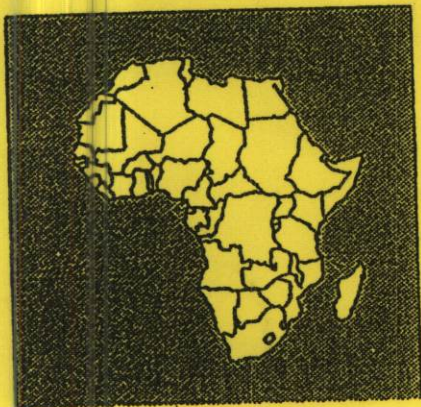


29781

**GESTION DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL ET DE LA
TRANSFORMATION STRUCTURELLE:
UN EXAMEN CRITIQUE DU ROLE CHANGEANT
DU SECTEUR PUBLIC DANS LE
DEVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE**

M.J. Balogun
Conseiller régional principal,
Groupe multidisciplinaire des
conseillers régionaux de la CEA,
Addis-Abeba
Ethiopie



**Document présenté à l'occasion
de la Conférence régionale sur
La gestion du développement
en Afrique: Trente années
d'expérience, les nouveaux
défis et les priorités futures -**

**Addis Abéba, Ethiopie
8-12 Mars 1993**

Organisée par la Division
de l'Administration
publique, des ressources
humaines et du développement
social de la Commission
économique pour l'Afrique

Introduction

Au cours de ces trois dernières décennies ou plus, le rôle du secteur public africain a changé d'une manière dramatique. Contrairement à la période coloniale où l'attention du secteur était axé sur le maintien de la loi et de l'ordre et sur l'administration des infrastructures et des services sociaux de base, le début de la période post-coloniale a connu des efforts d'expansion du rôle du gouvernement et de l'accroissement de ces capacités de fournir des services socio-économiques diversifiés.

L'expansion rapide des pouvoirs du gouvernement ne s'est pas réalisée sans accroc. Tandis que les élites politiques et administratives le considéraient comme un élément indispensable dans le processus de "modernisation", la préférence d'un "grand gouvernement" pendant la période post-coloniale posait de sérieux problèmes structurels et de gestion. Plus particulièrement, la prolifération des institutions qui en a résulté a soulevé des problèmes relatifs à l'efficacité, l'efficience, la responsabilité et la disponibilité des différents organes.

L'élément important de notre compréhension du débat prolongé sur le rôle du gouvernement est la question de savoir s'il y a une barrière qu'un gouvernement africain ne peut pas dépasser. Les avocats des réformes d'ajustement structurel en particulier soutiennent que tout est bien quand un gouvernement se limite à édicter des lois et des règlements définissant les normes acceptables de comportement social, mais que la situation devient désastreuse quand le même gouvernement se juge compétent à s'engager dans une activité directement productive. En d'autres termes, il est approprié qu'un gouvernement édicte des lois et les mette en application sur, par exemple, la propreté de l'environnement ou les pratiques commerciales acceptables, mais gérer une entreprise commerciale doit être considéré comme tabou.

L'expérience de l'Afrique est fréquemment citée pour illustrer les difficultés rencontrées dans la transition du rôle de promulgation de lois par le gouvernement à celui d'entrepreneur. Il a été remarqué que les investissements massifs du gouvernement dans des projets, des institutions et la mise en valeur du personnel (dans tous les cas et non seulement dans ces situations particulières) n'ont pas abouti à des résultats substantiels outre les attentes non satisfaites et les lourdes pertes financières. L'intervention effrénée du gouvernement dans le secteur productif est donc tenue largement responsable de la baisse économique de l'Afrique au cours des années 80.

Cependant, cette conclusion particulièrement pro-commerciale répond-elle aux faits? La réponse de gestion du secteur privé à la problématique du développement de l'Afrique est-elle encore plus imaginative (et ainsi, non moins blâmable) que celle du secteur public? N'y a-t-il pas quelque chose de fondamentalement erroné dans la notion africaine contemporaine de gestion qu'elle soit d'ordre public ou privé. La réponse à ces questions complexes constitue la première étape vers l'explication du malaise socio-économique persistant de l'Afrique.

Dans tous les cas, comme le soutiennent les défenseurs de la transformation structurelle, le déclin économique précipité ne sera pas arrêté par une forte réduction de la taille du gouvernement. En effet, les mesures de réduction des coûts stigmatisées par les réformes d'ajustement structurel auront tendance à compliquer les problèmes existants. Ces mesures compromettent non seulement la gestion politique et la capacité institutionnelle du secteur public déjà faibles, elles aboutiront aussi à la réduction des dépenses effectuées dans les domaines essentiels, plus particulièrement les programmes des besoins de première nécessité ainsi que les programmes de développement et de transformation à long terme de l'économie.

Dans l'effort de résoudre les problèmes contemporains de la gestion du secteur public, ce document considère le rôle et les problèmes du secteur depuis la période coloniale jusqu'aujourd'hui. Il continue ensuite en discutant des contraintes auxquelles fait face le secteur public avant d'examiner les stratégies de réforme. Le rôle futur de ce secteur dans le développement de l'Afrique est examiné dans la dernière partie du présent document.

I Services publics africains : la phase de la croissance institutionnelle

Une analyse critique du rôle du secteur public africain au cours des trois dernières décennies révèle une structure de baisse quantitative et qualitative dans la capacité institutionnelle. La période d'avant l'indépendance a connu la création d'institutions chargées de gérer des programmes de développement socio-économique modestes en plus du rôle traditionnel de réglementation, de faire respecter la loi et de maintenir l'ordre que jouait le gouvernement. Au moment de l'indépendance, le gouvernement a répondu aux réclamations d'avantages matériels par les populations en créant de nouvelles institutions et en lançant de nouveaux programmes. Outre les difficultés qu'ont connu les fonctionnaires relativement inexpérimentés dans la gestion et le contrôle d'un empire bureaucratique en croissance rapide, la forte érosion des valeurs et des normes héritées à accélérer le rythme de la décadence institutionnelle qui compromettait à son tour l'efficacité (et ternissait l'image) du service public.

La phase de la loi et de l'ordre

Selon les normes modernes, la bureaucratie coloniale était très petite. Elle se préoccupait particulièrement du maintien de l'ordre public, de la réglementation du comportement individuel et collectif et de la fourniture des services sociaux et infrastructurels de base. Ce n'était pas inconnu mais, c'était rare que le service public colonial s'engage dans des activités de

manufacture ou de commerce. Il créait seulement un environnement favorable aux opérations du secteur privé. Les géants industriels n'étaient pas des sociétés publiques ou étatiques de la période d'après l'indépendance, mais des entreprises privées telles que U.A.C., Kingsway, C.F.A.O., U.T.C. et Leventis (en Afrique de l'Ouest), Lonrho et de Beers en Afrique de l'Est et Afrique australe et les sociétés d'exploration pétrolière et minière qui étaient actives dans les différentes parties du continent. Les activités bancaires, financières et des assurances étaient contrôlées par des institutions privées dont notamment les banques Standards et Barclay's.

Que ce soit un résultat d'un objectif et d'une évaluation réaliste de sa capacité et de ses ressources limitées, ou une préférence idéologique de la non-intervention, l'administration coloniale axait principalement son attention sur le rôle traditionnel du gouvernement. Elle était bien dans sa peau quand elle a édicté et mis en application des lois relatives à l'assainissement de l'environnement, aux opérations des entreprises commerciales ainsi que les codes prévoyant les infractions contre les personnes ou les biens.

En Comparaison avec l'expérience actuelle, le service public colonial a mieux accompli ce qu'il avait choisi de faire. Son organe d'inspecteurs sanitaires veillait à la propreté de l'environnement et appliquait la loi contre les ménages qui ne respectaient pas leurs obligations sanitaires. Sa force de police contrôlait les perturbations sociales et avec l'appui et la diligence des organes judiciaires, elle protégeait la société contre les fraudes, les détournements et les homicides. La branche de roulage de la police coloniale (officiers d'inspection des véhicules) veillait à ce que des permis de conduire ne soient délivrés qu'à ceux qui passaient les examens prescrits et à ce que ces permis "mentionnent les détails d'un délit à leur verso" ou soient retirés temporairement quand les détenteurs violaient le code de la route. Les mêmes officiers aidaient à protéger l'environnement en collant des affiches interdisant

la circulation sur les véhicules jugés dangereux pour l'environnement, ou spécifiant qu'ils ne méritent pas de circuler. Même des petits détails tels que la possession d'un permis de circulation valable ou à jour des bicyclettes n'étaient pas négligés par l'administration coloniale qui décentralisait ces pouvoirs de délivrer des permis aux autorités locales ou "indigènes".

L'effort de l'administration coloniale dans le domaine du maintien de l'ordre public étaient complétés par des réalisations modestes dans le domaine socio-économique. Dans les territoires britanniques, par exemple, des fonctionnaires du département de l'éducation donnaient des conseils sur la formulation de la politique gouvernementale de l'éducation et supervisaient l'administration des écoles, des instituts supérieurs et des centres de formation professionnelle. Le département de la santé administrait les programmes de la santé préventive et curative. Le département des travaux publics s'occupait de la construction et de l'entretien des routes, des ponts et du service de logements du gouvernement. Le département de l'agriculture était chargé des services de vulgarisation agricole, de la santé animale, des pêches, des coopératives agricoles et des réserves forestières.

