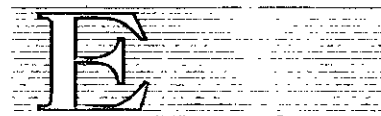




NATIONS UNIES

## CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL



Distr.: GENERALE

E/ECA/CM.22/12

1er mai 1996

FRANCAIS

Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Dix-septième réunion du Comité technique  
préparatoire plénier

Addis-Abeba (Ethiopie)  
30 avril - 3 mai 1996

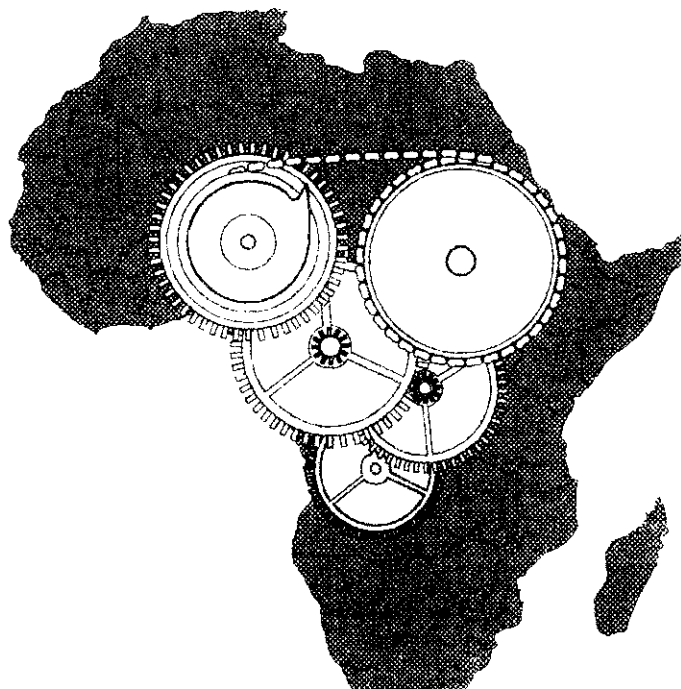
COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Trentième et unième session de la Commission/  
vingt-deuxième réunion de la Conférence  
des ministres

Addis-Abeba (Ethiopie)  
6-8 mai 1996

### PROGRAMME-CADRE POUR LA MISE EN PLACE, LE RENFORCEMENT ET L'UTILISATION DES CAPACITES ESSENTIELLES EN AFRIQUE

(PROJET POUR DISCUSSION)



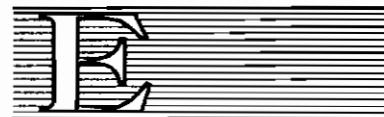
ECAC  
338.1(6)  
P9655  
c.1



NATIONS UNIES

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

ECA/CM.22/12  
338.1(6)  
P.9655  
C.1



Distr.: GENERALE

E/ECA/CM.22/12

1er mai 1996

FRANCAIS

Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Dix-septième réunion du Comité technique  
préparatoire plénier

Addis-Abeba (Ethiopie)  
30 avril - 3 mai 1996

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Trentième et unième session de la Commission/  
vingt-deuxième réunion de la Conférence  
des ministres

Addis-Abeba (Ethiopie)  
6-8 mai 1996

**PROGRAMME-CADRE POUR LA MISE EN PLACE, LE RENFORCEMENT ET L'UTILISATION  
DES CAPACITES ESSENTIELLES EN AFRIQUE**

**(PROJET POUR DISCUSSION)**

## TABLE DES MATIERES

### Page

### PREMIERE PARTIE

I.	INTRODUCTION .....	1
a)	Définition conceptuelle .....	1
b)	Nécessité de la mise en place des capacités .....	1
c)	Plan du document .....	2
II.	CADRE POUR LA MISE EN PLACE ET LE FORCEMENT DES CAPACITES .....	3
a)	Objet du cadre .....	3
b)	Définition du cadre .....	3
c)	Leçons et principes directeurs pour la mise en place des capacités .....	4
d)	Approche de la CEA en matière de mise en place de capacités .....	5
e)	Questions non sectorielles .....	5
III.	STRATEGIES DE MISE EN VALEUR .....	7
a)	Stratégie de mobilisation .....	7
b)	Ampleur des besoins financiers de l'Afrique .....	9
c)	Partenariats efficaces .....	10
d)	Mécanismes de coordination .....	12
e)	Suivi et évaluation .....	13

### DEUXIEME PARTIE

#### *Les domaines prioritaires*

1.	Bonne gestion de affaires publiques, droits de l'homme, Paix et sécurité en Afrique .....	17
2.	Développement humain .....	21
3.	Analyse des politiques et gestion du développement .....	29
4.	Capacité d'entreprise dans le secteur privé .....	37
5.	Mise en place et maintenance des infrastructures physiques .....	45
6.	Réaliser la sécurité alimentaire .....	53

7.	Exploitation des ressources naturelles : diversification, transformation et fabrication . . . . .	61
8.	Gestion des ressources et de l'environnement africain pour un développement durable . . . . .	67
9.	Maîtriser la science et la technologie pour une accélération de la croissance et un développement durable . . . . .	73
10.	Mobilisation des ressources financières . . . . .	79
	ANNEXE . . . . .	95

## TABLEAUX

# LA PREMIERE PARTIE

---

## I. INTRODUCTION

1. La mise en place et le renforcement des capacités est le moyen privilégié par lequel l'Afrique peut atteindre le développement. La raison essentielle de l'échec largement reconnu des efforts déployés pendant les deux dernières décennies afin de mettre l'Afrique sur la voie de la croissance accélérée et du développement durable est l'absence d'une action systématique, en matière de renforcement et de promotion des capacités essentielles nécessaires à l'instauration d'une croissance et d'un développement durables<sup>1/</sup>. Le renforcement des capacités institutionnelles est une entreprise à la fois gigantesque et complexe qui devra être menée sur plusieurs décennies avec un important investissement financier. Le renforcement des capacités constitue une base solide à partir de laquelle l'Afrique pourra être lancée sur la voie du redressement durable et de la croissance accélérée<sup>2/</sup>.

### a) Définition conceptuelle

2. Le renforcement des capacités est utilisé dans le présent rapport dans son sens le plus large, il équivaut au renforcement des capacités de développement. Il s'agit ici de la création ou du renforcement des capacités nationales en matière de planification, de mise en oeuvre et de gestion des politiques et programmes visant l'amélioration des conditions économiques et sociales. Les individus et les institutions sont les dépositaires des capacités nationales. Ainsi, les capacités nationales se réfèrent à l'association des compétences et des connaissances humaines ainsi que des ressources institutionnelles des secteurs privé, public et caritatif du pays.

3. Comme cela est expliqué dans le présent Programme Cadre, le renforcement des capacités institutionnelles se subdivise en trois volets, à savoir les ressources humaines, les institutions et les dimensions logistiques. Ces trois volets sont considérés comme des éléments déterminants pour toute initiative de renforcement des capacités. Ils sont solidaires et étroitement liés. Tout progrès dans l'un d'eux a des effets positifs sur les autres. De même, tout échec au niveau de l'un de ces éléments est préjudiciable aux autres. L'importance de la promotion des ressources humaines et des infrastructures physiques est largement en matière de développement économique. Il y a également un consensus sur le rôle catalyseur fondamental des institutions. En fixant les règles du jeu, non seulement les institutions contribuent de manière significative à la diminution du coût des transactions ainsi qu'à l'amélioration des performances économiques, mais

encore elles définissent aussi la nature des organisations nécessaires à divers secteurs économiques. Des institutions efficaces sont indispensables à la régulation et à la stabilisation des processus économiques, à la prise de décision et à la sauvegarde de la paix entre intérêts rivaux.

4. L'approche préconisée dans le présent Programme Cadre, pour ce qui concerne le renforcement des capacités institutionnelles, comporte plusieurs traits caractéristiques majeurs. Premièrement, elle reconnaît que le renforcement des capacités institutionnelles n'est pas une tâche unidimensionnelle exclusivement centrée sur la promotion des ressources humaines ou le développement institutionnel ou le développement des infrastructures. Deuxièmement, le Programme Cadre considère et conçoit le renforcement et l'utilisation, au plan local, des capacités institutionnelles comme les éléments-clés du développement. Il souligne que l'aide au développement a un effet durable quand il soutient non seulement le renforcement des capacités institutionnelles mais également leur maintien et leur utilisation. Troisièmement, non seulement le Programme cadre reconnaît qu'il existe, en matière d'efforts de renforcement des capacités institutionnelles, de nombreux liens qui se renforcent mutuellement mais encore que chaque pays doit définir ses priorités en ce qui concerne le renforcement des capacités institutionnelles. Quatrièmement, le Cadre met en exergue l'importance de la mise en oeuvre de politiques économiques pertinentes pour soutenir le renforcement des capacités institutionnelles. Cinquièmement, le Programme reconnaît le rôle primordial de l'investissement public dans tous les domaines du renforcement des capacités institutionnelles, en particulier dans celui de la croissance impulsée par le secteur privé. En fait, l'intensification de l'investissement public dans des domaines comme ceux des infrastructures matérielles et la promotion humaine (santé, éducation, etc.) joue le rôle de catalyseur pour le développement du secteur privé.

### b) Nécessité de la mise en place des capacités

5. Les enjeux du renforcement et de l'utilisation des capacités institutionnelles en Afrique sont considérables et revêtent un caractère urgent. La faiblesse des capacités institutionnelles de l'Afrique sont attribuables à plusieurs facteurs. Premièrement, au moment des indépendances, les pays africains ont hérité d'un système pauvre en capacités institutionnelles. Deuxièmement, la détérioration

de la situation politique, qui se manifeste sous la forme des nombreux conflits violents, a joué un rôle déterminant dans l'affaiblissement des capacités institutionnelles de certains pays. Troisièmement, les effets conjugués des dissensions politiques et des déséquilibres macro-économiques ont entraîné un rapide appauvrissement des stocks de capital physique et la dégradation des institutions, ainsi que l'exode du capital humain sous la forme de la fuite des cerveaux. Il en résulte qu'une des principales raisons de la nécessité du renforcement des capacités institutionnelles en Afrique est le besoin de regagner le terrain perdu par l'Afrique au cours des deux dernières décennies.

6. La seconde raison est relative aux exigences d'une économie en bon état de marche. L'économie africaine-type se caractérise non seulement par des politiques économiques inadaptées mais aussi par de faibles capacités caractérisées par l'absence d'une masse critique de compétences techniques et managériales, des infrastructures de qualité médiocre et des institutions instables. Dans ces conditions, il n'est guère surprenant que l'Afrique ait continué à connaître une productivité et une croissance faibles. Si l'Afrique veut emprunter le chemin de la croissance économique, dont le corollaire est la réduction de la pauvreté, il lui faut renforcer ses capacités et les utiliser de manière efficace.

7. La troisième raison est qu'il convient de mettre des capacités fondamentales à la disposition de tous les Africains. Il ne suffit pas de rendre durable une croissance économique dotée d'une base élargie et à forte intensité de travail, il faut également assurer une large distribution des capacités essentielles pour le développement et les rendre facilement accessibles. L'éradication, en l'espace d'une génération, de la pauvreté au niveau de la société africaine est essentielle pour réconcilier la population, préserver l'environnement car les plus démunis n'ont pas d'autre choix que de miner l'environnement. La réduction de la pauvreté ne doit pas être fondée sur la création d'emplois et l'augmentation des revenus des ménages en minant les ressources de l'environnement. Ainsi donc, toutes les populations africaines doivent être dotées de capacités fondamentales afin d'être en mesure d'exploiter durablement les ressources aussi bien renouvelables que non renouvelables. Car l'effet indique qu'il existe une stratégie efficace pour lutter contre la pauvreté. Elle comporte deux volets essentiels : assurer l'accès des économiquement faibles à l'éducation et aux soins de santé

afin qu'ils puissent profiter de la croissance économique et promouvoir une croissance permettant de fournir des possibilités d'emploi aux pauvres.

8. La quatrième raison du renforcement des capacités institutionnelles est l'amélioration de la compétitivité de l'Afrique dans l'économie mondiale. Grâce à l'entrée en vigueur des accords de l'Uruguay Round sur les négociations multilatérales, le monde est entré dans une ère de libéralisation généralisée des finances et des investissements internationaux. L'aptitude d'un pays à se montrer compétitif dans l'économie mondiale dépend essentiellement de facteurs-clés comme la qualité et l'efficacité de son capital humain, des infrastructures physiques efficaces, des liaisons efficaces et fiables avec les réseaux universels et un environnement propice aux transactions commerciales créé par une politique économique saine et des institutions efficaces. L'Afrique souffre d'un déficit de chacun de ces facteurs essentiels, ce qui entrave son action au niveau de l'économie mondiale. Elle doit renforcer ses capacités essentielles et les utiliser à bon escient si elle veut s'adapter à l'économie internationale en rapide mutation et en tirer des avantages optimums.

#### c) Plan du Document

9. Le Programme Cadre se divise en deux parties. Le Titre Premier comprend trois chapitres. Le premier traite sommairement des concepts et des définitions ainsi que de la nécessité du renforcement des capacités institutionnelles. Le second chapitre expose les objectifs du cadre, explique le processus de sa formulation et indique certains enseignements et principes directeurs en matière de mise en place de capacités. Le troisième chapitre examine les stratégies de mise en oeuvre. Le Titre II fait le point du renforcement des capacités institutionnelles dans dix domaines prioritaires de l'Afrique, chaque exemple étant suivi d'une matrice des actions précisant les décisions de principe nécessaires dans chaque domaine prioritaire, les initiatives que chaque pays africain doit prendre au niveau national, les actions complémentaires aux niveaux sous-régional et régional ainsi que les actions supplémentaires qui reviennent aux partenaires extérieurs de l'Afrique dans le cadre du soutien aux initiatives nationales. ■

1/ Commission économique pour l'Afrique (1995) : *Programme-cadre pour la mise en place et l'utilisation des capacités cruciales en Afrique ; Rapport intérimaire (E/ECA/CM.21/5)*.

2/ Commission économique pour l'Afrique (1993) : *Evaluation préliminaire des résultats économiques de l'Afrique en 1993 et perspectives pour 1994 ; page (i)*.

## II. CADRE POUR LA MISE EN PLACE ET LE RENFORCEMENT DES CAPACITES

---

### a) Objet du cadre

10. Le présent Programme-cadre s'inspire de l'expérience cumulée des pays africains non seulement en matière de mise en oeuvre des plans de développement national mais aussi de stratégies et programmes de développement aux niveaux régional et international. C'est ainsi qu'on constate de plus en plus que le faible taux d'exécution des politiques et programmes de réformes économiques et de développement est dû en partie à la faiblesse ou à l'insuffisance des capacités essentielles en Afrique.

11. Le Programme Cadre a pour finalité de servir de référence pour ce qui concerne les stratégies de renforcement et d'utilisation des capacités institutionnelles critiques des pays africains. Il propose des mesures et des actions que les gouvernements africains et leurs partenaires devraient adopter afin de poursuivre et d'accélérer le renforcement des capacités institutionnelles dans les pays africains. Le Programme Cadre n'est pas tout juste un autre plan d'action, il est un guide pour les actions relatives aux initiatives que les pays africains devraient prendre pour promouvoir leurs capacités de gestion du développement.

12. Les pays africains trouveront ce Programme Cadre utile en vue de l'initiation des mesures et activités liées à différentes formes de renforcement des capacités institutionnelles. De même, pour les partenaires de l'Afrique au développement, notamment les institutions du système des Nations Unies, ce Cadre sera un outil utile de collaboration, de coordination et d'harmonisation des activités de mise en place et de renforcement des capacités en Afrique.

13. Le Programme Cadre renforce la nouvelle démarche en train de se dessiner en ce qui concerne la perception du développement de l'Afrique, démarche dans laquelle la logique de l'assistance internationale à l'Afrique n'est plus basée sur la détermination du niveau d'assistance économique dont l'Afrique a besoin afin de satisfaire ses besoins en assistance, les obligations liées aux importations et à la dette, quelle que soit leur importance, mais sur la manière dont l'Afrique peut être responsabilisée en vue de la réalisation des objectifs souhaitables en matière de développement. Il ne fait aucun doute que l'Afrique aura

toujours besoin de l'aide économique internationale. L'expertise technique requise peut, et devrait, être importée pour promouvoir la croissance et le développement. Cependant, le caractère durable de son utilisation et son adaptation aux situations et aux problèmes locaux dépend essentiellement des capacités locales. En d'autres termes, la durabilité de la croissance et du développement découlera du renforcement et de l'utilisation des capacités institutionnelles locales. Il s'agit là d'une des principales leçons à tirer de l'expérience du développement au plan universel et de l'objectif primordial du Programme Cadre.

