent les produits alimentaires et d'autres biens et services sociaux essentiels, les infrastructures de base, les ressources d'investissement, les besoins en facteurs de production, etc.. L'écart entre le niveau et la structure des besoins d'une part et le niveau et la structure de la production et du revenu de l'autre, déterminera les variables ayant trait au degré d'autosuffisance et à l'intériorisation du processus de transformation. Parmi ces variables figurent les importations, la balance commerciale, la balance des comptes courants, la dette et le fardeau du service de la dette, le coefficient d'autosuffisance alimentaire, etc.. Les paramètres pertinents comprennent ceux concernant i) la disponibilité accrue des biens et services (par exemple les subventions à la consommation, le contrôle des prix, etc.), et ii) l'évolution du mode de consommation (par exemple contrôle des importations, éducation de masse, etc.).

Chapitre 5 : Principes directeurs et instruments d'une autre voie pour l'ajustement et la transformation en Afrique

1. Introduction

5.01. Après l'exposé au chapitre 4 du cadre général de la solution de rechange en matière d'ajustement et de transformation, le présent chapitre s'attache à rendre opérationnel ce cadre en recommandant des principes directeurs, des instruments et des mesures que les pays africains devraient prendre pour adapter ce cadre à leurs réalités particulières. Comme le chapitre le montrera clairement, le cadre africain de rechange intègre un certain nombre de domaines qui figurent dans bon nombre des programmes d'ajustement structurel en cours et sur lesquels un consensus assez large semble s'être dégagé. Parmi les plus importants figurent les suivants : a) amélioration de la gestion financière et de l'efficacité des entreprises publiques et renforcement de la responsabilisation financière; b) amélioration des stimulants agricoles; c) diversification des exportations essentiellement dans le domaine des produits agricoles transformés; et d) amélioration de la gestion de la dette extérieure. Il intègre en outre un certain nombre de domaines sur lesquels il n'y a pas encore eu de consensus. Ces domaines sont entre autres la complémentarité dans les domaines des politiques commerciales et de taux de change, le mythe falacieux de la composition des exportations en ce qui concerne le développement compétitif de la même gamme de cultures traditionnelles dans les pays africains et les moyens de disposer de façon soutenue de ressources non autonomes pour appuyer l'ajustement dans tous les pays africains. Le cadre proposé, compte tenu de son approche globale, aborde toutes ces questions de manière cohérente et intégrée et ne les traite pas de façon isolée ou comme si elles étaient des correctifs aux programmes d'ajustement structurel actuels.

5.02. Pour rendre opérationnel le cadre africain pour les programmes d'ajustement structurel (CAPAS), il ne faut pas perdre de vue que tous les pays, développés ou en développement, jugent nécessaire à un moment ou à un autre de s'adapter à des paramètres et à des conditions économiques en évolution. Ce qui constitue souvent la différence ne tient pas à la nécessité de procéder à des ajustements, mais à la nature des ajustements à opérer. Cela dépend de la marge de manoeuvre et des options dont disposent les différents pays quant à la période d'ajustement, à leurs caractéristiques structurelles et à leurs objectifs du développement à long terme. C'est sur la base de ces éléments que l'on déterminera les modalités du processus d'ajustement. Il ressort clairement de l'analyse présentée dans les chapitres précédents que les graves symptômes de ces problèmes tels que le déséquilibre de la balance des paiements, le déficit budgétaire, les pressions inflationnistes et les graves pénuries de biens ne doivent pas être laissés de côté ou négligés. Au contraire, l'Afrique doit procéder à des ajustements. Toutefois, ce faisant, il est impératif que la transformation des structures qui ont fondamentalement pour effet d'aggraver la situation socio-économique de l'Afrique, retienne toute l'attention. A cet égard, l'ajustement et la transformation doivent être conçus et appliqués comme des processus intimement liés de façon à ce que des progrès soient réalisés sur les deux plans.

2. Principes directeurs du cadre africain pour les programmes d'ajustement structurel

5.03. Compte tenu des goulets d'étranglement structurels des économies africaines, l'ajustement doit être envisagé dans le cadre d'un processus continu et non pas discontinu. De ce fait, la mentalité d'assiégé qui caractérise l'approche d'une gestion ponctuelle de la crise doit céder la place à l'immersion totale de programmes d'ajustement, dans le cadre des besoins à long terme en matière de transformation, car des politiques et mesures d'ajustement n'ont guère de chance de produire des effets bénéfiques durables en dehors du contexte de la transformation. C'est dans ce contexte que les principes directeurs essentiels définis ci-après doivent être appliqués.

5.04. Il devrait être clair que les principes directeurs doivent être intimement liés à l'analyse de l'économie politique de l'Afrique faite au chapitre 1 et aux objectifs de développement énoncés au chapitre 2. Il en est ainsi parce que sur les plans conceptuel et opérationnel, les principes directeurs fournissent les grandes orientations pour éliminer les goulets d'étranglement structurels des économies africaines et atteindre les objectifs de développement de la région. Ces principes directeurs devraient en outre servir de repères généraux pour caractériser, dans le cadre macro-économique proposé, la définition des modèles pour les divers pays africains et pour le choix des instruments de politique et des mesures particulières à un pays donné.

5.05. Dans le cadre du renforcement et de la diversification de la capacité de production de l'Afrique, et de la productivité de l'investissement, qui est l'élément principal dans la génération des facteurs de production (module 1), les grands principes directeurs sont les suivants :

a) Amélioration de la production et utilisation efficace des ressources :
Il s'agit ici essentiellement d'éviter systématiquement de restreindre la capacité de production dans le seul but de réaliser des équilibres financiers. En d'autres mots, dans la mesure où il est possible d'allouer et d'utiliser de façon efficace et productive les ressources, il faut rejeter la logique consistant à équilibrer le budget au détriment de la croissance et de la production. Une telle utilisation productive et efficace des ressources supposerait une réorientation des politiques dans le sens d'un rapprochement vers la courbe des possibilités de production et d'un accroissement des rendements de l'investissement.

b) Mobilisation accrue et plus efficace des ressources intérieures :
Il convient de souligner qu'à l'heure actuelle il y a trop de pertes financières dans les domaines budgétaire, monétaire, des paiements extérieurs, etc. qu'il importe d'éliminer pour pouvoir consacrer davantage de ressources aux investissements et à l'expansion budgétaire. Cela est d'autant plus important qu'il existe des incertitudes au sujet des apports des ressources à l'Afrique et des conditionnalités de plus en plus strictes dont ces apports sont assortis. Etant donné l'environnement économique international actuel, il ne faut guère espérer que des ressources suffisantes seront obtenues pour soutenir les efforts d'ajustement et de transformation du continent. Même si ces ressources pouvaient être obtenues, il est quasi certain que les

conditions d'octroi seraient telles que ces ressources n'apporteraient aux pays africains qu'un soulagement temporaire et auraient plutôt pour effet d'aggraver leurs problèmes et déficiences d'ordre structurel.

c) Amélioration des ressources humaines et mise en place de moyens techniques : Un important élément de ce principe directeur, c'est que les réductions des déficits budgétaires ne doivent pas se faire au détriment des dépenses consacrées au secteur social, c'est-à-dire l'éducation, la santé et d'autres infrastructures sociales, notamment le maintien de la loi et de l'ordre qui est une condition préalable à l'instauration d'un environnement propice. Reconnaître que l'insuffisance du capital humain limite l'instauration en Afrique d'un environnement propice à la transformation - et qu'il a fait l'objet d'un délaissement relatif au cours des années 80, commande de faire des efforts pour que 30 % au moins en moyenne des dépenses totales du gouvernement soient consacrées au secteur social et que, dans tous les cas, le taux annuel de croissance des investissements sociaux soit très supérieur au taux d'accroissement démographique. Un autre aspect également important a trait à l'intériorisation de la technologie dans le but de la maîtriser. A cet effet, il faudrait mettre en place un système éducatif axé sur la technologie et établir un lien entre la production et les efforts déployés dans le domaine de la recherche autochtone en vue d'améliorer l'adaptation et la mise au point de la technologie.

d) Diversification verticale et horizontale de la production : L'aspect le plus important de la diversification c'est la production de biens et de services essentiels pour satisfaire les besoins de la majorité de la population dans tous les secteurs. Le second aspect de la diversification, c'est la nécessité de réduire la dépendance à l'égard d'une monoculture d'exportation ainsi que l'instabilité des recettes d'exportation qui en découle. Il faudrait à cet effet réorienter les exportations, ce qui suppose l'élargissement de la gamme étroite d'exportations actuelle et des marchés d'exportation de façon à accroître la part des produits traités et des biens manufacturés, tout en opérant un recentrage sur les marchés intérieurs.