Les infrastructures publiques et les opérations quasi-commerciales étaient presque invariablement confiées à des institutions spéciales comme les sociétés concessionnaires ou les sociétés étatiques. Les sociétés de développement supervisaient la gestion des quelques entreprises industrielles et manufacturières créées par le gouvernement. Les offices de commercialisation étaient responsables de la commercialisation des produits d'exportation et des réserves des devises étrangères. Des activités à haute intensité de capitaux comme les chemins de fer, l'électricité, les postes et télégraphes étaient aussi sous la supervision des institutions établies par la loi.

Si les réalisations de la bureaucratie coloniale dans le domaine socio-économique sont considérées parallèlement avec son rôle bureaucratique dans le processus de transition politique, on peut conclure que l'administration post-coloniale était "orientée vers le développement". Cependant, en termes d'orientation générale du gouvernement et de son niveau d'intervention dans les activités économiques, le service public colonial était une institution de réglementation et de maintien de l'ordre public. C'est à la veille de l'indépendance que son rôle en tant qu'organe orienté vers le développement a été clairement défini.

La phase post-indépendance

La croissance rapide de la taille du secteur public est devenue remarquable au cours des années 60, qui étaient pour l'Afrique une décennie des indépendances, et pour les Nations Unies, la première décennie pour le développement. Des signes de cette croissance se sont manifestés dans les diverses institutions qui ont été créées, le nombre de fonctionnaires employés et les sommes d'argent budgétées pour les programmes de développement des capitaux et le financement des services récurrents.

L'expansion institutionnelle est un indicateur de la croissance bureaucratique au cours de la période post-indépendance. En Tanzanie, le nombre de ministres est passé de 10 en 1961 à 16 en 1985^{1/}. Au Nigéria, le nombre de compagnies concessionnaires et de sociétés étatiques ont passé de 50 seulement en 1960 à 800 en 1982^{2/}. Entre 1980 et 1984, le nombre d'établissements publics du Malawi est passé de 25 à 35^{3/}. Comme l'indique le Tableau 1, la part du secteur parastatal dans le produit national est particulièrement importante pour les pays avec des idéologies socialistes.

Tableau 1 : Organes para-stataux : pourcentage de la formation brute du capital fixe dans quatre pays

Pays	Année	Nombre d'entreprises étatiques	% de la part G.F.C.F.
Ethiopie	1984	180	36
Tanzanie	1984	400	28
Kenya	1982	176	17
Uganda	1985	130	-

Source : Tirée des données fournies par J.J Jorgensen "Organizational life-cycle and effectiveness criteria in state-owned enterprises : the case of East Africa", in A.M. Jaeger and R.N. Kanungo (Eds.) Management in Developing Countries, Routledge, London, 1990.

Dans beaucoup de pays africains, les institutions décentralisées (gouvernement local et unités administratives sur le terrain font partie intégrante du secteur public. L'accroissement rapide du nombre de ces institutions a contribué à la croissance du gouvernement. Encore une fois, le Nigéria est une bonne illustration de la tendance vers la prolifération institutionnelle aussi bien au centre qu'à la périphérie. Jusqu'en 1967, il y avait un service public fédéral co-existant avec quatre services publics régionaux du Nord, de l'Est, de l'Ouest et du moyen occident. Avec la création des Etats en 1967, le nombre des administrations étatiques est passé à 12. Ce nombre a encore augmenté jusqu'à 19 en 1975. Aujourd'hui, ce pays compte au moins 31 services publics étatiques et un service public fédéral. L'accroissement arithmétique du nombre des institutions du gouvernement central (ou la création de nouveaux Etats) est lié à l'accroissement géométrique du nombre de conseils de gouvernements locaux et d'institutions "décentralisées" des gouvernements fédéral et étatiques.

Tout récemment en 1988, le nombre de zones de gouvernement local du Nigéria ne dépassait pas 449. En 1992, ce nombre était de 589.

Parallèlement à l'accroissement du nombre d'institutions gouvernementales, on observe la croissance de l'emploi dans le secteur public. Cependant, avant d'examiner les chiffres, il est nécessaire de souligner que les données publiées sur la main-d'oeuvre dans le secteur public sont suspectes. En d'autres termes, les chiffres indiqués peuvent ne pas représenter le vrai nombre de personnes qui travaillent. Des "travailleurs fantômes" ont été déterrés dans divers services après beaucoup d'efforts. Une étude de la Banque mondiale a révélé de nombreux travailleurs et écoles inexistantes en Ouganda^{4/}. Un autre dénombrement dans le service public de la République centrafricaine a révélé 1 300 "travailleurs fantômes". Deux-tiers des noms figurant sur la liste du personnel de la fonction publique du Zaïre en 1978 étaient fictifs^{5/}.

Dans tous les cas, sur base des chiffres publiés de temps en temps, on peut conclure que le service public de l'Afrique subsaharienne s'est rapidement développé entre le début des années 60 et la fin des années 70. Le service public du Kenya employait 45 000 personnes au milieu des années 50, 63 000 en 1965, 84 500 en 1971 et 170 000 en 1980. Peu avant l'indépendance en 1960, le Gouvernement sénégalais, employait 10 000 personnes, ils étaient à 35 000 en 1965 (soit un accroissement de plus de 300%), et en 1973, le nombre de fonctionnaires du service public s'élevait à 61 000 ^{6/}. L'emploi dans le gouvernement gambien a doublé entre 1974 et 1984 ^{7/}. L'emploi du service public ghanéen a augmenté entre 1975 et 1982 à un rythme cinq fois plus rapide que la croissance du marché de travail^{8/}. La liste de paie du Cameroun est passée de 11 610 personnes en 1970 à 55 100 en 1988. La Tanzanie a donné du travail à 113 171 personnes en 1970 et 256 754 en 1985 (voir Tableau 2).

Tableau 2 : Emploi dans le gouvernement des pays sélectionnés (1970-1990)

Année	Pays				
	Cameroun	Gambie	Ghana	Tanzanie	Zimbabwe
1970	11 610	-		113 171	-
1971	12 412	-	96 789	115 975	-
1972	13 494	-	100 136	125 083	-
1973	16 210	-	105 000	129 736	-
1974	18 101	44 469	107 520	146 842	-
1975	19 672	4 450	110 100	127 150	-
1976	22 342	-	112 743	124 184	-
1977	24 192	7 907	115 449	135 187	-
1978	27 400	8 982	118 210	160 306	-
1979	30 064	9 421	121 105	180 456	-
1980	33 391	11 034	124 012	192 464	-
1981	36 919	10 928	126 988	231 478	56 442
1982	40 200	10 823	130 036	243,478	76 090
1983	43 903	10 311	133 157	255 150	78 659
1984	48 883	10 461	136 353	275 944	82 461
1985	52 200	10 345	139 625	256 754	89 626
1986	54 449	10 415	143 237	-	-
1987	59 214	9 620	131 089	-	154 485
1988	55 100	8 603	124 148		153 477
1989	-	9 785	117 267		160 819
1990	-	9 405	111 178		-

Source : Report on the Inter-Region Seminar on Size, Cost and Effectiveness of the Civil Service and Reform Programmes in Africa, UNDTCD, New York, 1991, Table 2.1.

Au Nigéria, le service public du gouvernement fédéral seul (c'est-à-dire sans compter les Etats) s'est accru de 50 817 en 1962 à 231 802 en 1980 (voir Tableau 3). Il importe de noter que des accroissements substantiels ont été enregistrés après 1970 quand la richesse pétrolière croissante a été versée dans le programme de construction et de réhabilitation après la guerre.

Tableau 3 : Service public fédéral du Nigéria : statistiques
de la main-d'oeuvre 1962-1980

Année	Nombre de personnes sur la liste de paie	% de la croissance
1962	50 817	-
1965	50 736	6,3
1968	61 705	+8,9
1971	72 552	+17,6
1974	122 914	+69,4
1977	121 883	-0,83
1980	231 802	+91,0

Source : Manpower Statistics 1962-1980, Manpower Board, Lagos.

Comme on pouvait s'y attendre, l'expansion rapide des institutions du service public et de la population active s'est traduite en énormes accroissements des dépenses. Le tableau 4 ci-après montre que entre 1960 et 1979, les dépenses publiques ont suivi une tendance croissante en Afrique de l'Est et en Afrique australe.

Tableau 4 : Dépenses gouvernementales de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe

1960-1979

(en dollars E.-U.)

Pays	1960	1965	1970	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Angola	90,4	172,8	68,2	-	-	-	-	-	-
Botswana	6,0	16,9	26,5	88,8	88,3	92,6	117,9	114,8	217,5
Comores	1,8	3,6	5,3	14,4	20,5	-	-	-	-
Djibouti	4,9	9,8	11,7	22,0	24,8	42,2	40,0	57,6	75,4
Ethiopie	76,1	160,4	231,9	373,0	495,2	638,2	702,9	769,7	1 018,6
Kenya	129,9	197,4	339,9	644,2	814,3	891,3	1 072,4	1 527,6	1 864,6
Lesotho	6,7	12,6	25,5	32,5	39,6	51,7	67,7	92,5	148,0
Madagascar	72,3	110,6	150,4	275,4	305,2	363,8	423,7	552,2	-
Malawi	22,4	58,4	88,5	109,5	131,1	169,0	181,4	190,6	319,4
Maurice	35,1	50,8	51,2	136,2	163,2	212,6	255,8	340,3	361,7
Moambique	161,0	189,4	309,0	645,6	563,8	-	-	-	-
Seychelles	-	-	-	17,3	19,3	-	-	46,5	49,1
Somalie	-	28,4	43,3	84,4	94,8	110,1	276,4	254,3	279,3
Swaziland	7,3	13,5	23,2	51,1	68,8	54,2	99,2	104,4	211,2
Tanzanie	70,2	139,4	299,2	619,8	837,8	711,9	928,7	1 213,0	1 486,3
Ouganda	67,8	132,7	226,2	264,3	303,8	309,0	490,7	-	-
Zambie	82,3	278,9	581,9	986,4	1 284,6	1 312,6	1312	1 000,3	1 042,4
Zimbabwe	90,4	247,1	398,2	693,7	744,7	-	-	978,4	1 131,0

Source : African Statistical Yearbook 1980 (Eastern and Southern Africa)
Part III, UNECA, N.Y. 1980.