### b) Définition du Cadre

14. Le processus de mise au point du Programme Cadre a été aussi important que le produit. Le présent document reprend les conclusions des échanges et des études initiés par la CEA à la fin l'année 1993. En 1994, un rapport préliminaire sur le Programme Cadre a été présenté à la Conférence des Ministres de la CEA chargés du Développement économique et social, ainsi que de la Planification, qui a approuvé cette initiative et ordonné au Secrétariat de la Commission de continuer à travailler dessus. Par la suite, un rapport d'activités relatif à l'élaboration du Programme Cadre a été soumis à la Conférence des Ministres réunie en sa session de mai 1995. La même année, la Conférence devait également décider, au cours des délibérations sur le rapport, que deux nouveaux domaines prioritaires seraient ajoutés aux huit autres proposées par le rapport d'activités. Ces deux nouveaux domaines prioritaires étaient les suivants: aptitude à gérer l'environnement et les ressources écologiques de l'Afrique pour un développement durable et aptitude à maîtriser la science et la technologie pour une croissance accélérée et un développement durable. La Conférence a également ordonné qu'en ce qui concerne l'élaboration du Programme il soit dûment tenu compte du rôle des femmes et de la coopération régionale en matière de renforcement et d'utilisation des capacités institutionnelles. Les dix domaines prioritaires du Programme Cadre sont en étroite harmonie avec ceux identifiés dans les plans d'action régionaux et nationaux adoptés depuis les 80. Plus récemment, la plupart des priorités ont été réaffirmées dans le Programme du Caire pour la Relance du Développement économique et social de l'Afrique adopté par le Sommet de l'OUA réuni en juin 1995.

15. Suite à la Conférence de 1995, des missions d'étude ont été dépêchées dans différents pays africains afin de s'inspirer de leur expérience en matière de renforcement des capacités institutionnelles dans neuf des dix domaines prioritaires. Les études de cas fournissent d'importantes illustrations des promesses et du potentiel mais aussi des difficultés susceptibles d'entraver le renforcement et l'utilisation des capacités institutionnelles en Afrique. Les domaines spécifiques étudiés dans chacun de ces pays sont les suivants: Ghana (analyse des politiques et capacité de gestion du développement); Maurice (capacités humaines); Maroc (création et maintenance des infrastructures physiques); Nigéria (capacité entrepreneuriale dans le secteur privé); Zimbabwe (capacité d'exploitation des ressources naturelles et de diversification de la transformation et de la fabrication industrielle; renforcement des capacités en matière de sécurité alimentaire et d'auto-suffisance); Kenya (capacités de mobilisation des ressources financières); Tunisie (science et technologie) et République sud-africaine (capacité de gestion de l'environnement africain et des ressources écologiques pour le développement durable).

16. Une réunion regroupant des experts de haut niveau de pays africains, d'institutions du système des Nations Unies et d'organisations intergouvernementales africaines, a examiné le document à la mi-avril 1996. Cet examen a été suivi d'une discussion sur le Programme-cadre durant la session annuelle de la Commission en mai 1996. Le Programme Cadre est le résultat de ces études et consultations. Ces dernières ont été complétées par des éléments sur les exemples de réussite des autres régions du monde.

#### c) **Leçons et Principes directeurs pour la mise en place des capacités**

17. Les deux dernières décennies ont été marquées par des performances économiques décevantes en Afrique, elles ont néanmoins été riches en leçons sur la réussite et les échecs du développement en général et du renforcement des capacités institutionnelles en particulier. Au cours des dernières années, les leçons tirées du développement ont été examinées de manière approfondie dans différentes publications de la CEA et d'autres institutions du système des Nations Unies. Dans la mesure où ce Programme Cadre expose en détail les décisions de principe et les actions relatives au renforcement et à l'utilisation des capacités institutionnelles en Afrique, il est opportun d'examiner quelques-unes des principales leçons du renforcement des capacités institutionnelles.

18. *Le renforcement et l'utilisation des capacités requièrent un environnement propice caractérisé par la stabilité politique:* la paix et la sécurité sont des éléments

essentiels de tout effort national visant le renforcement et l'utilisation efficace des capacités institutionnelles. La fuite des cerveaux constatée en Afrique est, en grande partie, due non seulement à des conditions économiques défavorables mais encore à la violence politique, au non respect des droits de l'homme et à l'absence d'une atmosphère politique favorable à un débat libre et ouvert.

19. *Des politiques économiques judicieuses et durables sont essentielles pour la mise en place de capacités :* les mauvaises politiques économiques ont entravé le renforcement des capacités institutionnelles en décourageant l'investissement public dans des domaines critiques desdites capacités et en exacerbant le phénomène de sous-utilisation de certaines de ces capacités. Les fréquents changements politiques ont également souvent découragé les investissements étrangers et nationaux si nécessaires à l'appui au renforcement des capacités institutionnelles.

20. *La coopération technique n'a pas toujours fourni un appui pour la mise en place des capacités:* l'assistance technique a été le principal moyen d'assistance économique étrangère pour la mise en place des capacités. Elle a, cependant, révélé de nombreuses insuffisances. C'est ainsi qu'elle a débouché sur le remplacement des experts locaux par des experts étrangers, ce qui a eu pour effet une sous-utilisation des premiers.

21. *L'utilisation des capacités existantes est importante :* dans plusieurs pays africains, les capacités existantes sont sous-utilisées au moment où des efforts sont faits pour créer de nouvelles capacités dans les mêmes secteurs. C'est là une mauvaise utilisation de ressources rares. Les pays africains doivent s'efforcer d'utiliser les capacités existantes de façon optimale alors même qu'ils en créent de nouvelles. S'agissant en particulier de l'infrastructure, il est essentiel qu'il y est un système d'entretien amélioré pour une bonne utilisation des capacités sur une longue période.

22. Ces leçons doivent fournir l'information et l'inspiration nécessaires pour redoubler d'efforts dans la mise en place des capacités en Afrique. On peut déduire desdites leçons un certain nombre de principes qui devraient sous-tendre la mise en oeuvre des mesures de renforcement et d'utilisation des capacités institutionnelles proposées par le Programme Cadre. Ces mesures concernent, en particulier, la nécessité : de veiller à ce que le contrôle des activités de renforcement des capacités institutionnelles et la responsabilité de leur utilisation efficace relèvent des autorités nationales; de l'octroi d'une assistance technique qui devrait compléter et non concurrencer ou remplacer les compétences locales; de l'instauration, au niveau local, de véritables partenariats



dans le domaine du renforcement des capacités, avec l'implication des secteurs public et privé; de la prise d'initiatives nationales, complétées par des activités régionales et sous-régionales, en matière de renforcement des capacités; de la création et du maintien d'un environnement économique et politique favorable au renforcement des capacités et de la mobilisation de ressources considérables qui seront fournies par l'épargne intérieure et des sources extérieures afin de financer la mise en place et l'utilisation des capacités.

**d) Approche de la CEA en matière de mise en place des capacités**

23. Le Programme Cadre se caractérise par sa nature exhaustive. Il traite de tous les domaines prioritaires dans lesquels l'Afrique doit faire des progrès durables dans les deux ou trois prochaines décennies. Ce vaste champ qui s'ouvre au renforcement des capacités institutionnelles est important au regard de la grande diversité des priorités en matière de développement des 53 pays membres de la CEA.

24. Les politiques de libéralisation et les réformes économiques mises en oeuvre par les pays africains comportent de grandes différences, situation qui reflète le rythme inégal des transitions dont le continent est le théâtre. En ce qui concerne la libéralisation politique, les pays africains peuvent être classés en trois grandes catégories: ceux où la démocratie ou la libéralisation politique est avancée ou bien ancrée; ceux où le processus de libéralisation vient tout juste de commencer et, enfin, ceux où le processus de libéralisation politique n'a pas encore commencé du fait de troubles civils ou d'une impasse politique. Du point de vue économique, les pays africains peuvent également être classés en trois catégories: ceux où les réformes sont avancées ou qui peuvent se prévaloir d'une tradition de gestion macro-économique saine; ceux où les réformes commencent à être appliquées et ceux où les réformes sont bloquées ou n'ont pas encore commencé.

25. Il existe des différences très marquées entre les sous-régions africaines si l'on se réfère à leur degré d'intégration économique, au niveau de développement de leurs infrastructures, à leur consommation d'énergie, à leur sensibilité aux facteurs écologiques (désertification, sécheresse, etc.), à leur taux d'accroissement démographique et à leur dépendance vis-à-vis des produits primaires pour les recettes d'exportation. Ces différences déterminent les priorités des diverses régions.

26. Les différences constatées, sur une base sous-régionale, entre les réformes économiques et politiques des pays africains influent de plusieurs manières

sur la mise en place et le renforcement des capacités. Premièrement, les besoins des pays à ce sujet sont différents, ils sont fonction de leurs priorités en matière de développement. Une prescription universelle concernant une priorité particulière en matière de mise en place des capacités, naturellement ne conviendrait pas pour les divers besoins des pays africains. Deuxièmement, la satisfaction des divers besoins des nombreux pays africains requiert la définition d'un cadre de large portée pour orienter les politiques et les actions de renforcement et d'utilisation des capacités institutionnelles. Ce Cadre est, en conséquence, matérialisé sous la forme d'un programme à partir duquel chacun des Etats membres peut choisir les domaines dans lesquels il veut porter son action ainsi que le moment pour ce faire. Plus précisément, compte tenu de ce que les différents pays sont responsables, à titre principal, du développement, ils sont les seuls à être en mesure de déterminer l'échelle des priorités et de classer les mesures de mise en oeuvre dans les domaines prioritaires du Programme Cadre.

27. Outre son caractère exhaustif, le Programme Cadre a un autre trait essentiel. Il traite, en particulier, de la question suivante: quels sont les besoins en ressources humaines, en moyens institutionnels et en infrastructures qu'il convient de satisfaire afin de réaliser un progrès durable dans chacun des dix domaines prioritaires?

28. Le présent rapport reconnaît qu'il existe, présentement, un grand nombre d'initiatives en matière de mise en place et de renforcement des capacités destinées à venir en appui aux efforts de développement de différents pays africains. Toutes ces initiatives ont, naturellement une grande valeur dans l'effort global fait pour promouvoir le développement et la transformation socio-économique en Afrique. Le rapport soutient que le renforcement des capacités devrait porter sur tous les domaines et, de ce fait, s'intéresser à tout ce qui constitue une priorité en matière de développement de l'Afrique<sup>1/</sup>. Ce qu'apporte le programme, c'est qu'il fournit aux pays africains un cadre leur permettant d'avoir un large aperçu de leurs besoins en matière de mise en place des capacités et il dépasse le cadre étroit des initiatives sectorielles de diverses institutions opérant dans les pays. De ce fait, il fournit un cadre dans lequel tous les partenaires de développement africains peuvent travailler au niveau des pays.

**e) Questions non sectorielles**

29. Un certain nombre de questions devraient guider les efforts en matière de renforcement des capacités dans les dix domaines prioritaires. On les appelle des questions non sectorielles. Il s'agit, entre autres, de la prise en compte des femmes dans les mesures de renforcement des

capacités, de la coopération et de l'intégration régionales, de mise en place et de renforcement des capacités pour le relèvement et la reconstruction après des conflits.

30. *Prise en compte des femmes dans le renforcement des capacités* : En élaborant un cadre le développement et l'utilisation des capacités, il est nécessaire de reconnaître les disparités entre l'homme et la femme qui existent dans tous les secteurs et leurs causes. C'est ce qu'on appelle la perspective "genre". Pour qu'elle figure dans les politiques, plans et programmes des divers secteurs, il faudrait une analyse systématique des rôles des hommes et des femmes ainsi que de leurs relations réciproques pour faire en sorte qu'il n'y ait de disparités en ce qui concerne l'accès et le contrôle des ressources, la prise de décisions et la répartition des charges de travail entre les hommes et les femmes à tous les niveaux. L'analyse devrait être axée sur l'effet des disparités fondées sur le sexe, l'impact des disparités sur les objectifs des politiques, plans et programmes et les moyens de les tourner en avantages aussi bien pour les femmes que pour les hommes. Cela permettrait de prendre des mesures correctrices pour mettre les femmes au même niveau que les hommes. Dans le choix des mesures correctrices, il sera essentiel d'être stratégique et de retenir les actions susceptibles de donner des résultats optimaux. Les femmes devraient aussi être des agents du changement en participant aux efforts de mise en place de capacités dans tous les domaines. Il existe des rapports réciproques entre la responsabilisation des femmes et la prise en compte des questions de genre. Elles se renforcent mutuellement et en matière de mise en place de capacités, les gouvernements africains devraient s'engager fermement à prendre systématiquement en compte les besoins des femmes.

31. *Coopération et intégration sous-régionale* : De nombreuses activités qui seront entreprises dans le but de

promouvoir le renforcement des capacités peuvent faciliter la coopération régionale ou en bénéficier. C'est essentiellement au niveau national que seront menées les actions en matière de mise en place de capacités, il est cependant possible de conjuguer les efforts au niveau sous-régional dans certains domaines de la mise en place et de l'utilisation des capacités. Les infrastructures de recherche communes et la création d'instituts d'enseignement supérieur sont des domaines prometteurs en ce qui concerne les efforts de coopération sous-régionale et, même, régionale. On pourrait, pour commencer, essayer de renforcer les institutions régionales oeuvrant dans les différents domaines. La coopération et l'intégration régionales vont également bénéficier du développement des infrastructures si vitales à l'intensification du commerce et des investissements transfrontières.

32. *Remise en état des capacités après les conflits* : Les conflits sont une des principales causes des dégâts causés à l'infrastructure sociale et économique, de la dégradation des institutions et de la diminution de la main-d'oeuvre disponible en Afrique. Les capacités perdues du fait des conflits et des troubles politiques varient d'un pays à un autre. Les capacités de la plupart des pays africains évidemment sont exemptées des dégâts causés par des conflits. Cependant, même dans ces cas, les déséquilibres macro-économiques se sont révélés une cause majeure de la perte des capacités. Sous ce rapport, la remise en état des capacités est une question d'intérêt mutuel pour les pays sortant d'un conflit tout comme pour ceux n'ayant pas connu de conflit. Néanmoins, les pays sortant d'un conflit doivent faire face au défi que constitue la réinstallation des populations qui retournent (les ex-réfugiés) et les personnes déplacées. Il ne s'agit pas seulement d'utiliser efficacement leurs compétences, il s'agit aussi de répondre à divers besoins qu'il faut intégrer dans tous les domaines prioritaires du renforcement des capacités. ■

*1/ Commission économique pour l'Afrique (1994) : Programme-cadre pour la mise en place et l'utilisation des capacités cruciales en Afrique. Rapport préliminaire, E/ECA/CM.20/6, page 3.*

### III. STRATEGIE DE MISE OEUVRE

#### a) Stratégie de mobilisation

33. Qu'en bien même ils définiraient très exactement les objectifs de développement stratégiques des Etats membres, le Programme Cadre et son plan d'action resteront lettres mortes tant que les modalités de leur mise en oeuvre satisfaisante ne seront pas bien spécifiées. Il convient de veiller à ce qu'ils ne connaissent pas le même sort que le Plan d'action de Lagos (PAL) et les autres stratégies de développement adoptées, au cours des deux dernières décennies, par les pays africains et leurs partenaires extérieurs mais qui sont restés à l'état de projets sur le papier, n'ont jamais été mis en oeuvre, leurs nobles objectifs demeurant un mirage.

34. Si l'initiative associée au lancement du Programme Cadre doit aller plus loin que les stratégies précédentes. Il faudrait retenir trois leçons, au moins, de l'échec des premières tentatives : la première, c'est que le Programme devrait être l'affaire des pays, ce qui veut que sa bonne application dépend des pays qui doivent en assurer la pleine responsabilité; la deuxième est la nécessité d'impliquer, dès le départ, tous les acteurs à la réalisation des objectifs et des buts définis dans l'initiative. Compte tenu de la large portée de ladite initiative, cette leçon a pris encore plus d'importance non seulement pour mobiliser l'assistance technique requise mais encore pour assurer la créativité et l'efficacité que seuls les accords de coopération bien définis peuvent produire. La troisième est qu'il faut accorder plus d'attention à la mobilisation et à l'utilisation efficace des ressources financières nécessaires à la réussite de l'initiative.

35. Les mesures de mise en oeuvre, notamment celles incombant aux partenaires de développement de l'Afrique, doivent tenir compte du fait que l'état et le niveau de mise en place et de renforcement des capacités varie d'un pays à un autre et d'une sous-région à une autre et qu'il en sera de même pour le degré d'assimilation du Programme. Cependant, la plupart des pays africains ont, à présent, reconnu que le renforcement, l'utilisation et l'entretien des capacités sont au centre de leurs efforts pour un développement durable. La plupart ont également reconnu les contraintes liées à la main-d'oeuvre, à des institutions peu performantes et inefficaces. Le Programme Cadre peut être pour les pays de la région le moyen de surmonter les obstacles à leur développement. A cet effet, il est essentiel que les éléments suivants soient réunis pour garantir la mise en oeuvre harmonieuse du Programme Cadre :

- Encadrement au niveau politique et engagement durable;
- "Contrôle", enthousiasme et responsabilisation au niveau de la base, des communautés et de toutes les composantes de la société civile;
- Ressources techniques;
- Participation du secteur privé;
- Ressources financières;
- Soutien durable des partenaires extérieurs de l'Afrique.

36. Pour qu'il en soit ainsi, un moyen important est de mobiliser tous les acteurs aux niveaux national, sous-régional, régional et international, et de les sensibiliser à la nécessité de mener des efforts concertés en vue de la mise en place des capacités essentielles en Afrique. Cependant, l'expérience tirée des nombreux programmes d'action régionaux, a révélé que si la sensibilisation de tous les partenaires était en elle-même, une condition nécessaire, elle n'était certainement pas suffisante pour assurer la réussite. Il serait, par conséquent, nécessaire de prendre des mesures supplémentaires en vue d'une action concrète.