5.06 Il conviendrait de souligner que le type et le niveau d'allocation des revenus des facteurs (module 1) sont très importants dans le processus d'ajustement accompagné de transformation car ils influent considérablement sur la dynamique et les modes de production, la taille réelle des marchés intérieurs ainsi que sur l'atténuation de la pauvreté généralisée. A cet égard, les principes directeurs suivants sont essentiels :

a) Equilibre pragmatique entre le secteur public et le secteur privé : Lors de la définition d'un tel équilibre, les critères principaux devraient être : capacités d'entreprise au niveau local et taux de rendement optimaux des investissements sociaux et économiques. Il conviendrait toutefois de noter qu'il existe des domaines tels que la mise en place des infrastructures matérielles, humaines et institutionnelles, la protection et la conservation de l'environnement et la fourniture des services essentiels dans lesquels le secteur public a un rôle à jouer, compte tenu en particulier du niveau de développement actuel dans les pays africains.

b) Instauration d'un environnement propice à un développement soutenu : Ce principe directeur comprend un certain nombre de facteurs importants au nombre desquels une large participation à la prise de décisions, l'instauration d'un consensus, le maintien de l'équité et de la justice, l'élimination des troubles civils et de l'instabilité, l'ouverture des chances à tous et la création d'un climat favorisant les investissements. Conformément au principe directeur défini au paragraphe 5.07 a) plus haut, instaurer un environnement propice devrait consister, entre autres, à encourager l'esprit d'entreprise, la contribution du secteur privé et les initiatives locales lors du processus de développement grâce à des politiques cohérentes et à des incitations appropriées.

c) Redistribution des ressources : Ce principe directeur devrait viser à réduire au minimum les dépenses non productives et les dépenses militaires excessives. En Afrique, où les besoins sont les plus importants, les dépenses consacrées à la défense ont de plus en plus pris le pas sur les priorités sociales. L'importance des écarts budgétaires entre les dépenses sociales et les dépenses militaires est illustrée par des estimations qui indiquaient qu'au milieu des années 80, l'Afrique en développement consacrait moins de ressources publiques à l'enseignement qu'à la défense tandis que l'Amérique latine consacrait à l'enseignement plus du double des dépenses publiques qu'à la défense. Ce déséquilibre est également illustré par le fait qu'en Afrique, les dépenses publiques annuelles consacrées à la santé représentaient en moyenne moins d'un tiers des dépenses militaires. On peut facilement imaginer ce que cela signifierait pour le bien-être social en Afrique, avec tous les effets multiplicateurs, si l'on pouvait réaliser des économies dans les dépenses militaires et dans les dépenses non productives. Il est bien entendu qu'il pourrait être difficile aux pays africains faisant l'objet d'une agression et d'une déstabilisation impitoyables d'appliquer un tel principe directeur tant que les forces de déstabilisation extérieure ne seront pas éliminées.

d) Amélioration du mode de répartition du revenu entre différentes catégories socio-économiques de ménage : Il s'agit ici d'un élément important de l'ajustement accompagné de transformation car il a un impact direct sur la taille des marchés intérieurs de produits locaux et sur l'atténuation de la pauvreté généralisée. Il conviendrait de rappeler ici que l'application de ce principe suppose, qu'au cours du processus de production, les pauvres et les déshérités aient un accès accru aux moyens de production, à la terre en particulier.

5.07. Le mode d'emploi du revenu en vue de la satisfaction des besoins essentiels (module 3) est un élément important dans le processus d'ajustement accompagné de transformation. A cet égard, les principes directeurs suivants sont fondamentaux :

a) Autosuffisance alimentaire : A cet égard, l'accent devra être mis sur la réalisation d'un équilibre adéquat entre le sous-secteur alimentaire et la production de produits agricoles pour l'exportation. Il faudrait pour ce faire, inverser la tendance actuelle consistant à adopter des politiques

qui ont tendance en général, notamment en ce qui concerne les stimulants aux prix, de défavoriser le sous-secteur alimentaire au profit des cultures d'exportation.

b) Réduction de la dépendance à l'égard des importations : Pour satisfaire les besoins essentiels de la population de façon soutenue, il importe de se dégager de la situation actuelle caractérisée par le fait que, dans les pays africains, ce sont les importations qui permettent généralement de satisfaire la plupart des besoins essentiels, d'acquérir des facteurs de production intermédiaires et des biens d'équipement.

c) Ajustement des modes de consommation en fonction des modes de production : Il faudra ici modifier les habitudes de consommation de façon à ce que la population consomme davantage de produits locaux, notamment en ce qui concerne l'alimentation, l'habillement, le logement et d'autres facteurs essentiels. Il importe en outre d'élargir les possibilités d'échange et de commerce des produits alimentaires de base et d'autres biens essentiels aussi bien aux niveaux national que sous-régional en vue d'augmenter le degré d'autosuffisance collective aux niveaux national et sous-régional.

d) Gestion de la dette et service de la dette : Afin de libérer des ressources en devises précieuses, il importe de mettre en place des systèmes efficaces de gestion de la dette. Il faudrait à cet effet notamment évaluer de façon continue la capacité de paiement à court et à long termes. Il faudrait aussi rationaliser l'endettement en utilisant essentiellement les futurs prêts extérieurs pour des projets productifs ayant des rendements rapides et élevés dont une bonne proportion est sous forme de devises étrangères.

3. Instruments et mesures en vue de l'ajustement accompagné de transformation

5.08. Les principes directeurs présentés plus haut appellent le recours à un certain nombre d'instruments et de mesures pour réaliser les objectifs de l'ajustement accompagné de transformation. Ils supposent aussi qu'on évite d'appliquer certains principes directeurs et mesures.

5.09. Les instruments et mesures à modifier au cours du processus de l'ajustement accompagné de transformation sont récapitulés au tableau 5.1. Ils sont inapplicables au processus d'ajustement dans les pays africains en raison des rigidités structurelles des économies africaines et des objectifs souhaités en matière de transformation et de développement soutenu de ces économies tels qu'ils ont été exposés aux chapitres 1 et 2. Parmi ces instruments et mesures figurent : i) les pratiques qui de facto entraînent une dépendance excessive à l'égard des mécanismes du marché; la libéralisation totale des prix et des importations; ii) la privatisation à outrance; iii) les taux d'intérêt ajustés de l'inflation; iv) le resserrement général du crédit; v) la suppression totale des subventions; vi) la dévaluation généralisée; vii) la promotion exclusive des exportations traditionnelles; et viii) les mesures budgétaires déflationnistes, en particulier la réduction draconienne des dépenses publiques. Le tableau 5.1 montre que ces instruments et mesures

auront un effet négatif sur l'ajustement accompagné de transformation. Ils pourraient apporter une solution temporaire en ce qui concerne les équilibres intérieurs et extérieurs mais ils auraient plus probablement pour effet d'aggraver la crise à long terme notamment si les flux de ressources non autonomes vers les pays concernés devaient se tarir. Ces instruments de politique pris ensemble, amèneraient à appliquer l'ordre inadéquat d'exécution des différentes étapes, indiqué à la figure 1 au chapitre 4.

2.1. Ajustement des modes de consommation en fonction des modes de production. Il faudrait modifier les habitudes de consommation de façon à ce que la population consomme davantage de produits locaux, notamment en ce qui concerne l'alimentation. Parallèlement, la réduction de certaines dépenses de consommation en outre d'élargir les possibilités d'échange et de commerce des produits alimentaires de base et d'autres biens essentiels aussi bien aux niveaux national que sous-régional, en vue d'améliorer la capacité d'autosuffisance collective aux niveaux national et sous-régional.

2.2. Gestion de la dette et service de la dette. Afin de libérer des ressources en devises étrangères, il importe de réduire au plus vite les dépenses de gestion de la dette. Il faudrait à cet effet notamment évaluer de façon continue la capacité de paiement à court et à long termes. Il faudrait aussi rationaliser l'emprunt en utilisant essentiellement les fonds prêts existants pour des projets productifs ayant des rendements rapides et élevés dont une bonne proportion est sous forme de devises étrangères.

3. Instruments et mesures en vue de l'ajustement économique de transformation

3.08. Les principes directeurs présentés plus haut appellent le recours à un certain nombre d'instruments et de mesures pour réaliser les objectifs de l'ajustement accompagné de transformation. Ils s'agissent aussi qu'on divise d'appliquer certains principes directeurs et mesures.