Dans la plupart de cas la masse salariale constituait une portion importante des dépenses totales. Le tableau 5 est une analyse comparative de la masse salariale du service public ghanéen entre 1970 et 1990. Non seulement cette analyse révèle que les coûts de la main-d'oeuvre représentaient une tranche importante des dépenses et des recettes totales,

mais aussi que la masse salariale, dans certaines années, avait augmenté plus rapidement que le taux de croissance économique.

Pays	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995
Algérie	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Burkina Faso	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Cameroun	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Libéria	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
France	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Kenya	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Laos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Malawi	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Niger	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sierra Leone	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Togo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Zambie	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : African Statistical Yearbook 1990 (Eastern and Southern Africa)

Part III UNCTAD, N.Y. 1990

Dans la plupart de ces la masse salariale connaît une forte
importance des dépenses totales. Le tableau 5 est une analyse comparative
de la masse salariale du service public par rapport au PIB. Non
seulement cette analyse révèle que les coûts de la main-d'œuvre
représentent une fraction importante des dépenses et des recettes totales.

Tableau 5 : Analyse comparative de la masse salariale du service public ghanéen
1970-1990

Année	Coûts de la main-d'oeuvre En pourcentage des dépenses totales	Coûts de la main-d'oeuvre En pourcentage du PNB	Coûts de la main-d'oeuvre En pourcentage des recettes
1970	27,0	5,6	28,5
1971	32,4	6,5	35,5
1972	33,7	6,9	45,6
1973	35,2	6,0	47,1
1974	29,8	6,1	43,3
1975	35,4	5,5	44,9
1976	22,3	6,4	45,9
1977	23,5	5,6	52,2
1978	26,5	4,5	58,1
1979	27,6	4,5	39,1
1980	28,9	3,9	54,4
1981	23,8	3,2	53,4
1982	23,5	2,7	51,2
1983	25,4	2,1	37,5
1984	19,7	2,0	23,9
1985	31,6	4,4	37,5
1986	38,4	5,6	38,2
1987	26,2	5,3	34,8
1988	33,2	4,3	32,3
1989	33,6	4,9	31,9
1990	33,7	5,0	33,2

Note : Coûts de la main-d'oeuvre = traitements et salaires + indemnités + formation + contributions au fonds de la Sécurité sociale + biens et services y compris les voyages, le transport, les réparations et entretiens, le matériel de bureau, les fournitures, l'imprimerie, les infrastructures et autres matières consommables à l'exception des dépenses de capitaux.

Source : Report of Inter-Regional Seminar on Civil Service Size, Cost and Effectiveness, op.cit, Tableau 3.1.

Au début des années 70, la masse salariale de l'Ouganda constituait 40% des dépenses récurrentes. Ce n'est que tout récemment que la proportion de la masse salariale par rapport aux dépenses totales a substantiellement baissé (Tableau 6).

Année	En pourcentage des dépenses totales	En pourcentage des dépenses récurrentes
1970	37,9	38,8
1971	38,4	38,8
1972	38,7	38,8
1973	38,8	38,8
1974	38,9	38,8
1975	38,9	38,8
1976	38,9	38,8
1977	38,9	38,8
1978	38,9	38,8
1979	38,9	38,8
1980	38,9	38,8
1981	38,9	38,8
1982	38,9	38,8
1983	38,9	38,8
1984	38,9	38,8
1985	38,9	38,8
1986	38,9	38,8
1987	38,9	38,8
1988	38,9	38,8
1989	38,9	38,8
1990	38,9	38,8

Ces données sont basées sur les données de la Commission nationale de la sécurité sociale et de la formation professionnelle, qui ont été fournies par le service des statistiques de la Commission nationale de la sécurité sociale et de la formation professionnelle.

Report of the National Committee on Civil Service Size, Cost and Effectiveness, p. 11, Tableau 3.1.

Tableau 6 : Pourcentage de la masse salariale de l'Ouganda par rapport aux dépenses récurrentes (1970-1990)

Année budgétaire	Masse salariale (%)
1970/1971	40
1971/1972	40
1972/1973	40
1973/1974	27,5(1)
1974/1975	-
1975/1976	-
1976/1977	-
1977/1978	-
1978/1979	-
1979/1980	27,5(1)
1980/1981	31,2
1981/1982	18,1
1982/1983	15,0
1983/1984	22,2
1984/1985	27,9
1985/1986	17,7
1986/1987	13,1
1987/1988	14,5
1988/1989	18,9
1989/1990	17,9
1990/1991	14,3

N.B. (1) Moyenne périodique

Source : Report of the Public Service Review and Recognition Commission, 1989-1990, Volume 1, Main Report, Tableau 2, p.177

Facteurs de la croissance bureaucratique

Un certain nombre de facteurs sont tenus responsables de la croissance rapide des institutions, de la masse laborieuse et des dépenses du service public. Les plus importants de ces facteurs sont la poussée des attentes

croissantes de la période post-indépendance, la préférence idéologique ou politique pour une planification centralisée, des tendances de mise en place d'un empire bureaucratique, un environnement international favorisant l'intervention du gouvernement dans l'économie et les facteurs sociologiques objectifs.

Le rôle de la bureaucratie coloniale était largement limité parce que les autorités coloniales n'avaient promis que très peu et donnèrent même moins. Les élites politiques indigènes qui ont lutté pour le transfert du pouvoir aux africains étaient souvent rapides à présenter des perspectives utopiques. Il ne pouvait pas en être autrement. Les politiques de la lutte nationaliste devaient se baser sur les promesses d'un lendemain meilleur. Sans cette vision "de la terre promise", il aurait été difficile, voire impossible, d'organiser les divers groupes ethniques et croyances religieuses derrière une même bannière anti-coloniale. Ainsi, après "le Royaume politique" de Nkrumah, tout (bien) pouvait suivre. Le Groupe d'action d'Awolowo lança un appel à l'électorat de la région de l'Ouest du Nigéria de l'époque avec une offre irrésistible à savoir : "la liberté, la paix, la vie plus abondante". Même si ces slogans ne pouvaient être qu'une sourde manipulation du langage et des émotions, ces promesses se sont toujours retournées contre leurs auteurs. Aussitôt qu'un pays après l'autre accédait à l'indépendance, les populations confrontaient leurs dirigeants avec la longue liste des réclamations. Les routes du village qui devaient être réparées, les puits qui devaient être remplacés par de l'eau courante et les médecins traditionnels qui devaient chercher d'autres emplois maintenant que les infrastructures "modernes" de santé primaire avaient été incluses dans les manifestes des campagnes électorales des partis au pouvoir.

Les nouvelles élites politiques semblaient avoir alimenté la révolution des attentes naissantes d'une autre façon. Même avant l'acquisition de l'indépendance, dans leurs discours et gestes, ils trahissaient leurs tendances

vers un état interventionniste. Qu'ils appartiennent à l'une des diverses écoles de socialisme, ou qu'ils ne déclarent aucunes tendances idéologiques, ces dirigeants devaient certainement adopter l'idée de planification du développement et d'accorder une grande priorité à la conduite du gouvernement central vers le développement socio-économique. En tant que dirigeants de nations "pressées" (nations qui ne pouvaient pas attendre pour "rattrapper" les économies occidentales industrialisées), ils sentaient que le gouvernement avait un rôle spécial à jouer pour combler toutes les lacunes qui existaient dans les domaines de l'entrepreneuriat et de l'investissement et qui seraient à la base du retard économique pour l'Afrique.

L'expansion institutionnelle peut aussi être attribuée à la tendance générale, universelle de multiplier les postes occupés par les hauts fonctionnaires dans leur propre intérêt. La mise en place d'un empire bureaucratique est un facteur important dans la conception et le fonctionnement des structures du secteur public, la création des organes parastratagiques découle et la "réorganisation" du gouvernement local et des institutions décentralisées⁹.

Dans tous les cas, l'environnement qui prévalait au cours des premières années de formation des services publics africains était généralement favorable à la croissance bureaucratique. Les années 60 par exemple, étaient une décennie d'optimisme. C'était la première Décennie des Nations Unies pour le développement. Elle a coïncidé avec l'accèsion de beaucoup de pays africains à l'indépendance. Mais ce qui était plus important que tous les autres facteurs était la situation de l'environnement politique et économique international favorable. Les nouveaux Etats jouissaient d'une énorme sollicitude de la part de la communauté internationale. Le flux des investissements étrangers était constant, le marché d'exportation était "hausseur", les prêts extérieurs (à des taux favorables) étaient directement disponibles, et les taux de change étaient favorables. Quand l'environnement

économique a changé au cours des années 70 et 80, la philosophie soutenant l'interventionnisme étatique fut soumise à un examen critique.