37. D'un point de vue théorique, lorsqu'on parle de mise en oeuvre du Programme Cadre pour le renforcement et l'utilisation des capacités en Afrique, on pense aux actions spécifiques qui doivent être menées par des partenaires spécifiques aux niveaux national, sous-régional, régional et international. Ces acteurs devraient être identifiés et classés dans les catégories suivantes : acteurs nationaux, sous-régionaux, régionaux et internationaux répartis comme suit: i) acteurs nationaux: gouvernements, institutions de recherche, instituts de formation, établissements d'enseignement supérieur, organismes du secteur privé, organisations non gouvernementales; ii) acteurs sous-régionaux: groupements économiques sous-régionaux, instituts de développement sous-régionaux; iii) acteurs régionaux: Organisation de l'unité africaine, Banque africaine de développement, Commission économique pour l'Afrique et iv) acteurs internationaux: Système des Nations Unies dans son ensemble, organismes multilatéraux et bilatéraux.

38. Il faudrait, tout en sollicitant leur participation pleine et entière, veiller à ce que ces acteurs instaurent entre eux une véritable coopération sur des actions concrètes dans des domaines essentiels. Il est donc

essentiel de mettre en place les accords susceptibles de renforcer la coopération technique et de concrétiser le cadre sous forme de programmes à tous les niveaux.

39. La mobilisation de tous les efforts devrait se faire sur les dix domaines essentiels et commencer par la formulation et la mise en oeuvre des mesures destinées à rendre le Programme Cadre opérationnel. Cette initiative doit être suivie par l'élaboration de programmes ponctuels de renforcement des capacités sur la base des dix domaines essentiels. Les partenaires intéressés devraient, sur la base de ces programmes, définir des interventions et des stratégies spécifiques relatives aux éléments appropriés et aux actions nécessaires afin de contribuer au renforcement des capacités dans les différents domaines (ex: le renforcement des capacités d'analyse des politiques implique une importante dimension de "formation" sans laquelle la capacité recherchée ne sera jamais acquise).

40. En règle générale, il faudrait, au niveau national, internaliser les objectifs du Cadre à partir desquels des modalités nationales concrètes pour sa mise en oeuvre pourraient être définies. Pour qu'il en soit ainsi, il conviendrait d'avoir une perception claire du développement socio-économique et de créer des outils de planification ainsi que des systèmes efficaces de mise en oeuvre de programmes pour la mise en place et l'utilisation des capacités.

41. Chaque pays devrait commencer le processus de mise en oeuvre en établissant des repères pour les infrastructures matérielles, les institutions et les ressources humaines dans tous les dix domaines essentiels. Cela permettrait de suivre et d'évaluer plus facilement les progrès réalisés au fil du temps. Les différents pays devraient également envisager d'organiser des rencontres nationales afin de trouver un consensus sur les moyens d'entreprendre des activités pour la mise en place et le renforcement des capacités. Quelle que soit l'approche adoptée, il faudra répondre à certaines questions pertinentes : que faut-il faire? Pourquoi et comment cela doit-il être fait et avec quelles ressources? Qui sera chargé de la mise en oeuvre des actions et avec la collaboration de qui? Et, quand cela devra-t-il être fait? Ces rencontres devraient regrouper des représentants de tous les acteurs concernés, notamment le secteur privé, les organisations non gouvernementales et communautaires ainsi que les institutions des Nations Unies intervenant au niveau national. Ces représentants devront établir des ententes stratégiques en matière de création et d'utilisation des capacités.

42. Au niveau sous-régional, la mobilisation pourrait, dans un premier temps, commencer par l'identification des domaines d'action, l'élaboration d'un programme sur la

base des dix domaines, la réalisation d'études sur la situation et l'établissement de repères, notamment en ce qui concerne les capacités et les infrastructures, afin de donner une idée de la situation dans laquelle les pays se trouvent et de l'objectif qu'ils visent. Les actions doivent promouvoir la mise en place de groupes de travail sous-régionaux chargés de définir le programme d'action ainsi que les interventions nécessaires, eu égard aux dix domaines essentiels.

43. Les organisations régionales, en particulier l'OUA, la BAD et la CEA, devraient, dans le cadre du secrétariat conjoint, faciliter les actions visant à appuyer la mise en place et l'utilisation des capacités en Afrique. Il serait nécessaire d'organiser une manifestation spéciale en vue de mobiliser les actions et le soutien de tous les partenaires pour une mise en oeuvre durable du Programme Cadre. Cette manifestation pourrait être l'occasion de solliciter l'assistance technique et financière des partenaires du développement de l'Afrique.

44. La mobilisation de l'assistance internationale devrait être tout spécialement destinée à la réalisation des objectifs généraux du Programme Cadre. Concernant le soutien attendu de la communauté internationale, il importe que celle-ci fournisse une assistance technique et des ressources à la mesure de ce qui est prévu dans le Programme Cadre. A cet égard, la communauté internationale, notamment les institutions des Nations Unies qui interviennent au niveau national, pourraient fournir une assistance technique pour des études sur la situation des pays et pour l'établissement de repères concernant les domaines essentiels identifiés. La communauté internationale pourrait également faciliter la mobilisation de l'assistance extérieure, tout spécialement pour renforcer l'accroissance et améliorer les résultats des capacités humaines et institutionnelles.

45. La Banque mondiale a un rôle tout particulier à jouer, en mobilisant les ressources financières extérieures destinées à appuyer la mise en place et l'utilisation des capacités en Afrique et en fournissant les conseils techniques nécessaires dans ce domaine. Cela entre dans le cadre du mandat de la Banque qui le précise de manière explicite dans son appellation : Banque internationale pour la reconstruction et le développement.

46. La coopération sud-sud est un autre moyen pour la communauté internationale de satisfaire les besoins de l'Afrique en matière de mise en place et de renforcement des capacités grâce au transfert de données d'expérience et de connaissances techniques. Les domaines de la science, de la technologie et du développement industriel sont les plus indiqués pour ce genre d'assistance.

47. L'Initiative spéciale pour l'Afrique, lancée en mars 1996 par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, M. Boutros Boutros Ghali, illustre bien la manière dont le système multilatéral de coopération internationale pour le développement ancré dans le système des Nations Unies, peut intégrer la mobilisation des ressources et la fonction du transfert avec les fonctions de services-conseils, de participation directe aux activités de mise en place et de renforcement des capacités, de renforcement des institutions et de création et de gestion des normes internationales.

48. Cette initiative vise à mobiliser, sur une période de dix ans, des ressources extérieures d'un montant de 25 milliards de dollars E.U. afin de fournir un appui pour les priorités les plus urgentes en matière de mise en place et de renforcement des capacités: éducation de base, soins de santé primaires et systèmes de santé publique, services de planning familial, fourniture d'eau potable, assainissement, sécurité alimentaire, infrastructures de base, notamment dans les zones rurales, petites et micro entreprises, bonne gestion des affaires publiques et égalité entre les sexes. La Banque mondiale et les institutions des Nations Unies sont des partenaires égaux dans cette entreprise. C'est là une parfaite démonstration des possibilités de partenariat au sein de la famille élargie des Nations Unies quand il s'agit de promouvoir en Afrique un développement durable centré sur l'homme.

49. L'ampleur des ressources que l'Initiative cherche à mobiliser et à transférer vers l'Afrique doit être gardée à l'esprit, eu égard à l'importance globale des ressources qui, selon les estimations de la CEA, seront nécessaires pendant les dix premières années de l'Initiative globale concernant la mise en place et le renforcement des capacités. Les ressources visées dans le cadre de l'Initiative spéciale des Nations Unies pour l'Afrique ne représentent qu'un vingtième des ressources globales dont l'Afrique a besoin. La question est cependant beaucoup plus importante que ne le laisse deviner la relative importance de l'Initiative. Tout d'abord, il s'agit de ressources considérables, et leur mobilisation demandera des efforts considérables soutenus, l'établissement de partenariats ainsi que l'adoption de démarches pragmatiques. Tout cela est positif pour l'Afrique. L'effort à faire pour lancer l'Initiative pourra constituer un cadre parfait pour plaider à nouveau la cause de l'Afrique dans cette nouvelle ère où l'on a à faire avec des leaders pragmatiques et démocratiquement élus, compétents et à l'esprit ouvert plutôt qu'à des gens ayant une approche dogmatique de la politique sociale et économique.

50. Les ressources limitées qui proviendront de l'Initiative seront consacrées à des domaines essentiels de la mise en place et du renforcement des capacités qui

permettront à l'Afrique de mieux attirer des ressources financières privées, la technologie, de disposer de connaissances en gestion et d'accéder aux marchés mondiaux. Ce sont ces derniers qui, en définitive, doivent impulser le redressement de l'Afrique, la mise en place et le renforcement des capacités, la transformation structurelle, une forte croissance soutenue, l'éradication de la pauvreté et le développement durable. En d'autres termes, l'Initiative spéciale pour l'Afrique doit avoir pour objectif de mobiliser, à partir de l'extérieur, et de reverser à l'Afrique, 25 milliards de dollars E.-U. et d'attirer à peu près 500 milliards de dollars E.-U. en ressources supplémentaires, principalement fournis par des investisseurs privés sur une période de dix ans. Autrement dit, chaque dollar dépensé en Afrique au titre de l'Initiative spéciale devra attirer 20 autres dollars sous forme d'investissement privé étranger. Voilà le défi que le système multilatéral doit se poser à lui-même.

**b) Ampleur des besoins financiers de l'Afrique en vue de la mise en place et du renforcement des capacités essentielles**

51. La disponibilité des ressources financières sera certainement l'élément majeur dont dépendra la durabilité, pendant les prochaines décennies des efforts faits par les pays africains pour mettre en place et utiliser pleinement les capacités dans les dix domaines prioritaires identifiés par le Programme Cadre.

52. A ce stade, il n'est pas possible de fixer de manière définitive le montant des ressources financières dont auront besoin les 53 pays africains pour mettre en place leurs capacités essentielles. Le présent Programme Cadre ne fournit qu'une liste globale des actions au niveau national, complétées par des actions régionales et appuyées par des actions internationales. Il ne s'agit pas d'un programme d'action final et concret.

53. La mise en place et le renforcement des capacités essentielles dans les domaines du développement humain, des institutions, des infrastructures économiques et des moyens productifs doit, en principe, constituer une part significative des biens d'équipement appelés à transformer l'Afrique et à la mettre sur la voie du développement durable. Même si le montant des ressources nécessaires ne pourra être évalué qu'après l'identification, par les pays, de leurs priorités en matière de mise en place et de renforcement des capacités, l'on peut estimer globalement que 60% du total des investissements bruts en Afrique seront nécessaires pour mettre en place et maintenir les capacités essentielles.

54. Une analyse détaillée des besoins financiers pour la mise en place et l'utilisation des capacités est présentée



au Chapitre 10 de la première partie, qui précise également la part des ressources qui doit être mobilisée sur le plan intérieur et également auprès des partenaires extérieurs. En ce qui concerne les ressources intérieures, l'on a également précisé celles qui doivent être fournies par le secteur public ainsi que celles provenant du secteur privé.

### c) Partenariats efficaces

55. Dans le cadre d'un programme régional intégré de cette nature et de cette ampleur, il sera difficile à toute partie de faire d'importantes contributions dans les domaines clés sans l'existence d'un environnement favorable susceptible d'appuyer les efforts consentis. La nécessité, pour les partenaires impliqués, d'accroître leur niveau de participation, notamment le montant de l'assistance fournie au programme de renforcement et d'utilisation des capacités de l'Afrique, est tout aussi importante.

56. Naturellement, les actions les plus importantes seront entreprises au niveau national. En fonction de la nouvelle orientation politico-économique de la politique africaine de développement, le rôle du gouvernement ne sera ni exclusif ni directeur. Il devra plutôt inciter, mobiliser et exhorter les partenaires du secteur privé (exemple: familles, communautés locales, organisations sociales et entreprises) pour promouvoir les objectifs nationaux de développement en oeuvrant à la réalisation de leurs propres intérêts, gérer l'environnement macro-économique de manière compétente, maintenir un environnement politique favorable et un climat politique hospitalier. Dans ces conditions, il incombera strictement aux partenaires du secteur privé de réagir avec créativité, ingéniosité, hardiesse, prévoyance et prise de risque prudente aux Africains et Africaines consacrant leur temps, leur énergie physique, leur esprit communautaire et les ressources dont ils disposent, même si ces dernières sont très limitées, à l'acquisition et au renforcement de leur potentiel humain, à leurs communautés locales, à leurs entreprises et à leurs moyens productifs, à leurs écoles et dispensaires locaux, voire à des parties des infrastructures économiques situées dans leur zone. Les administrations locales convaincues que le développement doit être impulsé de la base devront être renforcées grâce au transfert d'une partie des ressources, des pouvoirs et des responsabilités fiscales du gouvernement central et se soumettre totalement à la volonté démocratique des communautés locales.

57. Les gouvernements mis à part, toute la société civile, y compris les associations professionnelles/syndicats, chambres de commerce et d'industrie, les associations patronales, les autres organisations non gouvernementales et le secteur privé, devront être mobilisés en vue de la promotion de leurs intérêts

communs dans le cadre du présent programme. La mise en oeuvre harmonieuse du programme ne pourra être garantie que si tous les acteurs lui fournissent, à tous les niveaux, un solide soutien et entretiennent de véritables relations de partenariat. Les actions aux niveaux sous-régional, régional et international viseront à appuyer et/ou à renforcer les initiatives et efforts au niveau national.

58. Aux niveaux régional et sous-régional, les actions de mise en oeuvre du Programme Cadre ainsi que le genre de développement socio-économique qu'il préconise auront pour but l'établissement et, parallèlement, la mise à profit de la coopération régionale et de l'intégration économique. La coopération sera un élément essentiel des initiatives de mise en place et de renforcement des capacités, domaine où les économies d'échelle sont vitales - par exemple la création conjointe de services et institutions que les divers pays ne peuvent établir de façon optimale. On évitera ainsi le double emploi et on pourra économiser des ressources qui seront utilisées ailleurs. Les marchés nationaux minuscules seront intégrés, créant ainsi un marché africain dynamique. Les entreprises africaines disposeront d'un espace plus grand pour se développer, se diversifier ou se spécialiser dans des créneaux sur la base d'une stratégie de développement que chacune pourra déterminer.

59. Ainsi, au niveau régional, les partenaires sont les gouvernements nationaux, parties aux accords régionaux, les entreprises (aussi bien nationales qu'étrangères) évoluant dans l'espace économique africain, les organisations civiques nationales et les populations elles-mêmes. Les communautés économiques régionales (CER) et les organisations régionales, en particulier, l'Organisation de l'unité africaine/le Secrétariat de la Communauté économique africaine (OUA/CEA), la Banque africaine de Développement (BAD) et la Banque AFREXIM, d'autres organisations intergouvernementales et les centres d'excellence/ régionaux comme les instituts de recherche et de formation (exemple: ESAMI et IDEP) qui offrent tous un cadre dans lequel les institutions nationales peuvent entretenir des relations réciproques; les mécanismes d'harmonisation et de coordination des politiques et le démantèlement des barrières ainsi que les voies et moyens de mettre en commun les ressources nationales en vue de la réalisation d'objectifs communs. En fait, il conviendrait que les pays africains consacrent encore plus de ressources à la mise en place et au renforcement des capacités de toutes ces institutions régionales.

60. Les actions à mener au niveau international doivent avoir pour objectif majeur de fournir un soutien. Cela devrait se passer de la manière suivante : les Africains sont les principaux responsables de la promotion

des capacités essentielles dont leurs sociétés ont grandement besoin dans ce monde moderne concurrentiel. Le développement et les capacités ne sont pas des produits que l'on peut seulement importer.

61. Néanmoins, les partenaires extérieurs ont encore un rôle considérable à jouer pour ce qui est d'appuyer les ressources et efforts qui seront consentis par les Africains pour assurer leur propre développement. Cela est surtout vrai pour trois raisons: premièrement tous les pays sont intégrés au sein d'un même marché. Qu'ils soient riches ou pauvres, ils appartiennent au même monde qui vacille sous la pression exercée par une population dont l'action pèse énormément sur les capacités de notre écosystème planétaire si fragile. C'est pourquoi il serait opportun, dans l'intérêt commun de la communauté internationale toute entière, de venir en aide aux Africains qui cherchent à se développer à la force du poignet. Si les partenaires extérieurs s'abstiennent de fournir cette petite aide supplémentaire et que, de ce fait l'Afrique s'en trouve incapable d'emprunter la voie du développement durable, ce ne sont pas seulement les Africains qui auront à en payer le prix, mais toute l'humanité. Voilà, en substance, les implications de l'interdépendance universelle.

62. Deuxièmement, l'Afrique est un continent aussi prospère que les autres en termes de richesses naturelles, mais la majeure partie de cette richesse demeure inexploitée. En réalité, elles ne sont pour la plupart ni explorées et ni mentionnées sur une carte. Les découvertes faites par les diverses expéditions d'explorateurs indiquent que des richesses considérables restent à découvrir. Cependant, la population africaine constitue, et de loin, la plus importante ressource du continent. Elle représente déjà un 1/8 de l'humanité et croît plus vite que les autres populations, même si certaines études prospectives laissent à penser que le continent est sur le point d'entrer dans une transition démographique. La population africaine est, par conséquent, un important marché. En outre, la demande potentielle est très importante. Une fois qu'un environnement politique et un climat politique adéquats existeront, l'économie africaine bénéficiera des fortes retombées des investissements, tout en rivalisant avec les autres marchés naissants.