3.09. Les instruments et mesures à modifier au cours du processus de l'ajustement accompagné de transformation sont récapitulés au tableau 3.1. Ils sont classés en fonction du processus d'ajustement dans les pays africains en raison des limites structurelles des économies africaines et des objectifs assignés en matière de transformation et de développement. Sont cités les instruments et mesures qui ont été exposés aux chapitres 1 et 2. Parmi ces instruments et mesures figurent : i) les pratiques qui de façon entrainent une demande excessive à l'égard des mécanismes du marché; la libéralisation totale des prix et des importations; ii) la privatisation à court terme; iii) les taux d'intérêt ajustés de l'inflation; iv) la restriction généralisée du crédit; v) la suppression totale des subventions; vi) la dévaluation généralisée; vii) la promotion exclusive des exportations traditionnelles; et viii) les mesures budgétaires déflationnistes, en particulier la réduction drastique des dépenses publiques. Le tableau 3.1 montre que ces instruments et mesures

Tableau 5.1 : Récapitulation des instruments de politique à modifier dans le cadre de la SARPAS

Description des instruments de politique et des mesures	Effets pour l'ajustement accompagné de transformation
1. Réductions budgétaires drastiques, notamment des dépenses, des subventions aux services sociaux et aux biens essentiels.	Détérioré les conditions sociales, l'environnement propice et le potentiel futur de développement, oblige à procéder à une déflation massive dans le secteur public.
2. Promotion exclusive des exportations traditionnelles grâce à des prix plus rémunérateurs pour les "commercialisables" seulement.	Compromet la production et l'auto-suffisance alimentaires et peut entraîner une dégradation non souhaitable de l'environnement; pourrait entraîner une offre pléthorique et une baisse des prix (mythe de la composition des exportations).
3. Resserrement considérable et général du crédit.	Entraîne une contraction générale de l'économie, une baisse de l'utilisation des capacités, la fermeture d'entreprises et une pénurie accrue de biens et de services essentiels.
4. Dévaluation généralisée grâce à des marchés libres de devises, des ventes de devises aux enchères et des dépréciations monétaires importantes et fréquentes.	Débouche sur des hausses des prix des biens et des services essentiels intolérables socialement, augmente le coût intérieur des facteurs de production importés, compromet l'utilisation des capacités, entraîne une inflation générale, détourne des devises étrangères très limitées vers des activités spéculatives et aggrave la fuite de capitaux, détériore le mode de répartition du revenu, compromet la croissance et peut entraîner un blocage des exportations traditionnelles du fait de prix plus rémunérateurs pour ces produits ou ces "commercialisables".
5. Taux d'intérêt réels extrêmement élevés (taux nominaux d'intérêt ajustés de l'inflation).	Oriente l'économie vers des activités spéculatives et commerciales en décourageant l'investissement productif, alimente l'inflation.

Tableau 5.1 : (suite)

Description des instruments de politique et des mesures	Effets pour l'ajustement accompagné de transformation
6. Libéralisation totale des importations.	Entraîne une dépendance extérieure plus grande, aggrave les problèmes de devises étrangères, met en danger des priorités nationales telles que l'autosuffisance alimentaire, mine la capacité des industries naissantes et de ce fait ralentit l'industrialisation.
7. Dépendance excessive à l'égard des marchés extérieurs afin d'assurer la vérité des prix dans des situations de marchés désorganisés et imparfaits.	Aggrave l'inflation du fait des hausses brutales des coûts et des marges commerciales, détourne des modes de production et de consommation souhaitables et des priorités et peut faire échouer l'ensemble du processus de transformation.
8. Privatisation à outrance.	Mine la croissance et la transformation, compromet le bien-être social et les conditions sociales.
5.10. Conformément au cadre proposé, les instruments de politique et les mesures souhaitables ont été répartis en 4 groupes; chaque groupe comprend un train d'instruments de politique et de mesures compatibles à la série de principes directeurs définis dans les paragraphes 5.06 à 5.08. Ces groupes sont : a) le renforcement et la diversification de la capacité de production; b) l'amélioration du niveau du revenu et de son mode de répartition; c) emploi du revenu en vue de la satisfaction des besoins essentiels et d) les mesures d'appui institutionnel.	

Tableau 5.2 : Récapitulation des instruments de politique et des mesures proposés dans le cadre de la SARPAS

Description des instruments et des mesures	Effets pour l'ajustement accompagné de transformation
A. <u>Renforcement et diversification de la capacité de production</u>	
A.1 Réformes foncières pour un accès accru et le droit à la terre; développement du rôle des femmes en tant qu'agents du changement et modernisation du secteur de la production alimentaire.	Augmentation de la production et des emplois rémunérés, atténuation de la pauvreté et répartition plus équitable du revenu.
A.2 Allocation d'au moins 20 à 25 % des investissements publics à l'agriculture.	Amélioration de l'infrastructure rurale et des institutions agricoles, augmentation de la productivité agricole, accroissement de l'emploi rural.
A.3 Allocation d'une part accrue des devises à l'importation de facteurs essentiels pour l'agriculture et le secteur manufacturier; expansion des emplois agricoles et industriels; augmentation de la production intérieure de biens essentiels et non recours à la restriction des importations; liens intersectoriels accrus entre l'agriculture et l'industrie.	Satisfaction des besoins essentiels.
A.4 Allocation sectorielle du crédit en utilisant des principes en matière de crédit qui favorisent le sous-secteur alimentaire et la fabrication des biens essentiels	Production accrue de vivres et d'articles manufacturés essentiels; accroissement de l'emploi rémunéré.
A.5 Adoption de codes et de procédures d'investissement propres à promouvoir et à développer les petites industries.	Environnement plus propice avec une participation accrue des entrepreneurs locaux.

Tableau 5.2 : (suite)

Description des instruments et des mesures	Effets pour l'ajustement accompagné de transformation
<p>A.6 Recours à des taux d'intérêt nominaux sélectifs de façon telle que les taux d'intérêt sur les prêts pour des activités spéculatives soient supérieurs à ceux sur les prêts pour des activités productives et que les taux d'intérêt réel pondéré sur l'épargne qui en résultent soient positifs.</p>	<p>Mobilisation accrue de l'épargne intérieure; réduction des activités spéculatives, transfert des ressources vers des activités productives.</p>
<p>A.7 Création et renforcement d'institutions financières rurales.</p>	<p>Mobilisation accrue de l'épargne rurale et amélioration du rôle des intermédiaires financiers.</p>
<p>A.8 Réhabilitation et rationalisation des capacités de production installées et des infrastructures; mise en place d'un système national efficace de maintenance.</p>	<p>Utilisation accrue des capacités; croissance économique, économie de devises étrangères.</p>
<p>A.9 Utilisation rationnelle des taux de change multiples <u>de facto</u> et/ou création et rationalisation d'un tel système pour les transferts de ressources, la mobilisation des ressources et l'arrêt de la fuite des capitaux, et pour assurer la disponibilité des produits d'importations essentiels.</p>	<p>Encouragement des transferts de capitaux, notamment par les nationaux à l'étranger et découragement de la fuite des capitaux; amélioration de la balance des paiements; satisfaction des besoins essentiels.</p>
<p>A.10 Création d'un fonds spécial de prêts à taux subventionnés pour certains groupes d'opérateurs économiques.</p>	<p>Stimulation de l'accroissement des activités productives.</p>

Tableau 5.2 (suite)

**Tableau 5.2 : Récapitulation des instruments de politique et
des mesures proposés dans le cadre de la SARPAS**

Description des instruments et des mesures	Effets pour l'ajustement accompagné de transformation
<p align="center">B. <u>Accroissement du niveau du revenu et amélioration de son mode de répartition</u></p>	
<p>B.1 Elargissement de l'assiette de l'impôt, amélioration de l'efficacité du système de collecte des impôts et moralisation accrue de ceux qui en sont chargés.</p>	<p>Accroissement des recettes publiques.</p>
<p>B.2 Réduction, autant que possibles, des dépenses publiques consacrées à la défense et à des activités non productives du secteur public.</p>	<p>Dégagement de ressources pour l'investissement, meilleure allocation de ressources; amélioration de la balance des paiements.</p>
<p>B.3 Suppression des subventions aux entreprises semi-publiques, sauf dans le secteur social et dans les industries de base ayant une importance stratégique au plan national.</p>	<p>Dégagement de ressources pour les investissements productifs, meilleur équilibre budgétaire.</p>
<p>B.4 Recours à un financement par déficit limité et réaliste pour des investissements dans la production et dans l'infrastructure faisant très peu appel aux importations.</p>	<p>Croissance soutenue grâce à un appui aux unités de production appropriées.</p>
<p>B.5 Prix minimum garanti pour les cultures vivrières grâce à des réserves alimentaires stratégiques.</p>	<p>Production alimentaire soutenue; revenu garanti aux agriculteurs; accès accru de la majorité de la population aux produits alimentaires; lutte contre l'inflation.</p>