Outre les explications qui précèdent, la croissance bureaucratique en Afrique peut être attribuée à certains facteurs sociologiques objectifs. La limitation de l'intervention du gouvernement est presque invariablement fonction de la capacité des mécanismes alternatifs de réponse. Là où la tradition entrepreneuriale est bien établie et largement diffusée dans la société, et où les institutions entrepreneuriales de base opèrent efficacement, les entreprises privées auront tendance à participer activement dans le processus de développement au lieu d'être des objets passifs de la politique publique. L'argument des défenseurs de l'interventionnisme gouvernemental n'est pas nécessairement que l'entreprise publique est supérieure à l'entreprise privée, mais que là où cette dernière est dormante, la première a le devoir de répondre aux défis du développement.

L'expérience de l'Afrique au cours des trois dernières décennies révèle que si le secteur public est faible, il en est de même du secteur privé. Non seulement ce dernier n'a pas pu saisir l'opportunité lui présentée par l'affluence des années 60 et 70, mais il s'est également montré incapable de répondre aux défis de la baisse économique des années 80. C'est une vérité historique qu'une part importante des profits inattendus provenant du pétrole dans des pays comme le Cameroun, le Gabon et le Nigéria ont été réalisés par les secteurs privés de ces pays. Cependant, les mêmes secteurs privés n'ont pas réussi à anticiper les jours maigres et n'ont pris aucune mesure pour investir leurs revenus dans le développement de la technologie et des matières premières industrielles locales. Les profits déclarés par beaucoup d'entreprises privées étaient, au mieux, le résultat des contrats d'approvisionnement du gouvernement, au pire, des surplus fictifs que l'adversité économique et les ajustements structurels devaient mettre au grand jour. Il vrai que le secteur

public a vécu au-delà de ses moyens, mais il est également vrai que le rôle du secteur privé africain, même au cours de ses jours d'abondance, était essentiellement "de comptoirs" ou de "commissionnaires".

Même si le secteur public était en échec économique, et que la prétention de succès du secteur privé est sujette à débat, il a été confronté à des défis difficiles dans le domaine non économique. Les problèmes de reconstruction du Nigéria après la guerre (infrastructures ravagées par la guerre) et la réhabilitation (des personnes déplacées) auraient été insurmontables n'eût été l'intervention ponctuelle du secteur public. Il est malheureux que quand l'Afrique a le plus désespérément besoin de ce secteur pour mettre au point et exécuter les programmes d'allègement de la pauvreté pour le nombre croissant de réfugiés, de vieillards, de sans emplois, de d'indigents, et de sans abri, les réductions des dépenses ont entravé les capacités institutionnelles et opérationnelles du secteur. La baisse de la capacité institutionnelle sera en effet discutée dans la section qui suit.

II Les services publics africains : la phase de la baisse institutionnelle

Aussi longtemps que l'accès aux ressources extérieures restait ouvert, les faiblesses inhérentes au secteur public (et si on peut ajouter privé) pouvaient être cachées. Cependant, les crises pétrolières de 1973 et 1979 ont donné le signal des changements de l'économie en général et des problèmes qui s'annonçaient pour les économies les moins développées d'Afrique. La récession économique internationale des années 80 s'est accompagnée d'une chute dramatique de la demande des principaux produits d'exportation de l'Afrique et, par conséquent, des prix des produits de base. Les termes de l'échange de l'Afrique avec les économies industrialisées se sont rapidement détériorés à cause des coûts d'importation élevés par rapport aux revenus d'exportation. Dans ces circonstances, des accroissements constants des

dépenses gouvernementales ne pouvaient être financés que par des prêts extérieurs et locaux. C'est en effet cette méthode de financement des déficits gouvernementaux qui a commencé à élargir les déficits extérieurs, accroître les ratios de services de la dette, l'hyper-inflation et "l'éviction" de l'investissement privé et la surévaluation des monnaies.

Les défenseurs des réformes d'ajustement structurel, particulièrement le fonds monétaire international et la Banque mondiale n'ont jamais été impressionnés par la performance du secteur public de l'Afrique. Ces critiques ont fait remarquer qu'au lieu de la croissance que le secteur public était supposé générer, il y avait la récession. A la place de l'élan régnait l'inertie. Contrairement au dynamisme institutionnel des années 60 et du début des années 70, les années 80 étaient caractérisées par une rapide détérioration des institutions et des valeurs.

La baisse économique africaine des années 80 et la culpabilité du secteur public pour cette baisse sont généralement citées comme des arguments contre l'expansion du rôle de l'Etat. Le Tableau 7 montre que contrairement au reste du monde, la performance économique de l'Afrique subsaharienne au cours des années 80 était la plus faible. La région de l'Est de l'Asie (comprenant notamment les pays nouvellement industrialisés) a enregistré une meilleure performance.

Tableau : Economies de faibles et de moyens revenus: croissance du PIB et du PIB par habitant et par région, 1981-1988
Pourcentage de la moyenne de changement annuelle

	1966 PIB (en milliard de dollars E.U)	1986 Population (en million)	PIB			PIB par habitant		
			1981-86	1987	1988(a)	1981-86	1987	1988(a)
Economie de faible et moyen revenus	2 576,0	3 783,4	4,1	4,2	5,2	2,0	2,1	3,6
<u>Groupes régionaux</u>								
Afrique subsaharienne (b)	154,3	428,1	0,4	-1,4	3,0	-4,5	-4,5	-0,4
Est asiatique	631,1	1 487,4	8,3	8,3	9,4	7,0	7,0	7,9
Sud asiatique	296,5	1 056,1	5,5	4,6	7,6	2,3	2,3	5,7
Europe, Moyen Orient et Afrique	748,1	382,1	3,3	1,6	2,5	-0,5	-0,5	0,3
du Nord (d)	699,5	395,5	1,4	2,7	1,4	-0,6	-0,6	-0,6
Amérique latine et les Caraïbes								

Notes (a)

(b)

(c)

(d)

Source : The World Bank Annual Report 1989, Washington D.C., 1989,
p.25

La performance économique décevante du continent n'est égalée que par ses faibles réalisations dans le secteur de développement social et humain. Le Tableau 8 montre que tandis que l'Afrique subsaharienne enregistrait les taux de croissance démographique les plus élevés entre 1960 et 1990, ses populations étaient généralement les moins formées que les autres et plus probablement (plus que d'autres populations, sauf celles du Sud asiatique) vivaient en dessous du seuil de la pauvreté.

**Tableau 8 : Comparaisons du développement industriel par régions,
dernière année**

	Sud asiatique	Est et Sud- Est asiatique	Amérique latine et les Caraïbes	Etats arabes	Afrique subsaharienne	Monde en développement	Monde industrialisé
PNB par habitant (dollars)	390	530	1 830	1 820	470	710	12 510
Espérance de vie (années)	58,4	68,1	67,4	62,1	51,8	62,8	74,5
Taux de mortalité en dessous de cinq ans (sur mille)	151	57	72	106	179	116	18
Taux de mortalité Maternelle (sur cent)	41	120	110	290	540	290	24
Taux d'alphabétisation des adultes (+ 15%)	42	72	82	53	45	60	
Experts et techniciens (sur milles)	3,0	-	39,5	-	-	9,5	139,3
Taux annuel de croissance démographique (1960-90)	2,3	2,0	2,4	2,7	2,8	2,3	0,8
Taux annuel de croissance de la population urbaine (1960-90)	3,9	3,9	3,7	4,6	5,2	4,0	1,4
Dépense militaire par rapport aux dépenses sur la santé et l'éducation	164	2,4	29	166	70	109	38
Population en dessous du seuil de la pauvreté (pour cent)	42	3,7	3	15	72	32	2
Différence d'alphabétisation entre filles et garçons (M = 100)	49	29	95	58	56	66	
Différence d'accès à l'eau potable entre les zones rurales et urbaines (U = 100)	61	3	63	49	35	62	

Source : PNUD, Human Development Report 1991, Oxford University Press, New York, 1991, p.29.

Par conséquent, au niveau macro, le secteur public des pays de l'Afrique subsaharienne a tendance à être considéré comme une institution parasite. Il consomme d'énormes quantités de ressources tout en produisant très peu en terme de biens et de services.

Une technique sectorielle ou micro-analytique d'évaluation de la performance risque de confirmer cette image généralement négative. Malheureusement, l'inefficacité du secteur public est plus visible dans le domaine élémentaire du maintien de l'ordre, domaine dans lequel la bureaucratie coloniale s'acquittait honorablement de sa tâche. La protection de la police et la lutte contre la criminalité sont entre autres les fonctions du gouvernement qui sont mal gérées dans certains pays, à cause de l'incidence croissante de la corruption parmi les agents de la police et la perturbation de la discipline au service. La propreté de l'environnement est négligée tandis que les institutions centrales et locales chicanent sur les ressources et les compétences.

La baisse de la performance des fonctions traditionnelles de "réglementation" est aggravée par la mauvaise gestion de nouvelles fonctions. Les chinoiseries administratives et d'autres obstacles artificiels ont entravé la capacité du service public et des organes de réglementation à promouvoir l'investissement privé et à servir de moteurs à la croissance. Les coûts unitaires de biens et des services produits par les institutions du service public ont tendance à subir l'inflation par la surfacturation (remplissage des factures), le personnel pléthorique, les longues chaînes de décision et la chasse au papier qui en résulte, ainsi que le parti pris institutionnalisé du secteur public ou le dégoût qui en découle contre l'économie.

L'inefficacité du secteur parastatal est légendaire. Des coûts de fonctionnement élevés, la baisse des revenus, la faible utilisation des capacités,

la mauvaise prestation de services, les déficits croissants et la corruption sont parmi les lacunes que les rapports d'audit relèvent souvent.