63. Ainsi, les raisons, pour les partenaires extérieurs, de s'investir dans la mise en place et le renforcement des capacités essentielles en Afrique, se résument à ce qui suit: l'intérêt personnel éclairé. Ce n'est qu'à partir de cette perspective que les actions lancées au niveau international devront être vues par les Africains ainsi que par les partenaires extérieurs. Il ne s'agit pas du tout de charité.

64. Troisièmement, certaines régions de l'Afrique font présentement partie des zones connaissant le plus faible

développement matériel. Cela est notamment vrai pour les domaines de la science et de la technologie appliquée, de l'exploitation durable de la terre et des ressources naturelles ainsi que de la gestion micro-économique. Il ne faut plus perdre du temps ou gaspiller les ressources limitées à réinventer la roue. Les Africains, du fait de leur démarrage tardif, peuvent tirer profit de l'expérience et des réalisations des sociétés plus avancées. Les pays africains peuvent sauter des siècles de progrès insignifiants, éviter les erreurs commises par les autres en matière de développement, regrouper les innovations passées et se lancer dans la course vers une croissance économique et des mutations sociales importantes et durables. Il en résulte que le transfert des expériences en matière de développement (notamment les technologies adéquates, les compétences de gestion et d'analyse, les bonnes et mauvaises leçons à tirer de la démarche des autres en matière de développement, etc.) et la collaboration avec les populations africaines pour adapter tout cela aux différents contextes africains, constituent une partie intégrante de la contribution des partenaires extérieurs.

65. Toutes les institutions du système des Nations Unies doivent, en principe, faire partie des partenaires extérieurs. Il s'agit notamment, des institutions de Bretton Woods, d'autres programmes de financement des Nations Unies et des institutions spécialisées. Compte tenu du fait que les Etats africains participent pleinement au système multilatéral, ils devraient bénéficier, de manière optimale, de tous les services que ces institutions sont supposées fournir aux Etats membres. Etant donné qu'elles sont à la fois désintéressées et objectives, elles peuvent être sollicitées pour aider dans le transfert des expériences de développement du reste du monde vers l'Afrique.

66. En outre, les institutions de Bretton Woods et les institutions de financement des Nations Unies seront incontournables dans la mobilisation des ressources extérieures destinées au financement du renforcement et du développement des capacités africaines.

67. Parmi les partenaires extérieurs, les partenaires bilatéraux, les organisations régionales extérieures comme l'Union européenne (UE) et l'Association des Etats du Sud-Est asiatique (ASEAN), les ONG et organisations sociales ayant des intérêts en Afrique continueront à jouer un rôle primordial. En conséquence, les pays africains doivent fournir des ressources en quantité suffisante et mener la réflexion nécessaire en vue du renforcement des compétences dans le domaine diplomatique.

68. Enfin, les investisseurs privés et les entreprises extérieures doivent figurer au nombre des premiers partenaires extérieurs de l'Afrique: investisseurs individuels et institutionnels, petites entreprises spécialisées

et sociétés transnationales. Mis dans des conditions politiques appropriées et bénéficiant d'un environnement favorable aux politiques économiques, ils peuvent devenir des partenaires très efficaces dans le processus de renforcement et de promotion des capacités institutionnelles étant donné qu'ils apportent leurs propres ressources, leur expertise et leurs relations extérieures. A l'inverse, ils sont potentiellement les partenaires extérieurs les moins tolérants compte tenu du fait qu'ils sont motivés par les opportunités rémunératrices d'investissement à court terme ou stratégiques et qu'ils sont intéressés par l'économie mondiale dans son ensemble.

#### **d) Mécanismes de coordination**

69. Pour que le Programme Cadre soit mis en oeuvre, il faudrait qu'une assistance mutuelle intégrée soit apportée pour valoriser les diverses contributions. Les actions et le soutien de tous ces acteurs clés serviront de plan pour la mise en oeuvre du Programme Cadre de mise en place et de renforcement des capacités en Afrique. Tous les partenaires du développement de l'Afrique devront oeuvrer à la fois individuellement et collectivement pour faire en sorte que toutes les contributions à la réalisation de cet objectif se renforcent et se soutiennent mutuellement dans le cadre dudit programme. Un programme de cette ampleur et de cette importance concernant le développement de l'Afrique ne peut réussir que s'il bénéficie d'un soutien important et s'il existe une coordination des actions aux niveaux national, sous-régional et régional. Les mécanismes créés devraient, entre autres choses, faciliter la coordination des activités à tous les niveaux et promouvoir l'adoption et la mise en oeuvre de mesures nationales sous-régionales et régionales appropriées. Il conviendrait également de mettre en place des mécanismes permettant de parvenir en un consensus sur les mesures et actions à prendre.

#### **Au niveau national**

70. Il faudrait créer un mécanisme national pour impulser l'application du Programme Cadre. Ce mécanisme pourrait prendre la forme d'un comité non sectoriel couvrant les dix domaines essentiels concernant la mise en place et le renforcement des capacités. Ledit comité servirait de point focal pour la coordination des programmes nationaux et des programmes sous-régionaux et régionaux. Sa composition et ses attributions seront conformes aux domaines d'activités et aux objectifs du programme.

71. Le Comité national devra, entre autres tâches immédiates, convoquer une conférence nationale sur la mise en place et le renforcement des capacités, qui servira

de point de départ à la mise en oeuvre du Programme Cadre.

#### **Au niveau sous-régional**

72. Au niveau sous-régional, les structures et les mécanismes existants pour faciliter la mise en oeuvre et la coordination avec les programmes nationaux devraient être pleinement utilisés. A ce sujet, les OIG et les groupements économiques sous-régionaux ainsi que les bureaux sous-régionaux de la CEA sont tout indiqués pour jouer le rôle de point focal à ce niveau et ils devraient participer au processus de mise en oeuvre.

73. Les possibilités de création de groupes de travail sous-régionaux dont le rôle principal sera la coordination des programmes sous-régionaux et nationaux doivent être exploitées si l'on veut que ces institutions soient utilisées de manière efficace. Les groupes de travail seront composés des organisations intergouvernementales sous-régionales et régionales placées sous la tutelle des groupements économiques sous-régionaux à savoir: l'Afrique centrale, l'Afrique occidentale, l'Afrique du Nord et l'Afrique orientale et australe. Ces groupes de travail auront pour première tâche d'élaborer des stratégies et des programmes en collaboration avec leurs Etats membres.

74. Le secrétariat de la CEA travaillera en étroite collaboration avec toutes les organisations et les institutions intergouvernementales et non gouvernementales concernées et avec les institutions des Nations Unies ainsi que les institutions internationales financières afin d'aider les pays africains dans la mise en oeuvre de leurs programmes respectifs.

#### **Aux niveaux régional et international**

75. Il y a eu un certain nombre d'initiatives en matière de mise en place de capacités en Afrique, notamment dans les domaines du développement humain, de la politique macro-économique et de la production alimentaire et agricole. Elles n'ont pas eu l'effet voulu, pour plusieurs raisons. Ces initiatives, même si elles sont applicables à tous les pays, ont généralement été mises en oeuvre de manière isolée dans chaque pays, sans un cadre cohérent de coordination au niveau régional. En outre, alors que les activités de développement mises en oeuvre dans un domaine précis ont un impact sur les autres domaines, il y a rarement eu des tentatives de collaborer dans des domaines distincts dans un cadre commun et global intégrant toutes les institutions multilatérales et leurs initiatives en vue de les coordonner et de les harmoniser. A la fin du processus, les initiatives en matière de développement n'ont enregistré que de faibles succès, à



preuve le malaise socio-économique persistant en Afrique! L'échec de certains programmes est dû au fait que certains apports, tels que l'assistance technique ont été insuffisants ou inadaptés. Les conseils donnés aux Etats sur les politiques à mettre en oeuvre ont été appliqués avec réticence car les gouvernements africains n'avaient pas le sentiment de contrôler les stratégies de développement préconisées par ces politiques. Ces initiatives étaient donc vouées à l'échec.

76. Le Programme Cadre offre aux pays africains, aux institutions du système des Nations Unies et aux institutions de Bretton Woods, aux partenaires bilatéraux de l'Afrique, aux ONG africaines et extérieures ainsi qu'à la société civile une structure globale mais néanmoins cohérente d'organisation des politiques au sein de laquelle la mise en oeuvre des initiatives en matière de développement peut être effectuée en accord avec le mandat et la compétence de chaque organisation, dans le cadre des priorités de chaque pays, et coordonnée au niveau régional.

77. Il est préconisé la création d'un mécanisme chargé de coordonner les activités en tenant compte de la dimension régionale du programme identifié par les différents programmes sectoriels. Le mécanisme de coordination régionale des institutions du système des Nations Unies en Afrique, d'une part, et le Secrétariat conjoint des trois institutions régionales majeures, d'autre part, seront utilisés à cet effet. Cela renforce la nécessité de satisfaire, de toute urgence, les besoins exprimés pour le renforcement de ces mécanismes. L'Initiative spéciale pour l'Afrique qui appartient à l'ensemble du système des Nations Unies et qui constitue un engagement à démarrer, au cours de la prochaine décennie, un grand nombre de programmes dans des domaines soigneusement identifiés, vise à promouvoir des possibilités d'actions concertées et coordonnées au niveau régional et servira de moyen utile pour réaliser les objectifs du Programme Cadre.

78. La CEA, dans le cadre de ces activités visant à informer les Etats membres de ce qui se passe dans la région, sera chargée de coordonner et de superviser, périodiquement, ainsi que d'évaluer la mise en oeuvre du Programme Cadre de renforcement et d'utilisation des capacités essentielles en Afrique par le biais des mécanismes existants au niveau régional.

#### e) Suivi et Evaluation

79. La mise en place et le renforcement des capacités en matière de développement est un processus dynamique qui requiert un suivi et une évaluation constants. Il est manifeste qu'il conviendra d'assurer le suivi régulier des différents éléments des capacités afin de veiller à ce que

leur évolution et leur démarche n'engagent pas dans la mauvaise direction les efforts régionaux de développement. Egalement, pour les besoins de l'analyse des politiques, il serait essentiel de veiller à ce que la connaissance des actions réciproques, qui constituent autant de capacités de développement, soit constamment approfondie grâce à un programme continu de recherche et d'études.

80. Les évaluations fiables et de haute qualité, quelles soient quantitatives ou qualitatives, contribuent de manière considérable aux différents processus et étapes de la mise en place et du renforcement des capacités. Pour commencer, il faudrait établir des indicateurs-repères évaluables sur la situation qui existait avant que les efforts de mise en place et de renforcement des capacités soient commencés dans chaque pays.

81. Pour évaluer les progrès et définir les actions de suivi, il convient d'effectuer des évaluations périodiques au fur et à mesure que le travail progresse et à la fin des différentes étapes du programme. A cet effet, l'on peut définir un ensemble composite d'indicateurs. Ces évaluations devraient également avoir pour but de recueillir, en vue de la prise de mesures appropriées, des données et des informations sur les éléments qui facilitent ou qui entravent la mise en place et le renforcement des capacités.

82. L'analyse des modifications apportées aux programmes de renforcement et d'utilisation des capacités à tous les niveaux, devrait viser à permettre l'acquisition d'une connaissance qualitative et quantitative des éléments majeurs ci-après qui sont considérés comme essentiels pour la durabilité de tout programme de renforcement et d'utilisation des capacités :

- Quels sont les processus, stratégies et mesures adoptés pour promouvoir le renforcement et l'utilisation des capacités?
- Quels politiques, programmes ou autres formes d'intervention ont été définis en ce qui concerne le renforcement et l'utilisation des capacités?
- Quelles sont les réalisations permises par les efforts susvisés dans les trois secteurs majeurs des dix domaines de mise en place et de renforcement des capacités essentielles? et
- Quel est le niveau des contributions budgétaires ainsi que des investissements fournis pour la mise en place et le renforcement des capacités?

83. A ce sujet, l'identification d'objectifs indicatifs quantifiables devrait se faire autour des trois éléments

susmentionnés et devrait être limitée dans le temps, (moyen, court et long terme). La détermination de ces objectifs indicatifs et quantifiables, notamment le calendrier et l'adoption d'un plan d'action pour la mise en oeuvre de programmes de mise en place et de renforcement des capacités devraient venir immédiatement après le lancement du Programme Cadre.

84. Il est manifeste que les modalités préconisées pour le démarrage d'un tel processus d'ampleur régionale en vue de la mise en oeuvre, du suivi et de l'évaluation du présent Programme Cadre nécessitera des mécanismes intégrés à tous les niveaux. Dans ce contexte, le développement des capacités de mise en oeuvre, de suivi et d'évaluation dans trois domaines distincts mais complémentaires, à savoir les niveaux national, sous-régional et régional, interviendra simultanément.

85. Il existe déjà un vaste réseau regroupant les capacités existantes, en particulier au sein des nombreuses organisations intergouvernementales sous-régionales, qu'il conviendrait de mobiliser afin que ces dernières puissent jouer le rôle d'acteurs dynamiques non seulement dans le processus de mise en oeuvre mais encore, et tout particulièrement, dans le processus de contrôle et de suivi. De même, il est aussi important pour le succès du programme que les capacités de mise en oeuvre, de suivi et d'évaluation soient créées, au niveau national, lorsqu'elles n'existent pas, ou renforcées, quand elles sont insuffisantes. En résumé, pour garantir la réussite il faudrait que les processus et les initiatives de mise en place et de renforcement des capacités fassent l'objet d'une planification stratégique, soient contrôlés par les nationaux, coordonnés, tout au long de leur mise en oeuvre, et soumis à un suivi et un contrôle constants.

## DEUXIEME PARTIE

### LES DOMAINES PRIORITAIRES

---

86. Les dix domaines prioritaires examinés dans cette section proviennent de divers programmes, stratégies et plans convenus aux niveaux régional et international, notamment le Plan d'action de Lagos, le Programme d'action des Nations Unies pour le redressement et le développement de l'Afrique, le Programme de la Décennie du développement industriel de l'Afrique, le Programme de la Décennie des Nations Unies pour les transports et les communications en Afrique et, le nouveau Programme des Nations Unies pour le Développement de l'Afrique et récemment, le Programme d'action du Caire et l'Initiative spéciale des Nations Unies pour l'Afrique. Les dix domaines identifiés par la Conférence des ministres de la planification et du développement économique et social de la CEA sont considérés comme des domaines essentiels pour les perspectives de développement socio-économique de l'Afrique en raison de leur importance capitale dans les efforts visant à assurer un développement durable et à réaliser des mutations socio-économiques et des changements de la situation critique de sous-développement actuelle dans les pays africains.

87. Parmi les domaines prioritaires nécessitant un effort concerté en vue du renforcement des capacités dans l'Afrique contemporaine, des capacités institutionnelles à l'appui d'une bonne gestion, d'une stabilité politique, de la paix et de la sécurité doivent faire partie des capacités auxquelles accorder la priorité des priorités. Ce sont là les facteurs essentiels qui créent un environnement favorable susceptible d'attirer des taux élevés d'épargne et d'investissement nationaux comme étrangers dans le secteur privé africain. Ce sont également ces facteurs ajoutés à des politiques économiques saines qui garantiraient une utilisation optimale du capital important investi dans les infrastructures physiques et sociales et dans les ressources humaines, ainsi que la réalisation du taux de rendement socio-économique le plus élevé possible. Pour parvenir à ces objectifs, la transition vers la démocratie en cours dans un certain nombre de pays, avec les enjeux et menaces qu'elle entraîne pour l'intégrité, la paix et la stabilité nationales, nécessite des capacités institutionnelles collectives pour appuyer une bonne gestion, prévenir les conflits, instaurer la paix, maintenir la paix et renforcer la confiance à tous les niveaux.

88. Un développement durable doit être perçu comme un processus axé sur l'homme car les populations en sont les acteurs et les bénéficiaires. C'est la raison pour

laquelle les Gouvernements, les familles, les organisations non gouvernementales, les organisations communautaires et les entreprises africaines ainsi que les partenaires étrangers devraient investir dans le renforcement et l'utilisation effective des capacités humaines et en faire une priorité des priorités. Dans tous les cas, les capacités humaines devraient être créées et renforcées par les êtres humains qui, à leur tour, doivent être dotés de la capacité, des compétences et aptitudes nécessaires à cet effet.

89. Le renforcement des capacités institutionnelles pour une analyse et une gestion des politiques socio-économiques constitue un autre domaine où des progrès doivent être réalisés d'urgence. Un tel renforcement doit tenir compte du rôle catalytique de l'Etat quant à la garantie de l'utilisation optimale des ressources humaines et infrastructures. Le rôle et les responsabilités de l'Etat africain doivent particulièrement être redéfinis en fonction des impératifs d'une nouvelle collaboration avec le secteur, compte tenu des besoins en matière de décentralisation au niveau des prises de décision et des responsabilités de l'exécutif, notamment la responsabilité quant à la relance de la planification stratégique socio-économique. La nécessité spécifique de disposer de structures législatives, juridiques et judiciaires efficaces ainsi que le renforcement des capacités des organisations non-gouvernementales et autres organisations communautaires devrait être examinée.

90. Le développement de l'esprit d'entreprise dans les secteurs public et privé est un aspect particulièrement important pour le renforcement des capacités humaines en Afrique auquel il faudrait accorder une attention toute particulière. Dans le nouveau système économique mondial, les entreprises privées sont des moteurs de croissance et de compétitivité. Toutefois, l'insuffisance des ressources publiques par rapport aux demandes pressantes impose une division nette du travail ainsi que le partenariat entre l'entreprise publique et le secteur privé, l'entreprise jouant un rôle stratégique visant à développer la capacité productive de l'économie.