Description des instruments et des mesures	Effets pour l'ajustement accompagné de transformation
C. <u>Structure des dépenses consacrés à la satisfaction des besoins</u>	
C.1 Réforme des dépenses en vue d'un accroissement des dépenses publiques consacrées aux secteurs sociaux afin qu'une moyenne de 30% des dépenses annuelles totales soit consacrée au secteur social (particulièrement éducation, la santé, l'intégration des femmes au développement) et par la suite maintien du taux de croissance des dépenses publiques dans ces secteurs à un niveau supérieur au taux d'accroissement démographique.	Satisfaction des besoins sociaux essentiels, investissement dans le capital humain, relèvement du niveau de vie de la majorité de la population.
C.2 Politique sélective des subventions des prix, etc. en vue d'accroître l'offre de biens de première nécessité requis pour maintenir un climat social stable pour le développement.	Meilleur accès aux biens et services essentiels ainsi qu'aux facteurs de production intermédiaires essentiels, production accrue de matières premières industrielles, lutte contre l'inflation.
C.3 Recours sélectif à des mesures commerciales notamment interdiction de certains articles de luxe, taxe élevée sur les dépenses de prestige et les facteurs de production concurrençant les produits intérieurs, et éducation du public pour stimuler la consommation de biens intérieurs.	Modification des modes de consommation, expansion des marchés de produits intérieurs, modification des modes de production, intériorisation des facteurs de production, amélioration de la balance des paiements. Degré d'autosuffisance plus grand
C.4 Renforcement de la coopération monétaire et financière intra-africaine ainsi que des arrangements de paiement et de compensation.	Degré d'autosuffisance plus grand et accroissement des capacités de financer l'ajustement accompagné de transformation.
C.5 Limitation du coefficient du service de la dette à des proportions permettant de soutenir et d'accélérer la croissance et le développement.	Dégagement de ressources pour des activités productives afin d'appuyer l'ajustement accompagné de transformation, amélioration de la balance des paiements.

- C.6 Stimulants spécifiques pour les produits d'exportation transformés et certains produits de base soigneusement choisis.
- C.7 Subventions différentielles aux exportations, suppression des barrières commerciales et promotion du commerce d'échange pour stimuler le commerce intra-africain.
- C.8 Accords bilatéraux et multilatéraux concernant les produits primaires.
- D.1 Mis en place de "systèmes de crédit contrôlés pour la production alimentaire" suffisamment dotés dans les zones rurales avec accès facile pour les agriculteurs notamment en matière d'aval.
- D.2 Renforcement de la recherche agronomique axée sur la production, mise en place de services et de systèmes de vulgarisation pour la diffusion et l'application de la recherche.
- D.3 Création d'institutions rurales pour encourager les industries familiales et les petites industries avec un accent sur la technologie autochtone, le financement intérieur, l'infrastructure rurale et la participation des femmes.

Diversification plus grande, réduction de la vulnérabilité aux fluctuations des cours des produits de base, augmentation des exportations et des recettes d'exportation.

Réduction de la dépendance extérieure, meilleure combinaison des produits et intégration plus poussée dans le continent.

Amélioration et stabilité de la balance
Amélioration et stabilité de la balance des paiements.

Accroissement soutenu de la production alimentaire et adoption de technologies propres à réduire la vulnérabilité aux conditions climatiques grâce à un accroissement des investissements dans des domaines tels que les projets d'irrigation à petite échelle.

Réalisation rapide de la révolution verte en Afrique particulièrement en ce qui concerne les cinq cultures fondamentales pour l'autosuffisance alimentaire dans la région (maïs, sorgho, mil, riz et tubercules) et accélération du processus de mise en place d'une base industrielle.

Promotion du développement rural intégré, attrait plus grand des régions rurales, promotion du développement technologique rural, création d'emplois.

D.4 Elaboration d'une législation précise sur la propriété et sur la participation des différents groupes socio-économiques tels que les coopératives rurales, les artisans, les commerçants, etc.

D.5 Création d'institutions de développement communautaire, particulièrement d'ONG locales et de programmes d'auto-assistance.

D.6 Participation accrue des populations à la prise de décisions et aux programmes d'exécution.

Participation accrue de la population à la production, à la commercialisation et au développement en général et renforcement du secteur non structuré à intégrer en fin de compte dans le développement planifié.

Utilisation des collectivités, sur la base du volontariat, pour la mise en place d'infrastructures rurales telles que des routes de desserte et d'accès, des centres de santé et des cliniques, des écoles et des petits projets d'irrigation.

Confiance accrue des populations dans la société et le gouvernement, détermination accrue à faire des sacrifices pour le développement, utilisation plus efficace de ressources humaines très motivées.

5.11. En dépit de la diversité des instruments et mesures décrits dans le tableau 5.2, de la souplesse et du dynamisme s'avéreront nécessaires dans la formulation, la conception et le choix des trains nationaux de mesures, compte tenu de la situation des différents pays africains et de l'évolution de cette situation au fil du temps. Dans l'emploi et la combinaison des instruments et mesures, les ensembles de politiques peuvent également différer d'une période à l'autre même dans le même pays. Cependant quels que soient les instruments et mesures choisis par un pays, il faudra veiller à ce qu'il y en ait qui soient pris dans chacune des quatre catégories décrites plus haut.

5.12. Afin que les instruments et mesures du tableau 5.2 restent en contexte, il faudrait les interpréter et les comprendre compte tenu des séquences du processus d'ajustement accompagné de transformation indiquées dans le cadre B du chapitre 4 qui permet à l'économie, grâce à des changements d'orientations appropriés et à l'adoption des trains de mesures convenables figurant dans le cadre proposé, de réaliser simultanément l'ajustement et la transformation.

5.13. Certes, les instruments de politique générale du tableau 5.2 découlent nécessairement de la structure du cadre proposé et des orientations qui s'ensuivent, mais il est indispensable de garder à l'esprit le fondement précis du choix des différents instruments et mesures; ce point est brièvement examiné ci-dessous sous l'angle des effets directs ou indirects que certains des instruments et mesures produisent sur les objectifs de l'ajustement accompagné de transformation.

5.14. Si l'on veut renforcer et diversifier la capacité de production de l'Afrique, il faudra s'efforcer d'intensifier la formation de capital, d'accorder des subventions suffisantes aux engrais et à d'autres facteurs de production agricoles en vue d'accroître la production vivrière, ainsi que d'augmenter les crédits budgétaires et les ressources en devises affectés au secteur de l'alimentation et de l'agriculture de même qu'aux industries produisant des biens de première nécessité. Pour réorienter la production vers les biens de première nécessité ainsi que les biens d'équipement et les produits industriels fondamentaux, il faudra, dans l'accès au crédit et le coût de ce crédit, accorder la préférence au sous-secteur alimentaire et à certains sous-secteurs de la production manufacturière. Le système bancaire sera peut-être tenu de prêter des proportions plus élevées de ses ressources à ces domaines d'activité "préférés" et de prélever des taux d'intérêt plus bas sur ces prêts que ceux prélevés pour les autres activités. L'adoption de codes et de procédures d'investissement appropriés et adaptés aux besoins des petits investisseurs et des petites industries encouragera l'instauration d'un environnement plus propice à une participation accrue des chefs d'entreprise locaux au développement. La réforme foncière

représente également un précieux instrument pour assurer l'emploi rémunéré de la grande majorité de la population. En tant que grandes productrices agricoles, notamment de denrées vivrières, les femmes doivent bénéficier d'une attention particulière. Leur rôle peut être accru grâce à des mesures comme un plus grand accès à la terre, au crédit, aux intrants agricoles et à une technologie améliorée.

5.15. Si une meilleure mobilisation des ressources internes doit avoir lieu et si les forces de la croissance et du développement doivent être intériorisées en Afrique, il s'ensuit qu'il faut éviter une libéralisation financière à outrance qui a pour effet de porter les taux d'intérêt réels à des niveaux portant préjudice aux intérêts du secteur moderne et n'intéressant guère les décisions en matière d'épargne de larges pans de l'économie, en particulier des zones rurales et du secteur non structuré. Il faudrait plutôt mobiliser un volume accru de ressources intérieures essentiellement par l'adoption dans les domaines de l'épargne et des finances de mesures d'incitation et le recours à des taux d'intérêt nominaux assez attrayants, de façon à stimuler l'épargne. Pour promouvoir la mobilisation de l'épargne dans les zones rurales et renforcer le rôle d'intermédiaire que jouent les établissements financiers dans le processus d'épargne et d'investissement de l'économie, il faudrait créer ou renforcer des structures monétaires et de capitaux dans les zones rurales. L'adoption de taux de change multiples aux fins du transfert de ressources devrait permettre d'encourager les transferts de fonds par les nationaux résidant à l'étranger tout en décourageant la fuite des capitaux. En renforçant la coopération monétaire et financière intra-africaine et en concluant des accords en matière de paiements et de compensation, on pourra rendre l'Afrique moins tributaire du financement extérieur et améliorer la capacité de ses pays de financer l'ajustement accompagné de transformation, à l'abri des contraintes liés aux devises étrangères.