Tandis que la performance du secteur public africain est généralement en dessous de la normale, nous devrions nous garder contre une condamnation globale du rôle du secteur. Sur toutes les dix entreprises publiques mal gérées, il y a probablement deux ou plusieurs exceptions. Ethiopian Airlines est un exemple d'une institution étatique dont l'efficacité et la rentabilité n'ont pas été compromises par l'idéologie, l'ingérence politique ou l'incapacité administrative. De même, Ethiopian Telecommunications Corporation peut ne pas toujours enregistrer des bénéfices ou déclarer des dividendes, mais au moins elle fournit des services fiables à la clientèle. Les efforts de l'auteur à combiner le rôle de formation du service public de l'Administrative Staff College du Nigéria avec la gestion efficace des ressources de l'institutions ont également été mis en exergue par une étude d'évaluation de l'institution¹⁰.

Baisse Institutionnelle : variables explicatives

Si la conclusion est que le service public africain est un agent inefficace du développement, quelles explications pouvons nous trouver pour cet état de choses? Est-ce parce que le secteur public est de par sa nature un agent inapproprié du développement? Ou y-a-t-il certains facteurs spécifiques qui rendent le secteur public africain prodigue et improductif? Pour répondre à ces questions, nous ne pouvons que discuter des questions relatives à la taille et à la portée du gouvernement.

La voie de sortie du dilemme actuel est de trouver un rôle optimal du secteur public. Ainsi, en réponse à l'argument que l'intervention du

gouvernement est un obstacle à la croissance, l'auteur conseille l'approche pragmatique suivante :

Tandis qu'il est convenu que l'intervention du gouvernement dans la vie socio-économique pourrait être exposée au ridicule, rien ne peut se réaliser en défendant la fermeture immédiate de tout bureau du gouvernement. En effet, le niveau de bonheur de l'homme peut augmenter, et l'équilibre de la terre maintenue si le gouvernement est les individus accomplissent bien le devoir que la nature leur a assigné^{11/}.

La question est alors de savoir si les gouvernements africains ont répondu à l'appel de la nature en accomplissant ce dont ils sont capables le plus efficacement possible.

Selon une école de pensée, on ne peut pas s'attendre à ce que les bureaucraties de nouveaux Etats asiatiques, africains, d'Amérique latine et du Moyen Orient ne peuvent pas réaliser une performance aussi effective que celle de leur partenaire des sociétés technologiquement développées. En effet, longtemps avant que les défenseurs des ajustements structurels ne mettent l'accent sur les faiblesses du secteur public, un éminent chercheur, F. W. Riggs, avait dénoncé "la trop lourde puissance bureaucratique" en tant que obstacle majeur à la modernisation des sociétés "prismatiques", c'est-à-dire des sociétés qui ne sont ni totalement agraires ni totalement industrielles^{12/}. La conclusion de Riggs se base sur l'avantage stratégique dont jouit la bureaucratie sur les autres institutions, un avantage qu'elle gaspille. La force de la bureaucratie ne réside pas dans son efficacité mais dans son accès à la technologie moderne, sa cohésion organisationnelle, et son contrôle des énormes quantités de ressources. Elle est la seule à avoir une idéologie bien articulée (un mélange de professionnalisme, des intérêts personnels éclairés et pas si éclairés); une structure de commande suffisamment reconnaissable; et un organe de fonctionnaires d'une grande formation dont la stabilité,

juridiquement au moins, n'est pas soumise aux changements des circonstances politiques.

On pourrait s'attendre à ce que la bureaucratie traduise cet avantage stratégique en opportunité de servir la population. Cependant la bureaucratie tend à être égocentrique. En tant que seul opérateur d'une institution étrangère (particulièrement occidentale), elle tourne même la procédure la plus simple en un "objet rituel" que ses clients doivent adorer. C'est cette "lourde puissance bureaucratique", le manque d'équilibre entre les éléments bureaucratiques et non bureaucratiques dans les nouvelles sociétés africaines qui, dans l'analyse de Riggs, ouvre la porte à un "égocentrisme sans normes" et à une "prodigalité administrative". En termes clairs, la bureaucratie reste corrompue, irresponsable et non disponible parce qu'elle est plus puissante que toute autre institution sociale.

Une critique du modèle "prismatique"

Il n'y a aucun doute que l'équation prismatique de Riggs résume les caractéristiques et les problèmes de gestion du secteur public dans les nouveaux Etats. Cependant, tandis que ce modèle semblait avoir anticipé les tribulations actuelles de l'Afrique, il s'est avéré incapable d'expliquer les "déviations" de certaines sociétés, particulièrement les sociétés asiatiques, à partir du modèle prismatique. Certainement, la Corée, Singapour, Malaisie et d'autres nations du Pacifique ne sont pas là où ils devraient être, c'est-à-dire avec les pauvres du monde prismatique. Pourquoi cela, et pourquoi l'Afrique subsaharienne n'a pas évolué avec les pays nouvellement industrialisés?

Riggs simplifie un peu trop les problèmes auxquels sont confrontés les nouveaux Etats quand il place le poids du développement sur une institution sociale à savoir le secteur public. Tout important que puisse être ce secteur,

il est à lui seul incapable de supprimer les obstacles culturels et institutionnels bien ancrés pour réaliser la transformation socio-économique et politique de ces dits nouveaux Etats. En effet, Riggs peut avoir bien décrit la société africaine tout entière quand il a souligné les faiblesses de la bureaucratie publique. Comme l'auteur l'a souligné ailleurs, le potentat africain traditionnel dit rarement "non" aux pouvoirs mais fuit la responsabilité à chaque tournant^{13/}. En conséquence, que ce soit aux gouvernements, ou dans les affaires ou même dans les ONG, il y aura toujours une baisse de la performance jusqu'à ce que le pouvoir soit contrôlé avec responsabilité.

Contraintes institutionnelles et éthiques

En ce qui concerne l'Afrique, les problèmes de gestion du secteur public ont tendance à être compliqués par des facteurs institutionnels et éthiques. Ainsi, contrairement au secteur privé où les décisions d'investissement sont précédées par des études de faisabilité des projets et redéfinies par des analyses coûts-bénéfices, les décisions de gestion du secteur public ont tendance à être submergées de considérations politiques. Le projet hydroélectrique et de ligne de transmission du Zaïre a fourni une étude de cas de la manière dont la politique détrône l'économie dans le processus de prise de décision. Le projet a été construit à un coût d'environ 3 milliards de dollars aux coûts de 1990, environ un tiers de la dette extérieure du pays. Ce projet a fonctionné à 30% de sa capacité, et bien qu'il était commissionné aussi récemment qu'en 1982, il a dû subir une réhabilitation extensive en 1990^{14/}.

Dans d'autres pays, des machines et équipements importés à des coûts élevés sont laissés à l'air libre pour pourrir ou être volés. Les facilités infrastructurelles trop coûteuses (comme le Nigeria's Trade Fair Complexe" sont commissionnés puis abandonnés. Des cas de projets "abandonnés" (mais financés) sont multiples. De grosses sommes d'argent sont budgétées pour

l'acquisition des armes et des munitions tandis que les laboratoires scolaires ne sont pas équipés et que les salaires des professeurs ne sont pas versés à temps, si jamais ils sont payés.

L'attitude de la classe dirigeante politique est très importante aussi bien en termes de qualité des investissements et des décisions d'allocations que pour la capacité et la flexibilité des institutions du service public. Le système de mérites, par exemple, doit être rétabli, particulièrement à la lumière des dommages causés par la politisation des nominations aux postes importants, et par les tendances de népotisme dans la gestion du personnel du service public en général.

Les fonctionnaires de carrière sont en partie blâmables pour l'érosion rapide des principes de mérites. Non seulement certains d'entre eux ont succombé sous la petitesse des tendances ethniques, mais ils ont aussi été vagues dans la définition des objectifs de l'organisation et dans la spécification des obligations individuelles. Leur négligence est même plus impardonnable dans le domaine des registres du personnel, un fait qui est confirmé par les fortes proportions "de travailleurs fantômes" sur la liste de paie du secteur public.

Ce qui s'ajoute à ces facteurs de direction et de capacité institutionnelles est le problème de corruption. En effet, comme l'a fait remarquer un observateur, la corruption est le principal obstacle au développement de l'Afrique. Il s'explique comme suit :

"Un dirigeant qui abat les forces de corruption de la société est à mi-chemin de la fin de la lutte pour le développement économique"^{15/}

Il existe divers types de corruption. Dans sa forme légère, elle apparaît sous l'habit de l'absentéisme chronique, du travail au noir et du manque de dévouement. A mesure qu'elle devient de plus en plus maligne, elle se manifeste comme un abus de position, la mauvaise utilisation des biens de l'Etat, la falsification des documents, la surfacturation, le conflit des intérêts et le népotisme. Elle atteint la phase mortelle quand les institutions de base de contrôle de la responsabilité du pouvoir se désintègrent, ou alors semblent ne plus être efficaces dans la responsabilisation des décideurs. Cela arrive quand les fonctionnaires demandent ouvertement et systématiquement des pourboires et quand les comptes bancaires codés de Suisse deviennent un symbole statutaire au sein des élites.

La distorsion entre les biens déclarés et les biens autonomes (mais illicites) des fonctionnaires est souvent trahie par le style de vie ostentatoire des fonctionnaires. Une enquête menée en 1977 sur les véhicules appartenant aux fonctionnaires de l'Etat à Lubumbashi au Zaïre, a révélé que les goûts trop coûteux des fonctionnaires ne pouvaient pas être soutenus "sans revenus extérieurs"^{16/}. On pourrait dire la même chose des intérêts de biens extensibles d'un inspecteur des douanes moyen, d'un officier d'immigration ou d'un intendant de police.