91. Des efforts doivent être déployés aux niveaux national, sous-régional et continental et axés sur le développement des infrastructures matérielles de l'Afrique afin de garantir une bonne gestion et un développement durable des économies de la région et les intégrer de manière effective dans l'économie mondiale et recueillir les fruits du commerce international. A cet

égard, les besoins de renforcer les capacités dans les divers volets de l'infrastructure, notamment les transports, les communications, l'énergie et l'eau doivent être examinés.

92. Le rôle important du secteur de l'alimentation et de l'agriculture devra être pris en considération en tenant compte du fait qu'il ne peut y avoir de redressement et de croissance durables sans l'application de réformes de politiques de grande envergure et l'investissement de ressources considérables en vue de développer l'agriculture africaine. Un cadre pour le renforcement des capacités dans le secteur doit faire ressortir la nécessité d'une production, d'une autosuffisance et d'une sécurité alimentaires écologiquement durables.

93. L'Afrique est dotée abondamment de ressources naturelles et pourtant, sa situation est dramatique, avec un revenu par habitant qui ne cesse de décroître depuis 1980. Un continent riche mais comptant les populations les plus pauvres - c'est là un paradoxe à redresser. Une stratégie sur deux fronts peut garantir une croissance du revenu : une croissance soutenue de la valeur ajoutée des ressources naturelles pour la consommation nationale ou l'exportation, en tant que produits finis ou intermédiaires et des progrès vers la diversification de la production, des exportations et des marchés. C'est pour cette raison qu'aux niveaux national, sous-régional et continental, l'Afrique doit renforcer ses capacités afin d'exploiter les ressources naturelles, diversifier ses économies et en faire des économies de transformation et de fabrication.

94. Il est triste de constater que le niveau d'application de la science et de la technologie dans la région africaine est la plus faible du monde. Cet état de fait a des effets évidents sur la croissance, le développement et l'intégration dans le système global des économies africaines. Par ailleurs, étant donné que la science et la technologie contribuent fondamentalement à l'amélioration de la qualité de la vie des populations, le rôle majeur qu'elles jouent pour éradiquer la pauvreté et sortir l'Afrique de l'ignorance et des maladies devient tout à fait évident. La science et la technologie ne peuvent donc

être omises de la liste des domaines cruciaux dans lesquels l'Afrique doit renforcer ses capacités.

95. L'environnement africain est caractérisé par une dégradation qui a des effets désastreux sur la région. Le défi à relever par un monde moderne envahi par la pollution n'est donc pas seulement de préserver l'environnement africain, mais aussi de réduire ses aspects négatifs. Les capacités doivent être renforcées en vue de trouver une solution aux questions de la désertification, des terres arides, des terres humides, des marécages, du reboisement et déterminer comment préserver la biodiversité du continent.

96. On ne peut renforcer et utiliser les capacités humaines, institutionnelles et d'infrastructure de l'Afrique de manière durable sans une action soutenue et systématique aux niveaux national, sous-régional et continental en vue de renforcer les capacités visant à stimuler la mobilisation de ressources nationales et étrangères et leur bonne répartition par le biais de structures de gestion des recettes publiques et d'intermédiation financière. Il existe trois conditions nécessaires à la mobilisation des ressources financières considérables requises. La première est un environnement économique et politique propice à l'accroissement des taux d'investissement et d'épargne et susceptible d'attirer des flux de capitaux étrangers. La seconde condition est l'établissement de marchés efficaces, sains et bien réglementés qui rapprocheraient les banques, les compagnies d'assurance et les marchés des valeurs aux niveaux national, sous-régional et continental. La troisième condition, vu les pressions accrues exercées sur l'Etat par le renforcement des capacités, est le renforcement de l'assiette fiscale des pays africains grâce à un meilleur recouvrement des revenus de l'Etat et son affectation aux priorités et au contrôle des dépenses en vue de l'élimination de la corruption et du gaspillage.

97. Ce sont là les considérations qui ont déterminé les dix domaines prioritaires qu'il a été choisi d'examiner. ■

## II.1 BONNE GESTION DES AFFAIRES PUBLIQUES, DROITS DE L'HOMME, PAIX ET SECURITE EN AFRIQUE

### A. Le Problème

98. La paix, la démocratie et la bonne gestion sont complémentaires et d'un grand secours à la transition vers un développement soutenu, élargi et équitable. L'expérience des trente dernières années a montré que les sociétés qui tiennent la paix, au pluralisme, au respect de la primauté du droit et dont les gouvernements ouverts, responsables et transparents offrent de meilleures perspectives pour un développement économique durable que les systèmes fermés empêtrés dans des conflits et qui étouffent les initiatives individuelles. En fait, les principes et directives pour un développement soutenu et un renforcement effectif des capacités doivent reconnaître la relation entre la paix et la sécurité; la démocratie et la primauté du droit; et la bonne gestion et ses corollaires que sont la transparence, l'obligation de rendre des compte et l'intégrité.

99. L'histoire post-coloniale de l'Afrique révèle un continent détruit par de nombreux conflits internes et guerres civiles. Durant les trois dernières décennies, l'Afrique sub-saharienne a été le théâtre de 30 cas environ de guerre civile. Des conflits armés répétés ont freiné le développement économique et ont fait de la région la zone la moins développée du monde. La militarisation et les guerres ont dilapidé des ressources rares et précieuses et entraîné des désastres humains sans précédent.

100. Depuis le début des années soixante, 10 millions de personnes environ, dont la majorité civile, ont perdu la vie suite à des conflits armés. On estime que presque autant de personnes ont été handicapées pour la vie. Actuellement, plus de la moitié des réfugiés dans le monde se trouvent en Afrique. En outre, presque 20 millions de personnes, dont plus de la moitié sont des veuves et des orphelins, sont déplacées à l'intérieur de l'Afrique.

101. Outre les troubles politiques, trois décennies de conflits ont laissé en ruine une partie des structures de la société civile et la plupart des institutions de gestion ont été discréditées. La majeure partie des populations n'ont plus confiance dans les structures de gestion parce que les bureaucraties et autres institutions publiques sont considérées comme inadaptées, corrompues et peu rentables, et ne rendent pas de comptes.

102. Des régimes non démocratiques restreignent la liberté des citoyens d'organiser et de créer une vie communautaire et de participer aux processus politiques. Ils freinent le développement d'une société civile viable en créant des difficultés aux associations civiles dans leurs tentatives de diriger ou d'influencer leur gouvernement. Pour des raisons politiques, ces régimes maintiennent effectivement la masse populaire dans l'ignorance du système de gouvernement, éliminent la capacité d'évaluation des populations quant aux options politiques en compétition et limitent l'aptitude du peuple à choisir ses dirigeants politiques ou à travailler de manière efficace. Vivre sous des systèmes non démocratiques laisse la plupart des populations africaines ignorantes de leurs droits et obligations en tant que citoyens.

### B. Les enjeux

103. Bien qu'il existe des normes fondamentales et universelles de démocratie et de bonne gestion, les institutions et systèmes africains ne peuvent pas être importés systématiquement de l'étranger. Cela irait finalement à l'encontre du but recherché et il serait inadmissible d'essayer de récréer des copies exactes d'institutions de systèmes démocratiques étrangers. L'impulsion nécessaire pour créer des sociétés démocratiques doit plutôt venir de l'initiative locale, être bien enracinée dans les us et coutumes de la société, adaptée aux situations uniques d'un pays et assez flexible pour s'adapter aux nouvelles perspectives. Les dirigeants et peuples d'Afrique ont pour objectif de briser les chaînes de l'autoritarisme, la répression et la mauvaise gestion. Une expérience complexe et délicate est en cours dans la région qui, malgré de grands défis, offre la possibilité de créer, en fin de compte, un nouvel ordre politique. L'ampleur et l'importance des initiatives politiques sont sans précédent et ont de profondes implications pour l'avenir de la région.

104. Pour que l'initiative de mise en place et de renforcement des capacités ait une chance de succès, les pays africains doivent : a) créer le cadre politique approprié pour bâtir une société pacifique, participative et ouverte; b) encourager les valeurs et pratiques démocratiques telles que les processus menant à une constitution et à la primauté du droit; c) promouvoir des institutions démocratiques efficaces et fonctionnelles; d)

garantir l'intégrité du gouvernement et des bureaucraties; e) promouvoir une concurrence libre, juste et démocratique et garantir un contrôle de l'armée par les civils; et f) s'efforcer de bâtir un Etat tourné vers le développement.

### C. Création d'institutions politiques solides

105. Tout d'abord, la résistance et la viabilité à long terme de toute entreprise démocratique sont déterminées par l'efficacité et l'impartialité de ses institutions politiques ainsi que par l'obligation qui leur est faite de rendre compte au public. Les démocraties risquent l'effondrement et le renversement si leurs institutions sont inefficaces, faibles, instables et ouvertes à la manipulation par de puissants groupes de pression. Les pays africains doivent par conséquent s'efforcer de:

- Renforcer les processus électoraux en mettant en place des organes électoraux indépendants, en organisant et menant des débats publics sur des points de vue politiques contraires, en se conformant au verdict de l'électorat et en créant des mécanismes efficaces de contrôle des élections.

- Aider à garantir la responsabilité, l'intégrité et la transparence au sein du gouvernement en créant et soutenant des institutions de contrôle, menant des campagnes pour révéler les excès, entreprenant des actions disciplinaires efficaces pour lutter contre la corruption, les détournements de fonds et le gaspillage ; la libre circulation de l'information étant cruciale car l'obligation de rendre compte au public et des débats publics bien informés sont le fondement d'un processus politique sain. Les gouvernements doivent tolérer l'indépendance et la liberté des médias et encourager l'évaluation minutieuse de leurs agences et organes grâce à une presse libre. Ils devraient également faciliter et encourager la création de centres de recherche et d'analyse neutres et autonomes qui peuvent aider à contrôler et à évaluer dans quelle mesure l'obligation de rendre compte au public et la transparence sont respectées et des progrès réalisés en matière d'expérience démocratique.

- Garantir l'établissement d'un système judiciaire objectif, indépendant, efficace et fiable. Pour disposer d'un système judiciaire sain, les gouvernements africains doivent mettre en place un système de sélection de juges fondé sur des critères professionnels, publier et vulgariser l'ensemble des lois du pays, créer des organes intégrés et bien intentionnés chargés de faire respecter la loi et appliquant avec célérité les décisions publiques et aidant à promouvoir l'émergence de juristes indépendants et forts de définir et d'imposer des normes professionnelles et morales.

- Entreprendre des actions énergiques en vue de réduire l'importance du budget de la défense et l'influence de l'armée et garantir un contrôle civil ferme sur l'armée. Les armées des pays africains sont trop politisées avec un nombre relativement important de militaires, des rapports peu flatteurs faisant état d'interventions fréquentes et d'une influence excessive dans l'exercice du pouvoir politique. La démocratie dépend en fin de compte de la capacité des civils à diriger les militaires et des résistances à cet égard. Les dirigeants civils doivent s'efforcer de créer les capacités institutionnelles nécessaires pour contrôler et réglementer de manière efficace les systèmes militaires et le rôle de l'armée dans les affaires civiles.

- S'engager activement à réduire au minimum l'incidence, contenir la propagation et atténuer l'impact des guerres civiles et violences collectives et mettre en place des mécanismes de promotion de la paix, de la stabilité politique et de la sécurité. Sans la paix, la sécurité et un environnement stable, aucun effort, aussi important soit-il, ne peut garantir un développement général durable. Outre la promotion et le maintien de gouvernements démocratiques et légitimes, les dirigeants africains doivent mettre l'accent sur des mesures préventives telles qu'un accès égal au pouvoir politique pour tous les citoyens, un traitement juste et équitable pour toutes les régions dans toutes les questions d'intérêt public, un même accès aux opportunités économiques, une décentralisation appropriée du rôle et de l'autorité de l'Etat et une décentralisation effective du pouvoir vers les échelons administratifs inférieurs.

- Soutenir l'émergence d'un pouvoir législatif indépendant et solide capable de fonctionner sans une influence excessive, de contrôler de manière critique les activités des diverses sections du gouvernement, d'appliquer des sanctions contre toutes les institutions publiques et de lutter contre toute appropriation de la constitution et toute violation des droits de l'homme. Pour venir à bout des insuffisances habituelles des organes législatifs africains, davantage de ressources telles que des structures de recherche, un personnel compétent et un budget suffisant devraient être mises à leur disposition. Il est également important de veiller à ce que les organes législatifs obtiennent leur légitimité politique de mandats électoraux, garantissent leur statut dans un processus ouvert, libre, juste et compétitif et ne soient redevables qu'à leurs électeurs.

- Mettre en place des mécanismes pour une participation totale et effective des populations au processus politique, social et économique de leurs pays et pour que celles-ci jouent un rôle déterminant dans la formulation de politiques et programmes qui influent sur leur vie. Afin de faciliter la participation des populations,



les gouvernements africains doivent créer une espace politique où les organisations populaires prospéreront, permettre la liberté d'expression et le droit à la différence d'opinion, reconnaître les droits des populations et de leurs organisations à participer à toutes les instances de prise de décision, à tous les niveaux et encourager, avec méthode qu'on formule des points de vue sur des questions fondamentales et qu'on exprime publiquement les besoins et aspirations.

#### **D. Renforcement de la société civile**

106. L'élément essentiel pour instaurer une démocratie durable et une bonne gestion est la création d'une société civile puissante, viable et pleine d'assurance. Une société civile bien développée élargit l'espace démocratique et facilite la participation des citoyens à une vie politique et sociale générale. La réalité contemporaine en Afrique est que l'Etat est trop puissant face à une société civile embryonnaire faible. A cet égard, les organisations populaires et organisations non gouvernementales ont la responsabilité toute particulière de renforcer le pouvoir de contrepoids et l'influence de l'Etat vis-à-vis de la société civile en soutenant et en établissant des alliances avec les institutions communautaires et en favorisant des pratiques qui encouragent les populations à prendre en charge leur propre destinée. L'établissement d'alliances au sein d'organisations et d'associations de la société civile a été un facteur clé dans la promotion de la démocratie et de la participation populaire. Seul un changement radical des relations entre l'Etat et la société civile garantira la pérennité des démocraties en Afrique.

107. La volonté du public est l'une des forces les plus puissantes pour garantir la paix, la sécurité et la bonne gestion. Des activités éducatives visant à sensibiliser et à mobiliser la population en matière de démocratie et de bonne gestion doivent être entreprises. L'objectif de ces activités sera de créer des sections locales pour la démocratie et de recourir aux mécanismes sociaux locaux pour traiter les questions de gestion. En outre, on devra faire usage des médias, spots de télévision, programmes de radio et articles de journaux pour promouvoir le concept de démocratie et favoriser le consensus autour de la nécessité d'avoir des principes de gestion démocratiques.

108. Il est de notoriété publique que le système de gestion est une conséquence du processus de socialisation de la société. L'éducation civique dans l'enseignement de type classique est nécessaire pour inculquer des valeurs sociales et promouvoir le concept de coexistence pacifique et de gestion démocratique au niveau populaire et communautaire. Les éducateurs devraient être encouragés à intégrer ces concepts dans les programmes scolaires et à

donner des cours sur la structure de gestion et l'histoire politique de leurs communautés. On devrait exhorter les enseignants et les dirigeants de la communauté à mettre au point des brochures et d'autres manuels ainsi que des supports et moyens audio-visuels qui informeraient les étudiants de l'importance des systèmes de gestion, et leur inculquer des connaissances dans des domaines tels que le droit constitutionnel, la primauté du droit et les moyens pacifiques de règlement des conflits. L'adaptation et la traduction, dans les principales langues locales, d'une série de livres sur la démocratie et la bonne gestion ainsi que la large diffusion de ces manuels didactiques dans le grand public seront des activités connexes. Les populations doivent être informées du mode de vie dans une société démocratique et de la manière dont les pratiques démocratiques améliorent leur vie quotidienne.

109. La politique en Afrique se caractérise par des coups et des troubles civils qui restreignent la liberté des citoyens d'organiser et de créer des associations et de participer au processus politique. Ils ont également freiné le développement d'une société civile viable en créant des difficultés aux associations civiles dans leur tentative de diriger ou d'influencer le gouvernement. Cette situation a effectivement fait que les populations ne peuvent choisir parmi des options politiques concurrentielles et limite leur aptitude à choisir leurs leaders politiques ou à oeuvrer effectivement pour des causes politiques. Cependant, le nouvel ordre démocratique ne peut avoir du succès que s'il existe une large gamme d'associations communautaires et une population bien informée comprenant les droits et obligations des citoyens.

110. Les pays africains doivent s'efforcer de créer un état de développement en établissant et en maintenant des liens de partenariat étroits entre le gouvernement et le secteur privé. L'Etat doit être le premier à investir dans l'initiative privée et devrait instaurer un environnement propice à l'entreprise. Il doit s'employer surtout à mettre en place un cadre macro-économique stable à établir une infrastructure financière et technique et à offrir de meilleures incitations au secteur privé pour qu'il épargne et investisse. Il devrait aussi instaurer le cadre politique approprié, en élaborant des politiques d'appui et en mettant en place des procédures d'octroi de licence et de réglementation tournées vers le développement. Les capacités globales institutionnelles et de gestion de l'Etat doivent être réorientées de manière globale et cohérente pour appuyer le secteur privé et les entrepreneurs locaux. En attendant que des ressources privées puissent être mobilisées, l'Etat devrait initialement se charger des coûts de recherche-développement, former une main-d'oeuvre qualifiée compétente et procéder aux interventions

politiques appropriées afin de stimuler la croissance économique.