5.16. Pour améliorer l'efficacité de l'affectation des ressources et assurer une utilisation judicieuse desdites ressources, il faudra modifier la structure des dépenses en réduisant les dépenses militaires et celles qui sont consacrées aux activités non productives, couper les subventions aux sociétés publiques autres que celles du secteur social ou qui concernent des industries de base d'importance stratégique pour le pays, et également limiter les obligations au titre du service de la dette à des proportions qui ne porteraient pas préjudice à la production afin de permettre la croissance économique. En vue d'une allocation plus efficace des fonds disponibles pour les prêts, il faudrait prélever des taux plus élevés pour les prêts à des fins spéculatives et à des activités commerciales générales que ceux prélevés pour les activités de production. Les programmes d'ajustement entraînant une transformation devraient être de nature à réduire les pressions inflationnistes qui donnent naissance à un certain nombre de distorsions sociales et économiques comme le détournement des ressources financières de l'investissement productif vers la spéculation et la manipulation financière, l'aggravation des inégalités dans la répartition du revenu, la fuite des capitaux et la réduction de l'épargne. Etant donné l'origine des pressions inflationnistes dans les pays africains, les mesures

devraient être principalement axées sur l'expansion de la production. En outre, il faudrait inclure dans la stratégie de lutte contre l'inflation, la limitation des budgets, en particulier la réduction des dépenses publiques consacrées aux activités non productives ou d'utilité marginale.

5.17. Si l'on veut satisfaire les besoins des populations et de la nation, il est nécessaire d'adopter des politiques commerciales sélectives comportant des mesures de contrôle et de réglementation des importations, notamment l'interdiction des importations non essentielles, la protection tarifaire et le contingentement pour appuyer la modification des modes de consommation, stimuler la production et l'utilisation des produits locaux et promouvoir les industries naissantes viables. De ce fait, l'industrialisation, qu'il faut poursuivre vigoureusement si l'on veut interioriser les forces de production et parvenir à une plus grande dynamique interne, devra se dérouler dans des conditions de protection pour réussir.

5.18. La question de la promotion des exportations et de la relance du secteur des exportations traditionnelles doit être abordée de manière sélective et non pas simplement par le biais d'une dévaluation généralisée. Il importe que les pays africains prennent des mesures pour abandonner la monoculture d'exportation et diversifier afin d'élargir leurs options et de réduire leur dépendance à l'égard de produits de base dont le potentiel de croissance est très limité. Si l'on peut retirer un bénéfice immédiat en maximisant les recettes grâce à un avantage relatif statique, pour réaliser un ajustement accompagné de transformation, les gouvernements doivent inclure dans leurs programmes des stimulants afin de se doter d'un avantage relatif durable et dynamique fondé sur de nouvelles structures de production et de transformation. Les stimulants à l'exportation doivent être délibérément sélectifs et, à cet effet, il importe de tenir compte des différences de possibilités entre les secteurs et les produits pour ce qui est de l'accès aux marchés d'exportation et de l'expansion des parts de marché existantes. Le niveau approprié de prix intéressants à mettre en place variera selon le produit de base et en fonction des cours mondiaux, du contenu des importations, des marges de commercialisation, des prix en vigueur dans les pays voisins, des cours des produits de base concurrents, de l'apport aux recettes fiscales, etc.. En outre, les maigres ressources en devises pouvant être allouées au secteur de l'exportation doivent également être affectées aux produits de base qui peuvent engendrer les recettes nettes en devises les plus élevées. Etant donné la gravité des problèmes dont souffrent les marchés du continent, ces décisions en matière de prix et d'affectation des ressources ne sauraient être confiées exclusivement aux marchés des pays africains et exigent certaines formes d'intervention de l'Etat.

5.19. L'exploitation rationnelle des ressources dont dispose l'Afrique sera favorisée dans la mesure où les pays de la région intégreront effectivement leurs structures de production et leurs marchés. En d'autres

termes, les gouvernements africains devront s'organiser pour éliminer les doubles emplois coûteux dans l'industrie qui ont suivi la période des indépendances et mettre sur pied de nouvelles industries pour accroître le niveau des échanges intra-africains et entre l'Afrique et le reste du monde. Cela nécessitera donc des accords bilatéraux et multilatéraux entre pays africains concernant la rationalisation de l'industrie. Ce plan de rationalisation et de coordination, à condition d'être étendu à la production de produits primaires africains d'exportation tels que le café, le cacao et le cuivre, permettra aux pays producteurs de la région d'échapper au problème de la "combinaison erronée", selon laquelle la production d'une même gamme de produits d'exportation est stimulée dans un certain nombre de pays africains et non africains par des augmentations répétées des prix, avec pour résultat final une baisse des cours mondiaux des produits de base en question, ce qui réduit à néant les efforts visant à augmenter les recettes d'exportation.

5.20. Il serait utile d'examiner de plus près la question de la complémentarité des politiques en matière de taux de change et des politiques commerciales en tant qu'instruments et mesures de base pour l'ajustement accompagné de transformation. A l'instar de la politique commerciale, la politique en matière de taux de change a des répercussions sur l'économie qui dépassent le simple effet immédiat sur les exportations et les importations. En plus de taux de change multiples en Afrique, il faut donc mettre en place des politiques de gestion des importations, comportant des éléments variables de contrôle, de droit et de subvention des exportations au lieu de tout baser sur la libéralisation des échanges. En fait, la gestion des taux de change en Afrique doit être appuyée et complétée par une politique rationnelle d'importation et d'exportation, si l'on veut apporter les ajustements requis dans les structures de consommation et de production orientées vers l'extérieur.

5.21. On conteste l'utilisation de politiques commerciales sélectives et de taux de change multiples selon lesquelles les marchés monétaires sont subdivisés, soit par des mesures de contrôle des échanges, soit par une distinction entre marché libre et marché officiel. Ces critiques tiennent aux difficultés d'ordre administratif, aux coûts d'exploitation ainsi qu'au risque d'abus et de fraude. Certes, l'existence d'un gouvernement efficace et la capacité de gestion et de contrôle sont un préalable non négligeable au succès de l'application de taux de change multiples et de politiques commerciales sélectives. Mais l'on oublie souvent que les taux de change multiples sont déjà pratiqués dans de nombreux pays africains, avec l'approbation réticente du FMI et de la Banque mondiale dans le cadre des guichets I et II. Avec l'apparition d'un marché parallèle de devises dans la plupart des pays africains, rares sont ceux d'entre eux qui n'ont pas de fait un taux de change double. A propos de l'utilisation de taux de change doubles ou multiples dans les pays africains dans le cadre de la politique d'ajustement accompagné de transformation, il faudrait peut-être prendre acte de cette situation en haut lieu et prendre des mesures énergiques pour retirer le maximum de profit des instruments politiques.

5.22. S'agissant de la question de l'utilisation de taux d'intérêt sélectifs, s'il est évidemment souhaitable de fixer des taux d'intérêt réels pour encourager l'épargne, il est tout aussi nécessaire de tenir compte du fait que des taux d'intérêt nominaux très élevés ont des effets négatifs sur l'ensemble de l'économie. Les éléments ci-après doivent être sérieusement pris en considération :

a) L'effet des taux d'intérêt sur l'épargne est-il suffisant pour l'ensemble de l'économie?

b) Les ajustements des taux de change permettent-ils au marché de tirer pleinement parti de l'épargne potentielle, par exemple dans les zones rurales?

c) Les taux d'intérêt nominaux entraîneront-ils une contraction marquée de l'économie et conduiront-ils à l'inflation par des pressions sur les fonds de roulement?

d) Les taux d'intérêt nominaux provoqueront-ils un effondrement de la demande de crédit, en particulier si la recession frappe déjà l'économie?