Contraintes organisationnelles

Outre les facteurs institutionnels et éthiques militant contre l'efficacité du secteur public, il n'y a encore aucun consensus sur la forme organisationnelle appropriée aux tâches assignées aux divers départements gouvernementaux. L'organisation des ministères et des départements, des organes parastataux et des institutions décentralisées suit la même structure bureaucratique. Ainsi, une grande priorité est accordée à la hiérarchie, à l'ancienneté et à la

conformité aux procédures établies plutôt qu'à la créativité, l'esprit d'entreprise et la capacité de résoudre les problèmes.

De plus, il n'y a toujours aucun accord sur l'étendue et les responsabilités du gouvernement central vis-à-vis des entreprises commerciales étatiques et des agences du gouvernement local.

III Les services publics africains : perspectives de réforme institutionnelle et de redynamisation

Au moins deux stratégies importantes ont été élaborées pour répondre aux défis de redressement économique et de développement à long terme. La première, qui est l'ajustement structurel, consiste à chercher comment libérer les forces de l'emprise du secteur public. En termes clairs, l'ajustement structurel signifie non seulement la réduction de la taille du gouvernement mais aussi l'abstention du gouvernement à prendre des décisions économiques.

La deuxième stratégie, à savoir, la transformation structurelle, procède de l'hypothèse que la crise du développement de l'Afrique est trop enracinée pour être redressée par des traitements chocs occasionnels. Selon les promoteurs de la stratégie de transformation structurelle, aucune mesure ne peut sauver le continent de son effondrement économique si elle ne s'éloigne pas radicalement du passé. Il importe de noter que depuis ces dernières années, la ligne séparant l'ajustement structurel de la transformation structurelle devient de plus en plus imperceptible.

La formule des PAS

Les programmes d'ajustement structurel introduits dans nombre de pays africains au paroxysme de la crise socio-économique étaient destinés à rectifier le déséquilibre de l'économie. Ce sont essentiellement des mesures à court

terme qui doivent mettre les pays concernés sur la voie d'une croissance auto-soutenue. Les principaux éléments des réformes d'ajustement structurel sont la "privatisation" des entreprises publiques, la réduction de la taille du secteur public, la réduction des déficits budgétaires, l'imposition des plafonnements des emprunts du gouvernements auprès des systèmes bancaires, la suppression des subventions des prix, abolition du contrôle des prix/loyers, déréglementation/libéralisation de l'économie, introduction des incitations à la production et dévaluation de la monnaie.

La réponse des PAS à l'état insatisfaisant des affaires du secteur public est l'accélération du rythme de rationalisation du budget et de restructuration du service public, tel que tracé par les programmes d'ajustement structurel. En effet, selon la Banque mondiale, le problème de gestion du secteur public ne peut se résoudre que si les mesures suivantes sont appliquées :

- i La réduction du service public (élimination des postes redondants et suppression des "fantômes" sur la liste des salariés;
- ii L'harmonisation des postes et la restructuration de systèmes des salaires et des grades pour assurer de meilleures incitations;
- iii Remise en place des institutions pour créer des structures de contrôle requises dans la gestion d'un service public "moderne et efficace"^{17/}.

Les mesures draconiennes introduites dans le cadre des programmes d'ajustement structurel peuvent s'expliquer comme une dernière tentative de réformer le service public africain. Après tout, le temps et les ressources investis dans les réformes administratives n'ont pas produit une amélioration sensible de la performance. En plus des sommes de 250 millions de dollars

E.-U. que les Nations Unies, le Gouvernement des Etats-Unis et la Fondation Ford ont dépensé en 1952 seulement pour la création des instituts de formation en gestion dans les pays en développement, les pays africains individuels ont consacré entre les années 60 et les années 70 des sommes considérables de ressources pour la redynamisation du service public. Comme l'a observé Nasir Islam, un programme de réforme globale initié dans chaque pays "n'a été que partiellement mis en oeuvre"^{18/}.

Au stade initial des PAS, des efforts ont été déployés pour remplacer la stratégie structurelle innovatrice des années 60 et 70 avec

"une approche néo-orthodoxe plus globale qui tenait compte des causes profondes sous-tendant les déséquilibres commerciaux et budgétaires"^{19/}

Ainsi, plutôt que de mettre l'accent sur les institutions du secteur public seulement, les programmes d'ajustement structurel ont commencé comme une activité de réforme politique. Ainsi, les premiers objectifs étaient dirigés vers l'encouragement de l'orientation du marché, le démantèlement de l'appareil étatique expansif, la rigueur budgétaire, la libéralisation des échanges commerciaux, la dévaluation monétaire, et la privatisation des entreprises publiques.

Au cours des années 80, l'attention a commencé à être tournée vers les réformes politiques et institutionnelles. Dans le cadre des accords d'aide éventuelle et des facilités de fonds à tempérament du FMI ainsi que les prêts d'appui aux programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale, les réformes d'ajustement structurel ont pris des formes aussi bien politiques qu'institutionnelles. Par conséquent, en plus des mesures d'équilibre budgétaire, deux types de mesures de réformes institutionnelles ont été intégrés dans la mise en oeuvre des programmes d'ajustement structurel, à savoir :

- i L'appui institutionnel aux mesures de politiques économiques spécifiques (exemple: élaboration des systèmes d'incitation des exportations/procédure de libéralisation des échanges commerciaux, et introduction de nouvelles procédures douanières et de mobilisation des revenus);
- ii Changement institutionnel justifié par les mesures de réduction des coûts (installation d'un nouveau système d'information du personnel, et l'harmonisation/fusion des agences après la réduction du personnel).

Au cours de ces dernières années, des questions comme la paie, la productivité, l'éthique dans le service public et les implications sociales des programmes d'ajustement structurel ont commencé à faire l'objet de l'attention des défenseurs de la stratégie de nouvelles réformes, particulièrement la Banque mondiale.

Il n'y a aucun doute que toute action prise pour arrêter la fuite des ressources est justifiée, particulièrement au moment où les PAS traversent une crise économique dévastatrice. Le personnel pléthorique, le chevauchement des efforts et le paiement des services non rendus sont indéfendables dans une période de crise et sont considérés comme une obscénité dans la période de vaches maigres. Cependant, en essayant de rationaliser le système d'affectation des ressources, il convient de faire attention à ne pas considérer cet exercice comme une guerre sainte contre l'intervention du gouvernement dans le domaine socio-économique. En effet, cela a fait l'objet de disputes entre les défenseurs des ajustements structurels et les promoteurs de la transformation structurelle. Les premiers considéraient l'intervention du gouvernement ipso facto comme un mal, tandis que les seconds croyaient qu'avec une bonne combinaison de la direction politique et de la gestion, les faiblesses innées du gouvernement

pourraient se transformer en forces. Dans tous les cas, le gouvernement ne peut pas négliger sa responsabilité dans le domaine socio-économique. Il y a des signes à l'horizon qui montrent que la situation pragmatique du rôle du gouvernement que soutiennent la CEA et l'Unicef pourrait se justifier. Dans une étude récente, l'Economist, (un magazine connu pour son appui indéfectible des idées conservatrices) a pris ce qui était considéré comme une opinion révisionniste de la "Reaganite" et de la "Thatcherite" des années 80 à savoir :

Les gouvernements (des années 80) se répandaient en injures contre les dépenses publiques de toutes sortes et à juste titre. Mais, ils n'ont pas toujours réussi à faire la distinction entre les programmes de dépenses utiles et le gaspillage, et ils ont ainsi diminué les premiers et augmenté les derniers. Les aspects interliés des infrastructures économiques d'un pays à savoir les routes, les chemins de fer, les aéroports et autres, sont spécialement faciles à priver de ressources, parce que le coût de la négligence monte lentement. Mais, à la fin, le prix peut être exorbitant 20/.

PAS et développement humain

Dans tous les cas, ce n'est pas seulement dans le domaine infrastructurel que les coûts de la négligence "montent lentement". Les nouvelles catégories de personnes défavorisées (dont les conditions ont été aggravées par les impératifs de l'équilibre budgétaire du programme d'ajustement structurel) sont en train de recevoir lentement une bombe à retardement que seul un programme global de réhabilitation social ou d'allègement de la pauvreté pourrait désamorcer.

Pour apprécier l'envergure du problème de développement social et humain de l'Afrique, il est conseillé de se référer au tableau 8 susmentionné. Ce tableau estime le PNB par habitant des pays de l'Afrique sub-saharienne à 470 dollars E.-U. (plus élevé que celui de l'Est asiatique mais inférieur à celui de toute autre

région du monde). Aussi petit que soit ce chiffre, il est encore plus élevé que ce que peuvent espérer avoir un jour la majorité des habitants des zones rurales africaines. Leurs frères des zones urbaines sont rarement dans une meilleure situation. Tandis que les services de bien-être social (logement, éducation, santé, approvisionnement en eau et électricité) sont supposés être concentrés dans les zones urbaines, seuls quelques individus y ont un accès total et ininterrompu. Le gros des populations vivent dans des taudis, avec des grandes familles concentrées dans une seule pièce. L'approvisionnement en électricité et en eau n'est pas automatique, et l'accès au traitement médical adéquat est entravé par la pénurie des médicaments, l'équipement et des infrastructures d'accueil ainsi que du personnel médical. Il n'est donc pas surprenant que plus de 70% de la population des pays de l'Afrique sub-saharienne soient considérés comme vivant en deçà du seuil de la pauvreté.