111. Les gouvernements devraient promouvoir le développement d'associations communautaires et la vulgarisation de l'éducation civique. Une culture démocratique stable nécessite la mise en place d'organisations et d'institutions indépendantes en mesure d'amener les dirigeants politiques à rendre des comptes aux populations et pouvant entreprendre des activités de promotion en faveur de la société civile. De même que les partis politiques, ces organisations communautaires doivent servir de canaux pour l'expression des points de vue et préférences populaires concernant le processus politique et économique de leur pays respectifs. Des efforts devraient être déployés pour renforcer les organisations de la société civile dans des domaines tels que :

- l'amélioration des techniques politiques pratiques de communication, de vulgarisation et d'établissement de coalitions;
- la définition de mécanismes pour mener des activités de promotion relatives à la société civile, y compris, mais pas seulement, les questions relatives aux droits de la femme, aux droits de l'homme, au développement et à la protection de l'environnement;
- la promotion du dialogue, des contacts et de l'interaction entre les autorités au pouvoir et des éléments de la société civile ainsi que l'examen des rôles respectifs du gouvernement et de la société civile.

#### **E. Promotion de la paix et prévention des conflits**

112. Les conflits intra et inter-Etats font rage en Afrique depuis des décennies. Ils sont dus à des différences ethniques, religieuses, raciales, de clan et même de classe. Des États comme la Somalie et le Libéria sont virtuelle-

ment détruits et les attaques perpétrées contre un groupe ethnique ont pris des dimensions de génocide dans le cas du Rwanda. Ces conflits ont également eu des conséquences extrêmement déstabilisatrices sur la paix et le développement des pays voisins de leurs sous-régions qui ont eu à faire aux problèmes de réfugiés et personnes déplacées, ajoutés à la pression supplémentaire sur leurs services sociaux. Par ailleurs, outre la destruction directe causée par la guerre, des années de conflits représentent des années perdues pour le développement.

113. Les conflits sociaux ont entraîné des déplacements de populations à l'intérieur des frontières telles que les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays mais aussi en dehors des frontières telles que les réfugiés. Il existe en Afrique quelque 8 millions de réfugiés et 18 millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. Ces personnes représentent des pertes potentielles de ressources humaines en raison des pertes d'opportunités dans le domaine de l'éducation et de la formation et des contributions potentielles perdues à la production de biens et services. Il est donc essentiel d'assurer aux réfugiés une éducation et une formation comme garantie de leur contribution positive au processus de développement dans leur pays d'accueil et de les doter de capacités en vue de les préparer à la reconstruction et au redressement éventuels de leurs pays d'origine à la fin du conflit.

114. Au niveau interne, les pays africains devraient promouvoir les politiques du consentement et du consensus, le respect des droits de la minorité, la protection des faibles dans la société et le compromis entre les différences. Les gouvernements feraient bien d'inculquer à leurs jeunes citoyens les notions fondamentales de la tolérance. L'enseignement à la paix devrait figurer de manière plus nette dans les programmes scolaires. Les initiatives régionales telles que le mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et la résolution des conflits devraient être soutenues et renforcées afin que le mécanisme permette effectivement de prévenir les conflits dans le continent. ■



## II.2 DEVELOPPEMENT HUMAIN

---

### A. Le problème

115. Les capacités humaines sont les compétences, les connaissances et attitudes qui permettent aux sociétés de créer le capital et la technologie, de transformer de manière durable et valoriser les ressources naturelles pour le plus grand usage des populations, de créer, renforcer et utiliser au mieux les institutions sociales, politiques, économiques et culturelles, de préserver un environnement favorable à la promotion de la productivité et d'interactions sociales saines, de créer et de développer sans cesse des systèmes et mécanismes visant à promouvoir les connaissances et à renforcer les normes et valeurs sociales.

116. En Afrique, les hommes qui doivent incarner ces capacités font défaut: les niveaux d'éducation et de compétence sont encore trop bas et les domaines couverts trop limités au sein des populations africaines ; la productivité est extrêmement faible en raison d'une mauvaise maîtrise et du faible degré d'application de la science et de la technologie, de techniques de production rudimentaires, d'un taux de morbidité élevé parmi la main-d'œuvre et d'une infrastructure de production inadéquate; la situation sanitaire des populations qui laisse à désirer est aggravée par la malnutrition, les mauvaises conditions d'hygiène et un approvisionnement insuffisant en eau et des logements inférieurs aux normes exigées.

117. On ne peut traiter la question de la mise en place et du renforcement des capacités humaines en Afrique sans examiner la question de la pauvreté. Il a été démontré que l'Afrique est la seule région du monde où la pauvreté augmente. Tous les indices montrent que la situation continuera à empirer pendant une bonne partie du 21<sup>ème</sup> siècle. La pauvreté est un état de privation relative et de satisfaction incomplète des besoins fondamentaux de l'homme. Elle entraîne des revenus faibles, la malnutrition, une mauvaise éducation et l'incompétence et une situation sanitaire inadéquate. En Afrique, la pauvreté sévit plus parmi les populations rurales et a donc des conséquences manifestes pour le développement rural - un ensemble de mesures qui accroîtraient la productivité et les revenus, amélioreraient la situation en matière de santé, vulgariseraient les connaissances et techniques, donnerait en somme pleins pouvoirs aux communautés rurales et déboucheraient sur une mise en place durable des capacités humaines. Toutefois, que ce soit dans les zones rurales ou urbaines, la pauvreté en Afrique a un visage de femme. La féminisation de la pauvreté s'est poursuivie au cours des

deux dernières décennies et a également de graves conséquences sur la famille.

### B. Formulation d'une politique efficace en matière de population

118. Le vrai fondement d'un système efficace et durable pour le renforcement et l'utilisation des capacités humaines est une politique de population réaliste, globale et efficace. Une telle politique devrait refléter la corrélation entre les politiques en matière d'éducation, de santé (notamment la santé maternelle et infantile), de revenus et de population. Cette politique reconnaîtrait également que les taux de croissance démographique sont fonction des niveaux d'éducation et de revenu qui prévalent dans la société et s'efforceraient de les élever rapidement et de manière permanente. Une population facile à gérer du point de vue de la dimension serait la population capable de vivre de manière durable des ressources naturelles et de supporter un fardeau de dépendance relativement léger. La Déclaration de Dakar-Ngor concernant la population, la famille et le développement durable a recommandé un ensemble de mesures que les pays africains devraient adopter. Les gouvernements feraient bien de tout mettre en oeuvre pour les appliquer.

119. La population africaine demeure l'un des plus grands obstacles au développement du continent. Un défi majeur de la prochaine décennie sera comment transformer cet obstacle en atout et garantir que les capacités humaines sont mises en place pour catalyser le processus de développement socio-économique. A cet effet, les pays africains devraient s'efforcer de traduire dans la réalité et en mesures concrètes leurs engagements eu égard au développement humain et à la promotion des ressources humaines.

120. Pour être efficace en tant que partie intégrante de l'ensemble du plan global de développement national, une politique de population devrait encourager l'harmonisation des taux de croissance économique et démographique. A cette fin, i) les mesures d'une telle politique devraient être basées sur une inter-relation population/ développement sectoriel déterminée de façon empirique, ii) les objectifs de développement sectoriel devraient examiner l'interrelation ainsi déterminée et iii) les politiques et programmes devraient être formulés conformément aux objectifs identifiés par secteur.

121. Les pays africains se trouvent à divers stades dans le processus d'intégration. Alors qu'un certain nombre de ces pays doit encore entreprendre des activités menant à des politiques globales en matière de population, quelques-uns ont mis en place des plans d'action (stratégies) visant à appliquer leurs politiques de population. Entre les deux extrêmes, il existe des pays qui ont i) commencé de telles activités et ii) mis en place d'une politique de population explicite avec des cibles, buts et objectifs définis.

122. Dans de nombreux pays africains, de meilleures conditions sanitaires entraînant une baisse de la mortalité sont la cause principale d'un taux d'accroissement élevé de la population. Alors que les conditions sanitaires et la situation en ce qui concerne la mortalité continuent de s'améliorer, les pays africains auraient encore plus besoin d'un meilleur accès à l'éducation à la vie familiale grâce au système scolaire et aux médias ainsi qu'aux programmes de planification familiale afin de stabiliser l'accroissement de la population de la région. Il est souhaitable, pour des raisons de productivité économiques au moins que les femmes participent de façon accrue à la production. Dans l'économie moderne, les femmes qui travaillent ont tendance à avoir moins d'enfants.

123. La transition démographique en cours en Afrique, l'aggravation des disparités entre les villes et les campagnes, les taux de participation à la population active, les taux d'activité plus élevés des femmes, une population plus jeune, une main-d'oeuvre agricole moins importante et les relations réciproques entre population et développement sont des éléments qui tous ont des incidences sur la stratégie et l'objectif fondamental des programmes de mise en place de capacités humaines dans les pays africains.

### **C. Amélioration du système d'enseignement en Afrique**

124. Un très bon système de mise en valeur des ressources humaines repose sur un système d'enseignement solide et réaliste au sein duquel les questions relatives à l'accès, à la pertinence et à la qualité peuvent être traitées avec efficacité. Ce système a également un impact sur les niveaux d'inscription et les orientations. Dans plusieurs pays africains, la structure du système d'enseignement est telle que son accès est trop restrictif à tous les niveaux et va donc à l'encontre d'un important objectif en matière d'enseignement, à savoir améliorer les connaissances et compétences de la population. Des mesures appropriées doivent être prises pour élargir à la base la structure des systèmes d'enseignement en Afrique afin que les enfants aient plus de choix pour l'accès à l'enseignement général, technique et professionnel. L'enseignement, en particulier l'enseignement primaire, devrait être obligatoire et gratuit

afin de réduire toutes les contraintes financières auxquelles les utilisateurs pourraient être confrontés.

125. L'enseignement de type classique et à distance (l'enseignement par correspondance et par radio scolaire) est un complément important à l'enseignement de type classique et une stratégie efficace pour améliorer l'accès à l'enseignement, dans des situations de pénuries de ressources, particulièrement dans les zones éloignées et chez les groupes défavorisés tels que les communautés rurales. Les pays africains doivent exploiter pleinement les potentialités de ces systèmes d'enseignement moins chers pour toucher un plus grand nombre d'élèves à travers le continent.

126. Il faudra augmenter le nombre de programmes d'alphabétisation fonctionnelle des adultes dans les pays africains afin de réduire l'analphabétisme et commencer à élever le taux d'alphabétisation. Les programmes d'enseignement non scolaire à distance sont un moyen efficace pour s'attaquer au problème de l'analphabétisme dans les pays dont les ressources sont rares. Néanmoins, pour réduire l'analphabétisme, la meilleure stratégie serait d'accroître les taux d'inscription dans l'enseignement primaire et dans l'éducation de base. Les gouvernements africains se sont engagés à promouvoir l'alphabétisation et l'enseignement élémentaire en Afrique, avec le soutien de la communauté internationale et dans le cadre des stratégies Jomtien sur l'éducation pour Tous. Les gouvernements en Afrique devraient appliquer énergiquement ces stratégies qui devraient leur permettre de réaliser les objectifs définis à cet égard.

127. Vu que l'on s'achemine avec succès vers l'enseignement primaire pour tous, davantage d'efforts devraient être déployés pour accroître de manière considérable le nombre d'inscriptions dans l'enseignement secondaire. Actuellement, le taux d'inscription dans l'enseignement secondaire ne constitue que 50 % du groupe d'âge approprié et doit être augmenté de manière considérable si l'on veut renforcer rapidement la main-d'oeuvre de niveau moyen et supérieur sur le continent. Pour être plus pertinent et satisfaire les besoins des temps modernes, les programmes d'enseignement secondaire devraient inclure d'importants éléments sur l'administration la science et la technologie modernes, la culture, etc.

128. L'importance capitale de l'enseignement post-scolaire de la région dans le développement socio-économique de l'Afrique est indéniable. Cependant, la qualité et la pertinence sont plus que requises dans l'enseignement post-scolaire, étant donné l'importante baisse enregistrée dans les ressources allouées à ce secteur. L'enjeu immédiat est de définir des stratégies pour éliminer ces contraintes

afin que l'enseignement post-scolaire en Afrique fonctionne moins en tant que producteur de jeunes hommes et jeunes femmes instruits chômeurs et plus en tant que fournisseur, au continent, de scientifiques, techniciens et gestionnaires de haut niveau et de niveau moyen. Les programmes d'enseignement, de recherche et de services à la communauté doivent être mieux adaptés aux besoins actuels et futurs de la région en matière de développement socio-économique.

129. Tout en ne ménageant aucun effort pour être excellent et répondre aux besoins, l'on devrait également rechercher un développement quantitatif de l'enseignement supérieur, sur les plans du nombre d'étudiants et de la gamme des programmes. Une attention toute particulière devrait être accordée aux programmes afin que des progrès soient réalisés rapidement et globalement dans les domaines de la connaissance, de la technologie et de l'informatique et que l'Afrique soit associée à ces changements.

130. C'est au niveau de l'enseignement supérieur que se trouvent les plus grandes potentialités en matière de coopération régionale, sous-régionale et multilatérale. Il existe actuellement un certain nombre d'institutions communes d'enseignement, de formation et de recherche mais elles ne sont pas utilisées de manière optimale. Les pays pourront utiliser en commun les institutions sur la base des spécialisations et des centres d'excellence. Il est également très utile d'harmoniser les programmes dans les disciplines fondamentales sur une base sous-régionale et régionale.

131. L'accès de la population à l'éducation est évidemment impréalable à la mise en valeur des ressources humaines. Dans plusieurs cas, alors que l'on peut accéder facilement à un établissement d'enseignement, les éléments qui constituent un environnement propice à l'apprentissage qui garantirait un enseignement de qualité, n'existent pas. L'effectif d'une salle de classe est trop important pour que l'enseignement soit efficace, les manuels scolaires, bibliothèques, etc. sont insuffisants et la qualité de l'enseignement, particulièrement dans les zones rurales, laisse souvent beaucoup à désirer. Une plus grande attention devrait être accordée à certains des obstacles à un enseignement de qualité en Afrique. Les pays africains devraient prendre, à une plus grande échelle, des mesures telles que l'amélioration de la formation des enseignants, l'élaboration de programmes d'enseignement et la production au niveau local de matériels d'apprentissage.

132. Dans la plupart des pays africains, le secteur privé participe activement aux activités des cycles d'enseignement pré-scolaire, primaire et secondaire. On

devrait l'encourager à élargir ses activités à l'enseignement post-secondaire et supérieur, notamment l'enseignement technique et professionnel et à la formation d'enseignants. Des activités telles que la production de matériel didactique et de manuels pédagogiques sont des domaines où le secteur privé peut jouer un grand rôle en matière d'enseignement.

133. On n'insistera jamais assez sur l'importance qu'il y a à améliorer la qualité de l'enseignement. Il faudrait offrir à beaucoup plus de personnes davantage de possibilités de pouvoir suivre des cours en vue de l'obtention de diplômes, certificats et diplômes universitaires d'enseignement et des mécanismes devraient être mis en place pour améliorer leurs aptitudes. Il faudrait également renforcer les moyens des services d'inspection pour garantir la qualité de l'enseignement. Il faudrait toutefois reconnaître qu'un personnel enseignant de qualité est une condition requise mais pas suffisante pour garantir la qualité de l'enseignement dispensé. Des systèmes de mesures incitatives ainsi que les dispositions prises pour bien motiver les enseignants sont des facteurs extrêmement importants pour assurer le maintien de la qualité de l'enseignement.

#### D. Investir davantage dans la formation

134. Dans tous les pays, la main-d'oeuvre provient du système de formation de ce pays. Le besoin impérieux d'accroître rapidement la productivité des pays africains exige davantage d'efforts pour développer et renforcer les systèmes de formation professionnelle des pays africains afin de leur permettre de jouer un rôle catalyseur dans la transformation de l'économie africaine et de favoriser une augmentation des taux de croissance dans les domaines de l'agriculture, de l'industrie et des services. C'est une nécessité vitale de développer, au sein de l'industrie, du gouvernement et de la population en général, une culture de la formation afin que la formation puisse jouer un rôle catalyseur dans la création d'une main-d'oeuvre dynamique capable de s'adapter à l'évolution des besoins de l'économie et de la société en général.

135. De plus en plus, les écoles devraient être amenées à se consacrer davantage à dispenser aux étudiants une formation professionnelle et à amener les jeunes à embrasser une carrière dans l'industrie, l'agriculture, le commerce et les services. Des cours de sciences agricoles, d'enseignement ménager, d'études commerciales, de comptabilité, de dessin industriel, de technologie, d'informatique et d'initiation à l'informatique se conformeraient aux exigences des temps modernes. La politique en matière d'éducation devrait chercher à

accroître de manière significative le pourcentage d'étudiants dans l'enseignement professionnel et technique.