5.23. Dans le contexte africain, il semblerait que des taux d'intérêt nominaux très élevés fixés de façon à produire des taux d'intérêt réels positifs pourraient entraîner une stagnation des investissements et un transfert des ressources d'activités de production relativement peu rentables à des opérations spéculatives à rendement rapide et élevé. C'est ce qui a conduit à proposer l'adoption de taux d'intérêt différents pour les prêts concernant des activités spéculatives et des activités de production. Le choix de ces différents taux devrait être tel que la moyenne pondérée des deux taux applicables aux emprunts (activités spéculatives et production réelle) se traduise par un taux positif réel applicable à l'épargne.

4. La dialectique de l'ajustement accompagné de transformation

5.24. Il ne fait pas de doute que les politiques adoptées dans le cadre de la SARPAS pour résoudre la crise actuelle sur le continent différeront d'un pays à l'autre. Compte tenu des directives globales et des instruments de politique générale examinés plus haut et récapitulés au tableau 5.2, le soin est laissé à chaque pays de définir, en fonction de sa situation particulière, son propre train de mesures dans ce cadre général et de déterminer le train adéquat de mesures et d'instruments complémentaires pour opérer l'ajustement accompagné de transformation. Il faudra toutefois veiller à ce que les politiques soient conformes au cadre global ainsi qu'aux principes directeurs et aux instruments d'intervention.

5.25. Il est clair que les mesures et instruments proposés dans le cadre de la SARPAS permettront de réaliser à la fois les objectifs de l'ajustement et de la transformation. Par exemple, le recours simultané à la restriction des importations, à des incitations sélectives et bien définies, au contrôle du crédit et à des subventions différentielles permettra, par leur interaction,

d'alléger en partie les difficultés de balance de paiements en accroissant les exportations, en augmentant la production alimentaire et en réduisant les importations. L'utilisation judicieuse des taux de change multiples, outre qu'elle stimule la production, devrait endiguer la fuite des capitaux spéculatifs et encourager le rapatriement et le transfert des revenus gagnés à l'étranger. Cela devrait permettre de réduire les difficultés de balance de paiements. Par ailleurs, des ressources en devises étrangères seront dégagées à des fins d'investissement si le service de la dette extérieure est limité à un niveau raisonnable. Parallèlement, l'accent mis sur l'offre plutôt que sur la demande, grâce à l'utilisation sélective de politiques de crédit et de taux d'intérêt visant à encourager l'épargne et les investissements productifs, outre qu'il découragerait les transactions non productives, faciliterait une mobilisation accrue des ressources intérieures et permettrait aux économies africaines d'être mieux en mesure de faire face aux chocs extérieurs et intérieurs, de réduire l'inflation d'origine structurelle et d'assurer la croissance.

5.26. En outre, d'après les principes directeurs et les instruments proposés, il devrait être clair que les trains de mesures au niveau national devront être beaucoup moins dogmatiques et beaucoup plus pragmatiques que les programmes orthodoxes sur la question du rôle et de la taille du secteur public dans le processus de l'ajustement accompagné de transformation. Il faut combiner judicieusement l'initiative privée et l'intervention de l'Etat pour créer un environnement propice à la prospérité du secteur privé et du secteur public et leur permettre de contribuer à la croissance et au développement. En Afrique, l'intervention de l'Etat est pour le moment discréditée, non pas parce qu'il existe une autre solution, à savoir des mécanismes de marché efficaces, mais en raison de la mauvaise gestion, des mauvais résultats et d'une mauvaise allocation des ressources. Il est donc clair que tout doit être fait pour que les interventions de l'Etat soient bien ciblées et que les priorités fixées par les gouvernements soient effectivement respectées. Dans le contexte africain actuel, préconiser de remplacer totalement l'intervention du gouvernement par des mécanismes de marché qui ne fonctionnent guère ne peut se justifier, car c'est seulement lorsque les capacités de production nécessaires sont mises en place que les forces du marché deviennent compétitives et jouent progressivement un rôle de plus en plus important en tant que moteur de la croissance et du développement. Cela veut dire d'abord qu'il faudra d'une part instaurer un équilibre pragmatique entre l'intervention de l'Etat et l'initiative privée, tout en instaurant un climat propice à l'efficacité de deux secteurs et à leurs contributions au développement et, d'autre part, que le gouvernement ne cède le pas au secteur privé que progressivement.

5.27. Pour appliquer les propositions figurant dans la SARPAS, il sera nécessaire de réorienter et de renforcer le cadre institutionnel à tous les niveaux et d'améliorer les structures administratives existantes; il s'agira tout particulièrement d'accroître la capacité du gouvernement de gérer les programmes efficacement. Cette mise en application exigera aussi une responsabilisation plus grande ainsi qu'une gestion "patriotique" de la part de ceux qui sont chargés du secteur public. Au niveau institutionnel, il est nécessaire que les bureaucraties trop centralisées fassent une place

à la décentralisation locale, aux initiatives au niveau local et à l'autogestion communautaire. Le potentiel et la capacité des individus et du secteur privé en général de participer au développement doivent aussi être pleinement exploités. Le rôle accru des populations dans le processus de l'ajustement accompagné de transformation devrait faciliter le bon fonctionnement d'un système de contrôles et de sauvegardes afin de se prémunir contre les excès bureaucratiques.

5.28. Les principes directeurs et instruments proposés dans le cadre de la SARPAS nécessiteront aussi que les pays harmonisent la conception des programmes d'ajustement accompagné de transformation afin d'éviter des heurts entre les politiques et des doubles emplois coûteux. Les pays africains devraient conclure des accords bilatéraux et multilatéraux pour précisément assurer cette harmonisation. Ces accords devraient aussi porter sur les domaines suivants : la sécurité alimentaire et l'autosuffisance alimentaire dans la région, la protection de l'environnement, la rationalisation de la production industrielle et agricole compte tenu des impératifs des avantages comparatifs dynamiques, l'encouragement de la production de biens intermédiaires et de biens d'équipement sur une base sous-régionale et régionale, l'accroissement du volume du commerce intra-africain grâce à l'adoption de dispositions financières qui réduiront la dépendance à l'égard des devises extérieures et faciliteront le commerce intra-africain, et l'encouragement explicite de produits de base. Il conviendra de préciser la relation entre la SARPAS et le plan ou programme de développement national. Les programmes traditionnels d'ajustement structurel ont presque toujours été conçus et appliqués hors du cadre des plans de développement national des pays africains, avec pour résultat inévitable que les plans de développement ont été mis en veilleuse pour céder la place à la gestion de la crise à court terme, ce qui était une piètre solution. La SARPAS étant essentiellement un cadre pour l'ajustement accompagné de transformation, elle doit forcément faire partie intégrante des plans et programmes de développement national.

5.29. Finalement, il est vital, non seulement que les pays africains adoptent et appliquent la SARPAS, mais aussi que les donateurs d'aide bilatérale et multilatérale à l'Afrique créent les conditions nécessaires à sa bonne application. Etant donné le caractère holistique du projet de cadre de rechange, qui est axé à la fois sur l'ajustement et la transformation, il est clair qu'en matière de financement extérieur, l'Afrique aura besoin de davantage d'apports autonomes de ses partenaires bilatéraux et multilatéraux. Toutefois, étant donné le passage actuel de programmes d'ajustement traditionnels à l'ajustement accompagné de transformation, les institutions de développement et financières multilatérales devront faire preuve d'une plus grande souplesse tant en ce qui concerne les perceptions générales que la nécessité de flux de ressources non autonomes pour financer la nouvelle génération de programmes d'ajustement en Afrique. Les perspectives de mise en oeuvre de la solution de rechange seraient gravement compromises si les pays africains ne relevaient pas le défi de l'augmentation de la mobilisation des ressources intérieures et si les partenaires de développement de l'Afrique

continuaient de lier leur assistance et leur appui au respect strict des conditions attachées aux programmes d'ajustement orthodoxes au lieu des propositions figurant dans la SARPAS. Même si celle-ci suppose des niveaux plus élevés d'apports de ressources extérieures non-autonomes dans le court terme, l'élément de transformation est tel qu'il faudra de moins en moins, entre autres, son objectif essentiel d'appui au titre de la balance des paiements et d'autres apports, au fur et à mesure que l'on progresse dans la voie d'un changement structurel et d'un développement auto-entretenu. Les propositions énoncées dans le cadre de la solution africaine de rechange aux programmes d'ajustement structurel feront l'objet, espère-t-on, d'un large consensus qui leur permettra de se traduire en actes concrets.