En plus des groupes qui sont traditionnellement reconnus comme défavorisés (paysans, habitants urbains de faible revenu et les femmes) de nouvelles catégories de personnes défavorisées ont émergé. Il s'agit des hommes, des femmes et des enfants qui sont victimes de l'une ou d'une combinaison des trois catastrophes à savoir les crises économiques qui s'aggravent, les conflits ethniques et les guerres civiles, et les sécheresses et la désertification.

Les victimes des crises économiques sont des personnes qui ont perdu leurs emplois suite à la suppression du personnel dans les secteurs aussi bien public que privé, ainsi que l'effectif croissant des jeunes qui abandonnent l'école et des diplômés d'universités que ne peut absorber le marché du travail actuel. Dans beaucoup de pays de l'Afrique sub-saharienne, des programmes ont été mis au point pour former et perfectionner ces personnes pour l'auto-emploi.

Mais si les programmes de développement entrepreneurial contribuent à résoudre certains de ces problèmes auxquels sont confrontées des personnes physiquement aptes mais non employées, les gouvernements des pays de l'Afrique sub-saharienne semblent être totalement silencieux sur l'action à prendre pour améliorer le lot des problèmes des groupes les plus défavorisés de la société. Les "réfugiés", les "invalides", les "pauvres et les indigents", les "vagabonds" et les "mendiants de la rue" comme on les appelle souvent, ne semblent répondre aux critères d'aucun programme de développement social clairement articulé. La possibilité d'égalité des opportunités a pendant longtemps été retardé par la prise en compte des groupes politiquement actifs et importants (les élites urbaines et des groupements féminins bien organisés). Cependant, ceux qui ont baissés de côté, à savoir les handicapés physiques et les personnes politiquement faibles, ne sont pas aussi insignifiants que certains auteurs du programme politique contemporain semblent le croire. Il n'y aura aucune opportunité, égale ou inégale, s'il n'y a pas de croissance économique. Et l'économie ne s'accroîtra pas si toutes les forces productives cachent leur richesse croissante de peur d'être noyées dans les vagues des privations et des mécontentements sociaux. Heureusement, les défenseurs des réformes d'ajustement structurel (particulièrement la Banque mondiale) ont commencé à reconnaître la nécessité des programmes d'allègement de la pauvreté, et ont atténué la sévérité de leurs stratégies de réformes.

La transformation structurelle

La principale caractéristique de cette stratégie de réformes est son approche pragmatique de la question du rôle et de la taille du gouvernement. Wamalwa, par exemple, commence par une évaluation positive de l'impact de l'ajustement structurel, mais conclut que le secteur public a encore un rôle vital à jouer dans le processus du développement.²¹ Il fait remarquer qu'en prenant les

fonctionnaires de l'Etat de leurs forteresses bureaucratiques pour les amener sur la place du marché, l'ajustement structurel a ainsi favorisé le développement du sens de l'économie à tous les niveaux. L'abolition du système de contrôle des prix et des licences d'importation a aussi supprimé les goulets d'étranglement des opérations commerciales. Néanmoins, Wamalwa fait une mise en garde contre des mesures susceptibles de compromettre la capacité institutionnelle du secteur public. Il soutient ce qui suit:

"Dans tous les cas, l'Afrique ne peut pas se permettre un secteur public noyé et boiteux, spécialement dans la mesure où le secteur privé est lui-même loin d'être le modèle de la vitalité et de l'efficacité de la gestion". 22

L'approche pragmatique défendue par la stratégie de la transformation structurelle implique les mesures suivantes:

- i la restructuration, le déploiement du personnel et la réorganisation des unités politiques, et la création d'un système de planification politique "ouvert" (homéostatique);
- ii le revigoration des sous-systèmes des secteurs aussi bien public que privé (le secteur public, les entreprises publiques, les unités d'administration "sur le terrain" et de gouvernement local, le secteur privé "organisé" et "informel");
- iii le développement des capacités entrepreneuriales des secteurs public et privé;

- iv amélioration de la gestion économique et financière (y compris les mesures destinées à imposer la discipline budgétaire, promouvoir le sens de responsabilité, et éliminer la fraude);
- v mise en valeur, gestion et utilisation des ressources humaines;
- vi la diffusion de l'information sur les objectifs, les stratégies et les tactiques de l'auto-suffisance collective.²³

IV Le rôle futur du service public: un paradigme et une sommation

Ce qui ressort implicitement de l'analyse qui précède est la conclusion qu'une vision pragmatique du rôle du secteur public est nécessaire si l'Afrique doit surmonter les obstacles de sa croissance et répondre aux défis du développement durable. Depuis maintenant quelques temps, le secteur public a été tenu responsable de la baisse économique du continent. Cela était prévisible. L'approche peu modeste des problèmes de développement par ce secteur - une approche qui relève son affectation prodigue des ressources et son acceptation inappropriée des rôles - en fait le bouc émissaire pendant la période de vaches maigres.

Le poids du développement

Mais ce que le secteur public doit faire avant tout autre chose est de tempérer ses ambitions et de reconnaître qu'à lui seul, il ne peut pas accomplir le projet de développement des économies et des sociétés africaines. Les problèmes de développement sont trop ancrés et les solutions trop complexes pour être défrichées par l'action d'une seule institutions sociale.

Coût d'opportunité de l'intervention

La voie la plus directe donc, réside dans la création, au niveau du secteur public, des relations fraternelles avec les autres institutions dont le rôle est important pour le développement socio-économique, telles que les entreprises étatiques, les organismes de contrôle, le secteur privé, les ONG, le gouvernement local et les institutions décentralisées. Il suffit de dire que les relations avec ou entre ces institutions cessent d'être "fraternelles" lorsque l'une d'entre elles accomplit des fonctions pour lesquelles l'autre est mieux placée. A cet effet, il convient de mettre en garde le service public contre la tendance de se considérer comme le "grand frère". Sa proximité avec le pouvoir peut quelques fois le tromper et lui faire croire qu'il a le pouvoir de résoudre tous les problèmes. Il devrait chaque fois se souvenir du "coût d'opportunité de l'intervention" dans des domaines où d'autres institutions (entreprises publiques, institutions d'enseignement et de recherche, le secteur informel, les ONG ou le gouvernement local) excellent. Le coût d'opportunité sera très élevé par exemple, si une agence du service public décide de gérer les pharmacies et les super-marchés lorsque son personnel est formé pour collecter les impôts, régler les conflits pour le pouvoir ou pour les propriétés, et construire des infrastructures dont le secteur privé a besoin mais qu'il est incapable de financer.

Coût cumulatif de la négligence

La négligence des responsabilités gouvernementales peut s'avérer aussi coûteuse que l'excès de zèle bureaucratique. Et les responsabilités gouvernementales commencent précisément là où s'arrête le calcul des intérêts. A moins d'être obligé par une loi gouvernementale ou un décret militaire, un entrepreneur typique déversera des déchets toxiques dans l'arrière-cour des

populations tout en prétendant qu'il n'y a aucun mal à cela. Les investisseurs ne considéreront jamais comme leur obligation primordiale le développement des infrastructures économiques, le logement des sans abris, et le secours des indigents. Cependant, l'absence d'intervention dans l'un de ces domaines coûtera cher pour la croissance économique ou commerciale dans le court terme, et pour l'ordre politique dans le long terme.

Enseignements tirés des expériences des pays nouvellement industrialisés

Compte tenu des preuves accablantes d'inaction, l'affirmation que "un grand gouvernement" était les "nemeses" de l'Afrique devra être ré-examinée d'une façon critique. En effet, en comparaison avec les pays nouvellement industrialisés, le gouvernement typiquement africain n'est pas "grand". Si on prend l'exemple de la Corée du Sud, on réalise qu'une stratégie axée sur la croissance du gouvernement n'est pas une mauvaise idée après tout. Entre 1961 et 1979, le gouvernement a joué un rôle décisif dans tous les secteurs de l'économie.

Un observateur a une fois fait remarquer ce qui suit:

"...le taux de croissance(Corée du Sud)...n'aurait pas été si rapide si le gouvernement avait fait moins".²⁴ Une étude de l'USAID va plus loin dans la description du rôle envahissant du gouvernement comme suit:

"La Corée a une plus grande part de l'industrie dans le secteur public que beaucoup d'autres sociétés, comme l'Inde, qui ont des objectifs socialistes déclarés;(même) le mouvement coopératif de la Corée est contrôlé par le gouvernement..."²⁵

"Le petit Etat de Singapour est un autre exemple d'une intervention gouvernementale fructueuse. Son économie a prospéré au cours des

*années 60 et 70(en plein milieu de la crise du pétrole). Comme on nous le dit, la grande partie de ses réalisations économiques" a été le résultat de la gestion efficace de ses entreprises publiques qui sont activement impliquées dans diverses opérations des secteurs industriel, commercial et des services."*²⁶

Contrairement à l'Afrique sub-saharienne où les entreprises étatiques ont été "privatisées" parce qu'elles étaient une responsabilité du trésor public, les récents efforts de privatisation au Singapour étaient une réaction au succès et à la compétitivité des entreprises gouvernementales.²⁷

Quels sont les facteurs qui déterminent l'efficacité et l'efficience des entreprises étatiques des pays nouvellement industrialisés? La réponse à cette question réside probablement dans ce qui a rendu possible la supériorité de la performance économique ²des pays nouvellement industrialisés, à savoir