136. La qualité de la formation dépend de la compétence des formateurs. Les pays africains devraient s'efforcer d'améliorer leur programmes de formation des formateurs et surveiller de plus près les formateurs en activité pour les juger sur leurs compétences et leurs aptitudes à former. S'agissant du système éducatif, le système de formation doit viser la qualité et l'établissement de certaines normes. De ce fait, il est nécessaire de renforcer le contrôle, l'évaluation et la surveillance des activités de formation des différents agents de l'économie. Une institution publique centralisée telle que la Commission chargée de la formation professionnelle serait nécessaire pour jouer ce rôle.

137. Des mécanismes de financement de la formation devraient être mieux définis. Les entreprises commerciales devraient être encouragées à participer davantage au financement de la formation. Des programmes tels que les prélèvements pour la formation existent déjà dans un certain nombre de pays et consistent à verser un certain pourcentage de la masse salariale de toutes les entreprises commerciales à un fonds destiné à la formation. La somme ainsi collectée ajoutée à une subvention de l'Etat constitue le fonds. Le montant total servira alors à perfectionner les compétences, à améliorer les niveaux de la technologie et de la productivité dans le domaine de l'économie grâce à la formation en entreprise pour l'amélioration des aptitudes, la formation aux technologies nouvelles et la formation des nouveaux travailleurs aux technologies existantes.

138. Il est maintenant reconnu que le secteur public à lui seul ne peut satisfaire la demande en matière d'éducation et de formation. En conséquence, il ne faudrait épargner aucun effort pour assurer une plus grande participation du secteur privé à tous les niveaux du système, notamment l'enseignement et la formation technique et professionnelle. Il faudrait donc prendre des mesures fiscales appropriées et d'autres mesures incitatives pour promouvoir une telle participation du secteur privé. Entre les secteurs public et privé, il faudrait réaliser des investissements importants pour former la main-d'oeuvre africaine au cours des années à venir, si l'on souhaite obtenir les résultats escomptés en matière de productivité et de croissance.

139. Il est nécessaire d'établir des contacts très étroits entre les principaux acteurs intervenant dans le secteur de la formation en Afrique : les ministres de l'industrie, de l'éducation, de l'agriculture, des transports et des communications, des finances et de la planification, etc.; la commission ou le conseil national de formation; les principales institutions de formation individuelle; les

chambres de commerce et d'industrie; les confédérations de patronats, les ONG, etc. C'est là un moyen important de renforcer la consultation, de mieux identifier les besoins en matière de formation, de promouvoir le rendement et l'efficacité dans l'utilisation des ressources et d'assurer une meilleure coordination des actions.

#### **E. Renforcement de l'efficacité des systèmes de santé**

140. Une population en bonne santé est une population plus productive. Les taux de morbidité en Afrique constituent une contrainte majeure pour la productivité nationale dans beaucoup de pays africains. Des maladies endémiques comme le paludisme, la maladie du sommeil, la tuberculose, la méningite, le choléra, les troubles liés à la nutrition sont une cause majeure de mortalité, en particulier de mortalité infantile, partant sur le continent, au moment où la pandémie du SIDA fait beaucoup de victimes parmi les populations africaines.

141. Les défis à relever pour faciliter l'accès aux services de santé modernes, à l'eau potable saine et à l'assainissement sont, à l'évidence, redoutables. En Afrique au Sud du Sahara, seuls 60% des populations ont accès aux structures de santé modernes, 41% à l'eau potable saine et 26% à des infrastructures d'assainissement convenables<sup>1/</sup>. Environ 100 millions de cas de paludisme se manifestent chaque année en Afrique et font un million de victimes. La pauvreté absolue gagne du terrain ainsi que la malnutrition au moment où la situation en matière de sécurité alimentaire dans la région se dégrade.

142. Dans beaucoup de pays africains les systèmes de santé modernes se sont gravement détériorés et l'accès à ces services s'est considérablement réduit. De plus en plus de personnes ont recours aux systèmes de santé traditionnels. Il y a lieu de prendre des mesures pour renforcer l'action des pouvoirs publics dans le secteur de la santé et appuyer la volonté nationale de réaliser des progrès dans ce domaine. L'infrastructure sanitaire dans les pays africains doit aussi être reconstruite, améliorée et développée et les services de santé devraient viser à toucher le plus grand nombre. L'engagement en faveur des soins de santé primaire doit être renouvelé et soutenu avec des actions concrètes. Il est vrai que le gouvernement, à lui seul, ne pourra pas satisfaire les besoins dans le secteur de la santé. En conséquence, de même que pour le système de l'éducation et de la formation, des mesures devraient être envisagées pour inciter le secteur privé à participer davantage à la fourniture des services de santé.

143. Le recours massif aux systèmes de santé traditionnels en Afrique est une réalité qui doit être acceptée. Il s'agit,

dès lors, de tout mettre en oeuvre pour accroître l'efficacité et l'efficacité des praticiens de ces systèmes et, autant que possible, tout faire pour les intégrer aux systèmes de soins de santé modernes.

#### **F. Pour une utilisation plus efficace des ressources humaines**

144. Le problème du chômage et du sous-emploi dans l'économie africaine est devenu intraitable et persiste au fil des ans. La petite production agricole qui constitue le plus large secteur d'emploi dans l'économie est confrontée à des problèmes liés à la faiblesse de la productivité, à la modicité des niveaux de qualification et à l'application insuffisante de la science et de la technologie à la production. Le secteur informel à productivité faible suit celui de l'agriculture par ordre d'importance dans l'économie et fournit des emplois à la majorité de la main-d'oeuvre urbaine d'Afrique. Le secteur formel salarié perd sa capacité d'absorption de la main-d'oeuvre au fil des années à cause des contraintes liées à l'efficacité et à la productivité de l'agriculture industrielle mieux organisée et gérée par des structures gouvernementales. Il y a beaucoup de capacités et compétences non utilisées, par exemple, chez les médecins, les pharmaciens et les ingénieurs dans les villes africaines. Non seulement ces compétences non mises à contribution constituent un gâchis et une perte en investissement mais elles reviennent à ne pas utiliser des ressources vitales qui auraient pu être mises à profit pour produire ou renforcer davantage les capacités de développement.

145. En 1990, l'Afrique a dû créer 11 millions de nouveaux emplois rien que pour absorber l'accroissement naturelle de la population active. En l'an 2000 on s'attend à ce que les besoins s'élèvent à environ 16 millions, pour passer à 25 millions en l'an 2015. Tous ces nouveaux venus sur le marché du travail seront des jeunes hantés par le spectre du chômage qui les touche plus que tout autre groupe de populations. Selon les estimations actuelles, 60% des chômeurs dans les économies africaines sont des jeunes. Des mesures devraient être prises pour corriger cette situation. En outre, il faudrait tout mettre en oeuvre pour accroître la production et la productivité dans les principaux secteurs de l'économie créateurs d'emplois et, à cet effet, tout en encourageant l'industrie et les services à créer plus d'emplois progressivement, il faudrait déployer des efforts pour stimuler la demande de main-d'oeuvre dans l'agriculture africaine, un secteur offrant beaucoup de possibilités de création d'emplois. Le secteur privé peut contribuer à la réalisation de cet objectif.

146. Les initiatives visant à améliorer l'utilisation des ressources humaines dans les pays africains devraient se

départir des politiques et pratiques qui négligent et méprisent les compétences endogènes ou entraînent le chômage ou la sous-utilisation de la main-d'oeuvre qualifiée. A cet égard, le rôle de l'assistance technique dans la promotion de la création d'emplois et le renforcement de la base de compétences devrait être sérieusement réexaminé. De même, la rémunération du personnel ainsi que les mesures incitatives pour les travailleurs doivent faire rapidement l'objet d'une ré-évaluation pour apprécier leurs effets sur le moral et la productivité du personnel. Dans ce cadre, les politiques salariales appliquées dans les pays africains ont besoin d'être revues radicalement.

147. D'année en année, les salaires et traitements des travailleurs ont été gravement érodés. Cet état de fait a sapé le moral et entraîné, en conséquence, une baisse de la productivité des travailleurs. En particulier, dans la fonction publique et les institutions d'enseignement supérieur, les grilles de salaires ont constitué un facteur de dissuasion et ont considérablement accentué la fuite des cerveaux. Ce dernier fléau qui afflige pratiquement tous les pays africains exacerbe les problèmes que connaît la région du fait de la pénurie de travailleurs qualifiés et en matière de productivité. Des mesures - notamment un effort conscient pour améliorer le climat social, économique et politique dans les pays africains - devraient être lancées pour arrêter ou inverser cette évolution de la fuite de cerveaux sur le continent de manière à renforcer la croissance et le développement socio-économique.

148. La forte incidence de la pauvreté rurale en Afrique a, à son tour, accéléré le mouvement continu des populations des zones rurales vers les centres urbains. Le taux d'urbanisation est plus rapide en Afrique que dans toute autre région du monde et la population urbaine a doublé au cours des quelque 30 dernières années. Cette situation a eu des effets sur la fourniture des divers services urbains, le logement et l'emploi salarié tout en aggravant les problèmes liés au sous-emploi dans le secteur informel et au chômage dans le secteur formel. Dans le même temps, la perte de main-d'oeuvre enregistrée dans le secteur agricole à cause de cet exode entraîne un impact négatif sur la production en milieu rural. L'économie africaine est la grande perdante dans cette situation.

149. Pour une utilisation efficace des ressources humaines, en particulier dans le secteur formel, des capacités devraient être mises en place pour entreprendre une analyse du marché de l'emploi et de la main-d'oeuvre afin d'alerter et donner des informations sur le marché du travail. En outre, l'analyse du marché du travail doit examiner les méthodes de prise de décision des divers acteurs sur le marché s'agissant de l'offre et de la demande

en main d'oeuvre et déterminer les facteurs facilitant ou entravant les décisions liées à l'utilisation efficace des capacités humaines.

150. Il est également important de déployer des efforts pour exploiter tout le potentiel humain que recèle le continent africain. Les femmes qui constituent plus de 50% de la population ne comptent que pour 37% seulement de la force de travail et généralement elles interviennent à un niveau de compétence inférieur ou dans des secteurs à productivité faible. Leur rôle en tant que productrices de ressources alimentaires dans la région, au vu des problèmes auxquels le secteur alimentaire est actuellement confronté, fait qu'il importe évidemment de prendre des mesures pour relever leurs niveaux de qualification et améliorer leur accès à des méthodes modernes de production agricole.

151. Les politiques d'utilisation des ressources humaines devraient reconnaître et prendre en compte le potentiel des femmes en tant que productrices économique en général et les doter de responsabilités à l'éducation, à la formation et à l'application de mesures d'équité appropriées pour utiliser pleinement leurs compétences et connaissances dans des activités socio-économiques productives. Il faudra, à cet effet, renforcer l'éducation des jeunes filles, améliorer l'accès à la santé maternelle et infantile et appliquer la politique du salaire égal pour un travail égal.

152. L'un des moyens d'assurer une utilisation efficace des ressources humaines chez les mères de jeunes enfants consiste à offrir des services sociaux d'appui comme des garderies d'enfants etc. Ainsi, elles pourront poursuivre leur carrière et leur travail sans interruption sans pour autant négliger les soins dont leurs enfants ont besoin.

153. Les jeunes d'aujourd'hui seront les dirigeants civils et politiques, les responsables et les décideurs, les entrepreneurs, les professionnels etc. du 21<sup>ème</sup> siècle - siècle qui sera caractérisé par des révolutions dans les domaines de la science, de la technologie et de l'informatique. Il appartiendra aux jeunes d'aujourd'hui d'amener l'Afrique à participer à cette révolution et à en profiter. Il importe de les doter de capacités qui leur permettront d'assumer ce rôle.

154. Le souci d'efficacité et de productivité doit figurer comme préoccupation centrale dans toutes les politiques concernant l'utilisation des ressources humaines. En conséquence, la politique de formation, la politique de l'emploi et celle des revenus devraient toutes faire en sorte que les travailleurs réalisent des niveaux de productivité les plus élevés possibles.

## **G. Mobilisation des ressources pour le développement des capacités humaines**

155. Une bonne partie des problèmes en matière de mise en place et de renforcement des capacités en Afrique s'explique par des difficultés financières. Les tendances générales observées dans le financement de l'éducation, de la santé, de l'assainissement, de l'habitat, etc. au cours de la dernière décennie font conclure à un désinvestissement dans le secteur de la formation du capital humain. En 1990-91, par exemple, les dépenses militaires, en pourcentage des dépenses combinées dans les secteurs de l'éducation et de la santé, représentaient 43 % alors qu'elles se situaient à 27 % en 1960<sup>2</sup>/. Il faudrait que la tendance soit inversée de façon à ce que davantage de ressources soient libérées et allouées aux secteurs en rapport direct avec le renforcement des capacités humaines comme l'éducation, la formation, la santé, l'habitat etc., ainsi qu'à ceux dont les activités sont contiguës au développement humain dans la mesure où ils produisent des biens et des services, offrent des emplois et génèrent des revenus comme l'agriculture, l'industrie, les mines, l'énergie, la construction etc. Les gouvernements africains doivent revoir leurs priorités de manière à ce que la création et le renforcement des capacités humaines bénéficient d'une part substantielle des budgets de fonctionnement et d'équipement.

156. Les recommandations des programmes d'ajustement structurel (PAS) en matière de mobilisation de ressources internes pour le développement humain en général ont fait l'objet de controverses. Les mesures en matière de partage des coûts et de récupération des coûts appliquées durant la dernière décennie partout en Afrique ont entraîné une réduction significative des effectifs scolaires dans beaucoup de pays africains. Néanmoins, des initiatives communautaires réussies comme les écoles Harambee au Kenya pour le financement de l'éducation ont beaucoup de mérite et devraient être reprises, adaptées et améliorées ailleurs.

157. Les gouvernements devraient créer le cadre politique favorable et fournir l'environnement fiscal approprié pour encourager les entrepreneurs privés à s'investir dans les secteurs de l'éducation, de la formation, de la santé et d'autres services sociaux susceptibles de contribuer à la création des capacités humaines. Ce rôle dévolu au gouvernement devrait revêtir une importance plus grande compte tenu des contraintes financières auxquelles la plupart des gouvernements du continent se trouvent présentement confrontés.



## ENCADRE 1

### ILE MAURICE : UNE EXPERIENCE AFRICAINE EN MATIERE DE MISE EN PLACE DE CAPACITES

L'Ile Maurice a marqué des progrès très significatifs dans le domaine du renforcement des capacités. Les leçons tirées de l'expérience mauricienne se présentent en six points qui méritent d'être minutieusement étudiés :

Premièrement, cette capacité n'a pas été mise en place du jour au lendemain : il a fallu des décennies d'efforts diligents et constants pour y parvenir. La première banque de développement de l'Ile Maurice a été créée dans les années 1830 : la chambre de commerce a vu le jour dans les années 1850 : le noyau du système éducatif a été implanté dans les années 1930 : au cours des 10 dernières années, seuls quelque 50 km de routes ont été construites, l'essentiel de l'infrastructure routière datant d'il y a plusieurs décennies déjà : une classe d'entrepreneurs et d'hommes d'affaires opère dans le pays depuis plus de 100 ans.

Deuxièmement, les dirigeants tant au niveau du pouvoir législatif que dans les différents organes de décision du gouvernement ne doivent pas être motivés par le seul besoin de servir leurs intérêts propres et d'assurer leur survie. Sans un engagement inébranlable au service de la société, les législations et les politiques seront formulées dans l'abstrait ou alors l'engagement et le zèle nécessaires à leur bonne application feront défaut.

Troisièmement, il faut un certain degré de motivation pour une cause. L'éducation a depuis longtemps été perçue en Ile Maurice comme un bien social. En toutes circonstances, l'autorité publique a toujours veillé à ne pas en restreindre l'accès. Aujourd'hui, cet engagement en faveur de l'éducation a porté ses fruits : une société entièrement alphabétisée est actuellement en mesure d'initier et de conduire avec des moyens internes le processus de développement. Et lorsque la stratégie de développement basée sur la substitution des importations s'est avérée un échec patent, la politique nationale dans ce domaine n'a pas abandonné l'industrialisation pour se tourner vers le développement de la pêche ou le secteur minier. Le gouvernement s'en est résolument tenu à son option de développer le secteur de l'industrie. Cette constance a aujourd'hui donné des résultats;

Quatrièmement, les institutions de développement doivent être suffisamment responsabilisées pour réaliser leurs objectifs. La banque centrale, les différents ministères du gouvernement, les écoles, les établissements d'enseignement secondaire ainsi que l'université doivent disposer des moyens requis, tant sur le plan matériel que moral, pour accomplir leurs missions.

Cinquièmement, le public lui-même, ainsi que les divers groupes d'intérêt, les organisations non gouvernementales et les associations volontaires doivent être en mesure de répondre aux incitations et participer au processus de développement.

Sixièmement, les dirigeants du pays doivent être attachés à la démocratie, faire preuve de dévouement et être responsables devant le public.

Par dessus tout, il y a deux préalables essentiels pour conserver la capacité une fois qu'elle est acquise : la première est de ne jamais faire preuve de complaisance. En dépit des progrès impressionnants sur le plan de développement de l'Ile Maurice, les fonctionnaires estiment que beaucoup plus reste à faire. La politique consiste à faire les choses mieux et cela se reflète dans les nombreux plans et programmes d'action dans tous les secteurs clés. La deuxième est d'étudier constamment l'environnement en vue de déterminer les avantages potentiels pour l'avenir. Les scénarios et les stratégies de développement à long terme à Maurice sont d'importants outils de planification stratégique pour être compétitifs sur le plan international dans le nouvel ordre mondial. Cette attitude positive à l'égard du développement est vitale pour conserver la capacité.