Chapitre 6 : Stratégie et suivi de la mise en pratique

1. Introduction

6.01. La mise en oeuvre de la stratégie d'ajustement entraînant une transformation des structures (SARPAS), définie dans le chapitre 4 et dont les principes et les instruments d'action sont indiqués au chapitre 5, exige que l'on laisse de côté la conception actuelle. Il est essentiel que, dorénavant, les gouvernements africains et les populations, dans le cadre des relations d'un type nouveau, soient et restent les responsables au premier chef des programmes de rechange adoptés pour l'ajustement et cette transformation. Il incombe à la communauté internationale de soutenir ces programmes. Il s'agit d'abandonner totalement la méthode actuelle qui veut que la définition, l'application et le suivi des PAS incombent pour l'essentiel à des institutions de développement étrangères. L'adoption, lors de l'exécution et du suivi, de la stratégie qui fait l'objet du présent chapitre mettra fin à l'érosion progressive de la souveraineté des pays qui résulte de l'intervention croissante, dans l'élaboration, l'application et le suivi des politiques, d'institutions internationales, d'institutions de développement et de bailleurs de fonds qui ne rendent aucun compte aux populations africaines.

6.02. Lors de l'élaboration de ces programmes, il faudra également éviter les erreurs commises dans le passé, et qui consistaient à exclure la population du processus de formulation, de mise en oeuvre et de suivi des programmes d'ajustement. Comme l'enjeu principal est le bien-être de la population, il est indispensable d'établir des structures permettant de la consulter afin d'obtenir le consensus si essentiel au succès des programmes nationaux d'ajustement entraînant une transformation des structures.

2. Stratégies pour l'exécution au niveau national

6.03. L'application de trains de mesures et l'utilisation des instruments décrits au chapitre 5 doivent se fonder sur une entente authentique et active entre le gouvernement et la population, par l'intermédiaire des diverses organisations politiques, sociales et économiques aux niveaux national, local et communautaire. Il importe à cet effet de réorganiser ou de réajuster le processus de prise de décisions en vue de l'élaboration et de l'exécution des programmes d'ajustement accompagné de transformation afin d'assurer une coopération maximale entre les secteurs public et privé, ainsi qu'entre les gouvernants et les gouvernés, et de mobiliser le soutien populaire.

6.04. Dans ce domaine, les gouvernements ont un rôle clé à jouer, qui va de l'instauration d'un environnement propice à la mise en place d'institutions permettant une application effective des programmes et à la fourniture d'un appui sans réserve aux initiatives locales. Par ailleurs, la démocratisation

de la prise de décisions et la participation de la population encourageront celle-ci à oeuvrer davantage pour le développement et à accepter les sacrifices qu'exigeront les programmes, ce qui consolidera le processus vers l'autosuffisance nationale. Plusieurs éléments clés de cette stratégie doivent être pris en compte.

6.05. Conception des programmes nationaux d'ajustement accompagné de transformation (SARPAS). Au stade de l'élaboration des programmes d'ajustement et de transformation, il faut déjà penser à leur exécution et à leur évaluation. C'est pourquoi cette élaboration devrait se fonder sur les procédures et considérations suivantes :

- i) démocratisation du processus de prise de décisions aux niveaux national, régional et local en vue d'assurer le consensus indispensable et le soutien de la population;
- ii) consultations interministérielles régulières effectives afin que tous les ministères responsables des secteurs productifs et sociaux, tous les services d'exécution et toutes les entreprises du secteur public soient engagés sans réserve et assument la responsabilité dans la réalisation des programmes définitifs;
- iii) participation totale de l'institution de planification centrale, tant à la conception qu'à l'exécution des programmes d'ajustement accompagné de transformation, de façon à tenir compte des objectifs de développement à court et à long termes;
- iv) consultations entre le secteur public et les diverses branches du secteur privé afin que tous les groupes sociaux jouent leur rôle dans la mobilisation et l'utilisation des ressources nationales au service du développement;
- v) consultation de la population au niveau local par l'entremise des autorités locales, des associations y compris les ONG locales et des collectivités.

6.06. Popularisation des programmes : Il est impératif de mettre au point des procédures pour la diffusion auprès du public des informations sur les implications des programmes d'ajustement entraînant une transformation structurelle et les défis qu'ils posent, ainsi que sur leur incidence sur l'économie et sur la vie de la population. Il faudrait pour cela tirer parti de tous les moyens de communication et d'information disponibles. Dans la mesure du possible, il faudrait, pour l'information de la population, faire davantage appel au public lui-même et à des groupes d'intérêt organisés plutôt qu'aux services gouvernementaux, de façon à accroître la participation de la population et l'amener à soutenir les programmes.

3. Coopération multinationale dans l'exécution des programmes d'ajustement structurel accompagné de transformation

6.07. La coopération entre les pays africains en vue d'harmoniser leurs conceptions des programmes de rechange pour l'ajustement accompagné de transformation est un complément essentiel des efforts que ces pays déploient en vue d'atteindre l'autosuffisance collective. A cet égard, le secrétariat de la CEA et les MULPOC ont un rôle essentiel à jouer. Il faudrait dans ce cadre approfondir chacun des trois processus décrits dans le cadre de rechange, à savoir la mise en place des facteurs de production, la répartition du revenu et l'utilisation du revenu pour la satisfaction des besoins.

6.08. S'agissant de la mise en place des facteurs de production, les pays africains, en particulier ceux appartenant au même groupement économique ou à la même sous-région, devraient tout mettre en oeuvre pour éviter de créer des unités de production dont la capacité dépasse les possibilités des marchés. Ils doivent également mettre en commun leurs ressources afin d'optimiser la production. Il faudrait de même harmoniser les besoins à satisfaire. A titre d'illustration, tout effort déployé dans un pays donné pour modifier les modèles de consommation ou interioriser les facteurs de production peut être réduit à néant par la persistance de modèles de consommation contraires dans les pays voisins.

6.09. Peut-être le domaine le plus important nécessitant une harmonisation des programmes d'ajustement accompagné de transformation dans les pays africains est-il celui du choix et de l'application des instruments et mesures. C'est ainsi que, bien souvent, le manque de coordination dans les politiques de change, des prix ou des taux d'intérêt a compromis l'efficacité de certains des programmes d'ajustement structurel en cours d'exécution. Etant donné que le cadre de rechange couvre le court, le moyen et le long terme, pour que les instruments et mesures adoptés par les différents pays africains produisent les effets voulus, il importe qu'ils soient bien coordonnés entre ces pays.

6.10. Enfin, les pays africains doivent déterminer les mécanismes appropriés pour assurer la coordination d'ensemble des programmes nationaux d'ajustement accompagné de transformation. A cet égard, certains des mécanismes existants tels que les commissions mixtes multinationales ou les groupements économiques sous-régionaux auront à jouer un rôle important.

4. Financement de la mise en oeuvre de la SARPAS

6.11. Il est nécessaire de mobiliser, pleinement les ressources tant intérieures qu'extérieures requises pour la mise en oeuvre de la SARPAS, ressources dont le montant est susceptible de dépasser le volume actuel de celles consacrées à l'ajustement, même s'il est difficile d'estimer, au niveau sous-régional ou régional, les ressources financières nécessaires pour l'ajustement accompagné de transformation. Il n'est possible d'estimer ces ressources de manière assez précise qu'en totalisant les besoins estimatifs pour les programmes nationaux de la SARPAS. Les mesures identifiées pour mobiliser les ressources dans le cadre de la SARPAS devraient permettre aux pays africains de financer leurs programmes d'ajustement accompagné de transformation. Il s'agit des suivantes :

- a) Instauration d'un meilleur environnement international pour le commerce des produits;
- b) Adoption de politiques et mesures appropriées pour la mobilisation des ressources intérieures;
- c) Utilisation plus efficace des ressources nationales limitées, notamment orientation des ressources vers les secteurs économique et sociaux hautement prioritaires comme l'agriculture et l'éducation;
- d) Réduction des dépenses au titre du service de la dette extérieure;
- e) Ressources supplémentaires pouvant provenir de la croissance de l'économie africaine;
- f) Accroissement des apports de ressources extérieures provenant de sources bilatérales, multilatérales et privées;
- g) Encouragement des transferts par les nationaux résidant à l'étranger; et
- h) Prévention des pertes financières découlant de la fuite des capitaux, de la surfacturation des importations et de la "sous-déclaration" des recettes d'exportation.

6.12. L'application de nombre de ces mesures devrait permettre une plus grande mobilisation de ressources au titre de la SARPAS que dans le cadre des PAS actuels.