*"... la cohésion de la société, son engagement aux idéaux, objectifs et valeurs communs...(notamment) la foi dans l'endurance au travail, l'épargne, la piété filiale, la fierté nationale."*²⁸

Mais l'éthique confucéenne en elle-même ne faciliterait pas la croissance économique et la promotion de l'excellence dans la gestion. La direction(particulièrement sa vision de la société) constitue le facteur déterminant. Les entreprises publiques de la Corée du Sud ont ainsi fonctionné efficacement" non pas grâce à des atouts exceptionnels, mais à cause du Président de l'époque. Le gouvernement ne tolérait pas l'échec."²⁹

Gestion du développement en Afrique: priorités futures

Si, comme suggéré plus tôt, la direction est importante dans le développement de l'Afrique, il est alors essentiel qu'un groupe émerge dans chaque société avec une mission de réforme des valeurs. Ce groupe ou mouvement est semblable à ce qui est recommandé par le Coran à la race humaine:

*"qui invite à la bonté, exige l'équité et interdit le mal."*³⁰

Le commencement de ce groupe sera petit et la fin grande. cela signifie que ses membres ne chercheront pas à renverser violemment les régimes en place, mais à accomplir des objectifs révolutionnaires par des exemples personnels dans leur vie quotidienne. plutôt que de s'acharner contre le président et son entourage, les membres de ce groupe se feront remarquer par la sincérité de leur motivation et la résistance au mal dans leur comportement.

Au niveau macro-national, le programme de réforme du secteur public par ce groupe comprendra les éléments suivants:

- i **Ethique et responsabilité:** ou l'éradication des grandes violations de l'éthique, comme par exemple l'offre et l'acceptation des pourboires et des cadeaux, le harcèlement sexuel, les jongleries politiques, le népotisme, la rémunération volontaire des travailleurs "fantômes", la corruption ou la manipulation du règlement du personnel et les procédures d'appel d'offres, la surfacturation, les conflits d'intérêts, l'abus du pouvoir, les détournements, la fraude et la commercialisation des secrets d'Etat à des fins personnels.

- ii Redynamisation institutionnelle: accroissement de la capacité d'analyse politique des institutions, restructuration de la machine gouvernementale en vue de promouvoir la coordination et les liaisons intersectorielles au sein des institutions et d'éviter le chevauchement des efforts et des responsabilités; amélioration de la capacité d'exécution des programmes grâce à la réorganisation des départements, et à la formation du personnel, le développement des capacités entrepreneuriales, la restauration des institutions du secteur public et des valeurs actuellement à un niveau de décadence avancé.
- iii Amélioration de la gestion: développement des indicateurs de performance, suivi de la performance, introduction des techniques de gestion des affaires, amélioration de l'information sur la gestion en ce qui concerne les systèmes de tenue des livres/de recherche de l'information; vérification régulière de la performance de tout le personnel.
- iv Révision des salaires et des mécanismes de rémunération: enquête régulière sur les niveaux des salaires et du coût de la vie; introduction des systèmes de bonification et de récompense des mérites.
- v Amélioration du moral et de la motivation: Introduction ou restauration des mesures destinées à garantir la continuité de la carrière et à accroître la compétence professionnelle des fonctionnaires; mise en place d'un environnement favorable à la créativité et à l'innovation; amélioration des termes et des conditions

de service; fourniture des opportunités de formation, des congés sabbatiques, etc.

UNITED NATIONS, Secretariat of the Civil Service, New York, October 1981.

LAGOS ACADEMY, Public Administration System and Comparative Perspectives, Lagos, 1982, p. 3.

M. J. BAKUGU, State Capitalism and State Capitalism: an inquiry into the conditions of public enterprise in Africa, in Public Enterprise: Performance and Prospects, Lagos, A.A.P.A.M. 1987.

The World Bank, World Development Report 1991, Oxford University Press, 1991, p. 140.

ibid.

David Pashole-Lake, Professionalism and the Public Service in Sub-Saharan Africa, Paper presented at an IDP-87 International Conference, Prince Hall, University of Manchester, 22-28 June 1991.

World Development Report 1991, op. cit. p. 130.

Pashole-Lake, op. cit.

M. J. BAKUGU, The nature and effectiveness of training for Development: Administrative Systems in Africa, The International Journal of Public Administration, Vol. 1, No. 1, 1988.

George E. Imazu, Innovation and participation in Nigeria: Public service, cases from the Administrative Staff College of Nigeria, Quarterly Journal of Administration, Vol. XIX, No. 1, October 1984/January 1985.

M. J. BAKUGU, The Role of Management Training Institutions in Development: Capacity for Economic Recovery and Long-term Growth in Africa, in M. J. Bakugu and G. Imazu (Eds.) Economic Development and African Public Administration, Harlow, West Hartford 1989, p. 231.

T. W. Kiger, Administration in Developing Countries, Harlow, Essex, 1984.

M. J. BAKUGU, Policy and Management Training in Africa, in G. Imazu (Eds.) Economic Development and African Public Administration, Harlow, West Hartford 1989, pp. 137-140.

World Development Report 1991, op. cit.

REFERENCES

- ^{1/} UNDTCD/DAD, Size and Cost of the Civil Service: Reform Programmes in Africa New York, October 1991.
- ^{2/} Ladipo Admolekun, Public Administration: a Nigerian and Comparative Perspective, Longwe, London, 1983, p.3.
- ^{3/} M. J. Balogun 'State Capitalist and State Capitalism: an Inquiry into the Conditions of public Enterprises in Africa', in Public Enterprises Performance and Privatization Debate, AAPAM, 1987.
- ^{4/} The World Bank, World Development Report 1991, Oxford University Press, 1991, p.140.
- ^{5/} *ibid.*
- ^{6/} David Fashole-Luke, "Professionalism and the Public Service in Sub-Saharan Africa" Paper presented at an IDPM International Conference, Hulme Hall, University of Manchester, 25-28 June 1991.
- ^{7/} World Development Report 1991, *op.cit.*, p.130.
- ^{8/} Fashole-Luke, *op.cit.*
- ^{9/} M.J. Balogun, 'The nature and Effectiveness of Training, for Decentralized Administrative Systems in Africa, The International Journal of Public Sector Management, Vol 1, No. 1, 1988.
- ^{10/} George U. Imanyi, "Innovation and implementation in Nigeria's Public Service: Two cases from the Administrative Staff College of Nigeria" Quarterly Journal of Administration, Vol. XIX Nos. 1 and 2, October 1984/January 1985.
- ^{11/} M.J. Balogun, 'The Role of Management Training Institutions in Developing the Capacity for Economic Recovery and Long-term Growth in Africa', in M.J. Balogun and G. Mutahaba (Eds.) Economic Restructuring and African Public Administration, Kumanan, West Hartford, 1989, p.231.
- ^{12/} F.W. Riggs, Administration in Developing Countries, Houghton Mifflin Co., Boston, 1964.
- ^{13/} M.J. Balogun, 'Policy and Management Training in Africa', in G. Mutahaba and M.J. Balogun (eds.) Enhancing Policy Management Capacity in Africa, Kumarian, W. Hartford, 1992, pp. 137-140.
- ^{14/} World Development Report, 1991, *op.cit.*

- ^{15/} Adebayo Adedeji, "The L and M Factors in Africa's Development", African Journal of Public Administration and Management Vol. 1, No. 1, January 1992.
- ^{16/} david J. Gould and Jose Amare-Reyes, The Effects of Corruption on Administrative Performance: Illustrations from Developing Countries, World Bank Staff Working Paper No. 580, pp. 12-13, Washington D.C., 1983.
- ^{17/} World Development Report, 1991, op.cit., p.140.
- ^{18/} Nasir Islam, 'Managing the Public Service Under Structural Adjustment: Politics and Implementation of Administrative Reform', in The Changing Role of Government: Management of Social and Economic Activities, Proceedings of a Commonwealth Roundtable held in London, 4-7 June 1991, Commonwealth Secretariat, London, September 1991. See also W.N. Wamalwa and M.J. Balogun contribution to Vol. 1, No. 1 of the African Journal of Public Administration and Management.
- ^{19/} Nasir Islam, op.cit. See also Ladipo Adamolekun.
- ^{20/} The Economist ("The case for central planning") September 12-18 1992.
- ^{21/} W.N. Wamalwa, 'The Impact of Structural Adjustment Programmes on the Performance of Africa's Public Services', in Balogun and Mutahaba, (1989), op.cit.
- ^{22/} ibid.
- ^{23/} ECA, "Redynamising Africa's Administrative/Managerial Systems and Institutions for Economic Recovery and Development," ECA/EDI Senior Policy Seminar on Development Management (Addis Ababa, 6-10 July 1987) (Ref. ECA/PAMM/PAM/87/1)
- ^{24/} Tony Michell, 'Administrative Traditions and Economic Decision Making in South Korea', IDS Bulletin Vol. 15, No. 2, IDS, Sussex.
- ^{25/} David I. Steinberg, The Economic Development of Korea: Suis Generis or Generic USAID Evaluation Study No.6, January 1982.
- ^{26/} Tan Chwee-huat, 'International Diversification: Role of the Public Sector in Singapore', in The International Journal of Public Sector Management, Vol. 4, No. 2, 1991, pp. 47-58.
- ^{27/} ibid.
- ^{28/} Lee Kuan Yew (former Prime Minister) in The Economist, November 16, 1991.
- ^{29/} Steinberg, op.cit., p.23.
- ^{30/} Holy Qur'an III: 104.