6.13. Le commerce extérieur est appelé à être une importante source de ressources autonomes pour le financement de l'ajustement entraînant une transformation. Il importe par conséquent de trouver des solutions aux questions des produits de base qui sont à l'examen à l'échelle internationale depuis plus de 20 ans, notamment la mise en place d'un système généralisé de stabilisation des recettes d'exportation, l'accélération de la création du Fonds commun et l'élimination des barrières faisant obstacle aux exportations africaines de produits transformés et de produits d'exportation non traditionnels. Un meilleur environnement international pour le commerce pourrait contribuer à éviter le genre de situation dans lequel l'Afrique a perdu près de 19 milliards de dollars des Etats-Unis en 1986 à cause d'une chute brutale des cours des exportations. L'indice des prix de gros pour l'Afrique en prix constants est descendu à 54,2 en 1988.

6.14. Les mesures d'allégement de la dette extérieure constituent une importante source de fonds pouvant financer l'application de la SARPAS. La limitation du coefficient du service de la dette à des proportions maîtrisables permettrait de dégager un volume accru de ressources pour le processus d'ajustement. En 1988, les obligations de l'Afrique au titre du service de la dette se montaient à 29 milliards de dollars. Il importerait beaucoup pour les économies africaines qu'une portion substantielle de ces transferts

demeure dans le continent pour financer le SARPAS. Par ailleurs, l'Afrique est devenue exportatrice nette de capitaux, même à destination du FMI. Selon les estimations, le continent a en termes nets transféré environ 1 milliard de dollars au FMI en 1986 et 1987, soit presque 1,4 % des exportations annuelles de biens et de services non facteurs de la région. Si cette tendance était inversée, des ressources additionnelles seraient disponibles pour le processus d'ajustement en Afrique.

6.15. Les entrées de ressources extérieures autonomes, tant publiques que privées, diminuent en valeur réelle depuis le début des années 80. Il y aurait davantage de ressources pour l'ajustement si cette tendance était inversée.

6.16. Enfin, du fait que les programmes d'ajustement de la SARPAS sont facteur de transformation, il est clair que des entrées de capitaux non autonomes dans les pays africains à l'appui de la SARPAS auraient des incidences plus importantes et constitueraient en effet une approche optimale plus productive pour aider l'Afrique.

5. Suivi

6.17. Le processus de suivi des programmes d'ajustement accompagné de transformation vise essentiellement à évaluer dans quelle mesure les objectifs de ces programmes sont atteints. Il est donc nécessaire que tous les Etats africains mettent en place des mécanismes de suivi qui soient adaptés à leurs programmes.

6.18. En général, cependant, les mécanismes de suivi doivent être conçus de façon à permettre l'évaluation des progrès accomplis dans la réalisation des principaux objectifs et politiques d'application des programmes. A cet effet, s'il est toujours nécessaire d'utiliser des indicateurs permettant de mesurer les résultats au niveau macro-économique, en particulier la croissance économique, les éléments de la demande globale, les données démographiques et autres données pertinentes, il convient de ne pas se limiter à ces indicateurs mais d'évaluer également l'incidence des programmes sur la qualité de vie des populations, et de mesurer les progrès réalisés en ce qui concerne la satisfaction des besoins essentiels et la transformation des structures de production et des modèles de consommation. Les mécanismes de suivi doivent en outre prévoir une évaluation du degré de participation de la population au processus de développement et à la prise de décisions.

6.19. Il est en outre indispensable d'établir des systèmes nationaux, sous-régionaux et régionaux d'information permettant d'évaluer et de suivre les progrès et l'incidence des programmes d'ajustement entraînant une transformation afin de disposer suffisamment à l'avance d'information laissant prévoir des déviations possibles de ces programmes de leurs objectifs initiaux.

6.20. Les structures institutionnelles qui existent déjà au niveau des MULPOC et des différentes organisations sous-régionales de coopération économique

en Afrique constituent un cadre approprié permettant de suivre la mise en oeuvre de politiques et programmes multinationaux harmonisés d'ajustement entraînant une transformation des structures, dans les domaines de la fiscalité, de la monnaie, du commerce, du développement agricole et industriel, etc.. Les Etats membres devront donner un caractère prioritaire à la conception et à la création de mécanismes de suivi à cet effet.

6.21. Il est également urgent de mettre en place, au niveau de l'ensemble du continent africain, un système global de suivi des principaux éléments de la stratégie d'ajustement entraînant une transformation des structures. Les institutions régionales comme la CEA ne devront pas se contenter de prendre les dispositions nécessaires en vue de la mise en place et du suivi du système africain d'ajustement entraînant une transformation des structures, mais devront également apporter une assistance plus active aux pays dans la formulation de leur nouveau programme.

6. Soutien de la communauté internationale au programme de rechange pour l'ajustement et la transformation

6.22. La communauté internationale, en particulier les institutions multilatérales de financement et de développement et les organismes donateurs bilatéraux ont un rôle important à jouer dans la mise en oeuvre du nouveau processus d'ajustement et de transformation dans les pays africains. Ces institutions doivent encourager et soutenir les programmes conçus par les gouvernements africains, afin d'assurer la rentabilité, à court et à long termes, de l'assistance qu'ils apportent à l'Afrique.

6.23. Les arguments en faveur de la conception, par les gouvernements africains eux-mêmes, de programmes d'ajustement accompagné de transformation ont déjà été bien développés dans les sections précédentes. Toutefois, les organisations multilatérales, bilatérales et non gouvernementales, en collaboration avec les gouvernements des pays, devront établir des programmes d'assistance tenant pleinement compte des programmes nationaux.

7. Conclusion

6.24. Aucun programme d'ajustement accompagné de transformation, aussi bien conçu et novateur soit-il, ne peut atteindre ses objectifs de développement s'il n'est pas convenablement exécuté. En effet, lorsque les programmes sont mis en oeuvre sans grand enthousiasme, ou reçoivent un financement insuffisant - particulièrement en termes de ressources extérieures - il en résulte souvent un manque de continuité dans la politique appliquée. L'exécution constitue donc un des éléments essentiels du processus de transformation. Il convient donc d'accorder autant d'importance à l'organisation des mécanismes d'exécution et de suivi qu'à la conception et à la formulation des programmes et politiques.

6.25. S'il apparaît nécessaire que les pays africains s'engagent dans la voie minutieusement tracée par la présente étude, il est également indispensable, plus que jamais auparavant dans l'histoire du continent, de dégager un consensus sur le cadre général, les orientations et les instruments d'action ainsi que sur la stratégie d'exécution de ces programmes. Le bien-être économique du continent dépend d'un tel consensus et les dirigeants africains ne devront épargner aucun effort pour y parvenir.

ANNEXE

Formalisation globale du cadre de la SAR-PAS

Comme indiqué au paragraphe 4.05 dans le chapitre 4, le cadre proposé comprend trois modules qui peuvent être exprimés comme suit :

Module 1

$$Y = f(F_1, R)$$

où

Y représente la production totale par catégorie de biens et services. Ces catégories pourraient être regroupées suivant les secteurs tels que l'agriculture, les mines, l'industrie et les services. On pourrait également procéder à la désagrégation de ces catégories comme par exemple production alimentaire et non alimentaire pour le secteur agricole; les produits manufacturés de consommation, les produits intermédiaires et les biens d'équipement pour l'industrie, etc..

F₁ est un ensemble de paramètres représentant les effets relatifs des forces sur le type et le niveau des productions. De tels paramètres peuvent se rapporter par exemple à des forces telles que les conditions climatiques, la recherche et l'infrastructure organisationnelle.

R représente l'ensemble des ressources disponibles à utiliser dans la production des différentes catégories de biens et services. (Elles pourraient inclure les ressources humaines, les ressources naturelles, la terre, les ressources en eau, l'épargne intérieure, les ressources financières extérieures, etc.).

Module 2

$$I = f(F_2, Y)$$

où

I représente les revenus des différents groupes institutionnels tels que les ménages, les entreprises et le gouvernement.

F₂ représente un ensemble de paramètres liés aux effets des différentes forces relatives au type et au niveau de distribution de revenu. (Ces paramètres peuvent se rapporter par exemple aux termes de l'échange entre ruraux et urbains, au type de propriété foncière, à la structure de l'emploi, etc.).

Y est défini comme au module 1.

Module 3

$$N = f(F_3, I, E)$$

où

N représente les besoins individuels et collectifs (biens et services vitaux

tels que l'alimentation, les services sociaux, les infrastructures de base...).

F₃ représente les indices des forces qui interviennent dans la détermination des différents besoins, par exemple : les types de consommation, le degré de pauvreté, et la structure de production déterminant les biens intermédiaires requis, etc..

I est défini comme au module 2.

E représente les écarts entre la production et les besoins, définissant ainsi de façon concomitante toutes les variables relatives aux transactions avec le reste du monde, telles que exportations, importations, dette extérieure, etc..