158. La responsabilité première de la mise en place et du renforcement des capacités humaines incombe aux pays africains eux-mêmes mais la communauté internationale - notamment le système des Nations Unies, les institutions de financement du développement telles que celles de Bretton Woods, les agences bilatérales et multilatérales ainsi que les ONG bénévoles - dont les activités sont essentielles pour la mise en oeuvre des politiques de développement dans les pays africains - ont un rôle majeur à jouer pour ce qui est d'appuyer les mesures destinées à créer et utiliser de manière plus efficiente les capacités humaines en Afrique. Elles devraient donc encourager davantage et soutenir de manière plus conséquente le nouvel impératif de création des capacités humaines sur le continent africain. Le secteur privé devrait à son tour, tirer avantage des possibilités offertes afin de participer davantage à la fourniture de ces services.

159. Les initiatives entreprises pour alléger les problèmes de la dette de l'Afrique telles que les

conversions de dette en mesures pour le développement, le rachat de dettes et les accords de rachat etc. offrent des possibilités énormes de mobiliser un appui accru aux programmes de développement humain dans les pays africains. Ces initiatives devraient par conséquent être élargies et le secteur privé devrait être encouragé à y participer pleinement.

160. L'assistance technique fournie par la communauté internationale équivaut au quart ou au tiers de l'aide au développement allouée à l'Afrique au Sud du Sahara. Il est maintenant reconnu que ce qui correspond à un niveau plutôt élevé d'investissement pour la création des capacités est loin de répondre aux attentes sur les plans de la création et du renforcement effectifs et réels des capacités institutionnelles et humaines. La communauté internationale devrait, par conséquent, revoir sa stratégie de création de capacités en Afrique pour faire en sorte qu'elle soit efficace et ait un impact plus fort sur les efforts de développement socio-économique dans la région. ■

1/ Voir PNUD, *Rapport sur le développement humain 1993* New York, 1993.

2/ Voir PNUD, *Rapport sur le développement humain* New York, OUP, 1995, Tableau 14.



## II.3 ANALYSE DES POLITIQUES ET GESTION DU DEVELOPPEMENT

---

### A. Le Problème

161. La faiblesse de l'analyse des politiques et des capacités de gestion du développement a été citée comme la cause majeure de la mauvaise performance des économies africaines. Bien que ces deux facteurs soient intimement liés, ils sont examinés séparément afin de mieux souligner l'ampleur des problèmes et la nécessité d'adopter d'urgence les mesures nécessaires pour accélérer la mise en place des capacités dans ces deux domaines : la signification et la portée de l'analyse de la politique générale ainsi que les contraintes liées à la mise en place des capacités seront traitées brièvement.

162. Le processus de politique générale consiste essentiellement à formuler des stratégies fondées sur une planification stratégique. Il implique la définition des objectifs du pays tels que perçus par ses dirigeants, de son programme stratégique, de son rôle dans le monde et de sa mission.

163. La deuxième dimension du processus est la capacité d'exprimer les objectifs à atteindre sous forme de politiques, par exemple dans les domaines suivants : agriculture, industrie, commercialisation, fixation des prix et finance. La troisième dimension consiste à établir des plans pour l'application et le suivi des politiques. Ces trois fonctions sont assurées aux niveaux macro et micro-économiques par diverses institutions ayant des relations réciproques.

164. Les politiques ont une portée nationale bien que le degré de participation des divers groupes d'intérêt et acteurs au processus varie d'un pays à un autre. Dans un régime démocratique, une politique générale est un processus consensuel. Compte tenu des réformes économiques et des pressions pour des changements politiques ainsi que de la résurgence du régionalisme et de l'ethnicité, le défi que les gouvernements africains auront à relever consistera à augmenter le nombre de citoyens participant au processus d'adoption de la politique générale et à gérer avec efficacité la transition vers une société de marché. A cet égard, la politique générale devrait prendre en considération les coûts de la transition, notamment leur impact sur les différentes couches de la population.

165. L'analyse de la politique générale joue un rôle important dans l'analyse, l'élaboration, la diffusion et la mise en oeuvre de divers programmes de développement tels que la réduction de la pauvreté. S'agissant de la

pauvreté par exemple, l'analyse des politiques et la gestion du développement devraient inclure les points suivants :

- Formulation de politiques macro-économiques judicieuses, la croissance étant une condition nécessaire à la réduction de la pauvreté.
- Analyse de l'impact des politiques macro-économique sur l'emploi et la répartition des revenus entre les ménages des zones urbaines et ceux des zones rurales, et entre les secteurs commercialisables et les secteurs non-commercialisables compte tenu du profil de pauvreté du pays.
- Formulation de politiques affectant la demande de main-d'oeuvre telles que les politiques d'incitation, les politiques commerciales et fiscales, les politiques de fixation de prix qui affectent la taille du gâteau national, la croissance des emplois et les prix des biens consommés essentiellement par les pauvres.
- Analyse de l'incidence des taxes directes et indirectes qui peuvent être négatives et dont les pauvres devraient être exonérés.

166. La politique publique doit aussi inclure des politiques sectorielles qui affectent les pauvres comme par exemple les politiques du secteur social permettant aux pauvres de développer leurs compétences, accroissant ainsi leur capacité de se sortir de la pauvreté et aussi comme indiqué plus haut, des politiques de fixation des prix dans les secteurs, spécialement les prix agricoles.

167. Il faut de toute urgence développer la capacité d'analyse des politiques. La faiblesse de l'analyse des politiques a fait que la politique économique a été mal formulée et a eu des conséquences désastreuses pour les pays africains. La capacité d'analyser les politiques devrait permettre de définir une vision claire en matière de développement qui s'appuie sur une capacité de formuler des politiques rationnelles de développement et d'élaborer des stratégies efficaces pour leur mise en oeuvre. Compte tenu des maigres ressources, il est important de disposer d'une capacité pour fixer des priorités bien claires parmi les diverses politiques.

## B. Mesures pour renforcer le processus d'élaboration des politiques et développer les capacités d'analyse des politiques

### i) Contraintes

168. Au cours des 12 à 15 dernières années, les pays africains ont appliqué, avec des résultats divers, des réformes économiques visant à créer un cadre macro-économique propice à la croissance en introduisant notamment un ensemble de politiques sectorielles et de programmes d'investissement et en intégrant leur économie nationale dans l'économie mondiale. Les gouvernements ont eu à relever les défis de politiques et de développement découlant de la crise du début des années 80 et de la détérioration des termes de l'échange et de paiement. Des contraintes institutionnelles et systémiques sont apparues dans le cadre de la mise en oeuvre des réformes. Parmi les faiblesses de l'analyse des politiques, la mise en place et l'utilisation des capacités figurent en bonne place. Les contraintes majeures sont les suivantes :

- des institutions fragiles et une capacité institutionnelle faible en particulier, des institutions pour appuyer l'analyse des politiques;
- les contraintes en ressources humaines et la faiblesse de la composante formation dans les projets d'appui institutionnel pour mettre en place la capacité d'analyse des politiques;
- absence d'un environnement propice à l'analyse des politiques;
- incitations mal conçues;
- faiblesse des institutions locales de formation et des programmes de formation du personnel pour la mise en place des capacités;
- effets de distorsion des projets financés par les bailleurs de fonds sur les structures d'incitation dans le marché du travail pour des analystes de politique qualifiés et sur d'autres aspects de l'environnement institutionnel tel que les effets systémiques de l'assistance technique qui compromet le développement et l'utilisation durables des capacités.
- un manque de clarté des objectifs techniques, une trop grande dépendance à l'égard des conseillers expatriés pour une longue durée, une incapacité ou une réticence à utiliser les experts et consultants locaux lorsqu'ils sont disponibles; une prolifération d'études qui souvent manquent de

clarté dans la sélection des sujets, une inadéquation de la méthodologie et des qualifications des consultants;

- une inadéquation des stratégies de mise en place des capacités avec les objectifs et les indicateurs de réalisation;
- une absence totale de "propriété" des programmes;
- la difficulté de renforcer les capacités par un volet "assistance technique" c'est-à-dire une composante pour la mise en place des capacités pour la réforme des politiques compte tenu du caractère à long terme de la mise en place des capacités et des institutions;
- un "encadrement" et une gestion déficients;
- un soutien budgétaire insuffisant pour appuyer les capacités d'analyse des politiques et de gestion;

### ii) Mesures pour renforcer les capacités d'analyse des politiques publiques

169. Compte tenu de l'expérience des années 80 et des impératifs du développement de l'Afrique dans les années 90 et au-delà le renforcement des capacités pour l'analyse des politiques et la gestion doit se concentrer sur a) le renforcement et l'utilisation de la capacité des gouvernements à gérer, formuler, analyser et évaluer les possibilités d'action; y compris la capacité à négocier, élaborer et mettre en oeuvre des réformes, en particulier des politiques macro-économiques; b) le renforcement et le développement des capacités d'analyse des politiques, la coordination et l'évaluation des ministères sectoriels en particulier ceux de l'agriculture, des transports, de l'énergie et de l'éducation; c) le soutien au renforcement des capacités d'analyse des politiques dans les secteurs privé et para-étatique tels que les banques centrales, les bourses de valeur, les principales entreprises commerciales publiques, les institutions de réglementation, les facultés de sciences économiques et les instituts de recherche sociale et économique et les institutions du secteur privé; d) le soutien et le renforcement des capacités d'analyse dans les institutions clés de la société civile visant à améliorer l'administration tels que les parlements, les assemblées nationales, les syndicats, le système judiciaire (par exemple les réformes des régimes fonciers, la législation relative à la famille, les droits de la femme et de l'enfant, la législation du développement en particulier la législation et les réglementations sur l'environnement relatives à un développement durable), les mass-media et autres ONG. Ces tâches de mise en place des capacités dans le domaine

des politiques sont des défis majeurs qui appellent une attention accrue et un accent plus marqué sur la formation à court terme, l'apprentissage sur le tas, la création d'un environnement propice au réforme et à l'analyse économiques et la fourniture d'incitations pour améliorer les performances.

170. Pour résoudre le problème de la mise en place des capacités en matière d'analyse des politiques, les mesures générales suivantes sont recommandées :

- mesures pour faciliter et renforcer le processus;
- mesures pour mettre en place et renforcer des capacités institutionnelles pour l'analyse des politiques. Ces mesures doivent porter sur des questions telles que les types d'institutions, leur rôle, leur efficacité;
- mesures pour renforcer ou développer les capacités humaines pour l'analyse des politiques, (ces mesures doivent porter sur des questions telles que la masse critique, les compétences, les connaissances, l'efficacité.

171. Les mesures essentielles sont entre autres les suivantes :

## 1. Renforcement du processus

- i) Améliorer la capacité nationale en matière de statistiques et créer un mécanisme de consultation entre les utilisateurs et les bureaux nationaux de statistiques;
- ii) Créer des forums de responsables pour encourager les échanges entre professionnels et faciliter une coordination des politiques;
- iii) Restructurer le système d'administration publique en tant qu'institution d'élaboration des politiques avec des divisions de la politique, de la planification, du suivi et de l'évaluation pleinement opérationnelles et renforcer la capacité du Cabinet du Président/Premier Ministre et du Secrétariat général du gouvernement de coordonner, de suivre et d'évaluer les politiques;
- iv) Accroître la participation du secteur non gouvernemental (universités, syndicats, organisations de femmes, institutions de formation

et de recherche, institutions privées au processus d'élaboration des politiques grâce à des mécanismes tels que le Conseil national pour le développement économique et social, le forum sur le développement national, les ateliers et les conférences, les conférences nationales des dirigeants.

## 2. Mise en place et renforcement des institutions

- i) La mise en place et le renforcement d'unités d'analyse des politiques et d'études au sein du mécanisme gouvernemental, en particulier dans les "centres nerveux" tels que la Présidence, le Cabinet du Premier Ministre, le Secrétariat du gouvernement, les unités et divisions spécialisés des ministères sectoriels dont certains sont responsables d'entreprises publiques. Pour que ces unités puissent s'acquitter avec efficacité de leurs fonctions d'analyse, elles doivent être reliées à un réseau informatisé intégré et à une base de données situés généralement au Ministère des finances ou au sein de l'institution centrale de planification;

- ii) Renforcer la capacité des départements universitaires de sciences économiques, d'administration des affaires, des statistiques et les instituts de recherche sociale et économique. Les initiatives récentes de la fondation pour la mise en place de capacités africaine d'établir des instituts de recherche économique dans certains pays africains entrent dans le cadre des efforts visant à accroître la capacité en matière d'analyse des politiques. Ces instituts compléteront sans aucun doute les efforts déjà faits par les universités et d'autres instituts de recherche. Il conviendrait de noter cependant qu'il importe d'examiner sérieusement s'il faut créer de nouveaux instituts de recherche mettant l'accent sur l'analyse des politiques ou renforcer ceux qui existent. Du fait de la crise financière que connaissent de nombreux pays africains, un grand nombre d'instituts de recherche renommés sont au creux de la vague. Un apport de ressources financières pourrait aider à relever ces instituts et leur permettre de fonctionner efficacement comme par le passé tout en entreprenant des travaux de recherche axés essentiellement sur l'analyse des politiques.

- iii) renforcer la capacité des organisations régionales et sous-régionales de recherche : La priorité devrait être accordée à la mise en place de

capacités pour l'analyse des politiques au niveau national, il est cependant tout aussi nécessaire de renforcer les organisations régionales et sous-régionales de recherche telles que le Consortium africain de recherche économique (AERC), le Conseil pour le développement de la recherche sociale en Afrique (CODESRIA) et l'Organisation pour la recherche en sciences sociales en Afrique de l'Est et en Afrique australe (OSSREA). Ces organisations ne sont pas engagées directement dans des activités de promotion des politiques à l'instar d'institutions telles que la CEA et l'OUA, elles ont cependant un effet positif direct sur l'amélioration de la capacité en matière d'analyse des politiques des gouvernements africains par le biais de leurs travaux de recherche et de leurs publications. Le renforcement de la capacité des organisations sous-régionales et régionales de recherche contribuera à renforcer la capacité d'analyse sur le continent. Les organisations de recherche font déjà oeuvre utile grâce aux concours qu'elles parrainent et à la formation dans le domaine de la recherche qu'elles dispensent pour inculquer des compétences en matière d'analyse socio-économique. Des efforts spéciaux devront être faits pour établir une collaboration plus étroite entre des organisations de promotion de politiques telles que la CEA et l'OUA et les organisations de recherche susmentionnées. Il est en outre nécessaire d'appuyer les efforts de mise en place d'organisations préconisant des politiques comme la CEA.

- iii) Renforcer la capacité des instituts d'administration publique et de gestion du développement, l'accent étant mis sur l'analyse des politiques et la gestion du développement.

### 3. Mise en valeur des ressources humaines pour l'analyse des politiques:

- i) Rémunérations et incitations pour retenir le personnel qualifié;
- ii) Des programmes de développement des ressources humaines bien ciblés et des plans annuels de formation; et,
- iii) Une formation adéquate en milieu d'analyse des questions de genre à l'intention des analystes des politiques.

## C. Gestion du développement

172. Les trois piliers d'une gestion effective du développement sont un secteur public fort efficace, un secteur privé actif et productif et une société civile forte. Toute déficience affectant l'un quelconque de ces piliers aura un impact négatif sur l'efficacité de la gestion du développement. Le secteur public dans les pays africains a besoin d'être sérieusement renforcé. Ses capacités institutionnelles humaines et en matière d'infrastructures ne peuvent pas en l'état actuel des choses, facilement impulser et appuyer le processus de développement. Les entrepreneurs sont importants pour le développement, car ils sont des innovateurs qui prennent des risques et ils créent des richesses. Ils créent des emplois et gèrent la main-d'oeuvre. Ils jouent un rôle important dans l'ouverture des marchés et la découverte des nouveaux matériaux, méthodes et produits. Un secteur d'entrepreneurs dynamique est essentiel pour que le développement ait une base large. Sans une base économique large et en expansion créée par l'entrepreneuriat, il ne sera pas possible de générer les ressources requises pour soutenir la mise en valeur des ressources humaines et réduire la pauvreté.

173. La nécessité de responsabiliser les communautés locales et de leur permettre de faire entendre leur voix est de plus en plus reconnue en Afrique. Il reste encore beaucoup à faire pour renforcer l'administration démocratique et la participation populaire si l'on veut améliorer les perspectives de développement socio-économique et mettre l'être humain au centre du développement.

174. Certains pays ont enregistré des succès dans un ou plusieurs de ces domaines. Mais dans l'ensemble, la gestion du développement en Afrique se heurte toujours à de graves contraintes qu'il faut éliminer pour accroître suffisamment les capacités. Parmi ces contraintes figurent:

- l'instabilité politique;
- l'absence d'un environnement propice;
- l'insuffisance des traitements et des incitations;
- la faiblesse des instituts de formation pour les services publics;
- les distorsions causées par les projets financés par les bailleurs de fonds sur les structures d'incitation dans les marchés du travail pour les analystes de politiques qualifiés;

- des politiques de coopération technique qui ne sont pas convenablement axées sur le renforcement des capacités;
- la dépendance excessive à l'égard du personnel expatrié pour une longue période;
- l'imperfection du système d'administration en tant qu'instrument d'analyse des politiques et en tant qu'organisation de gestion du développement;
- l'insuffisance de l'encadrement et de la gestion des services publics;
- l'insuffisance de ressources budgétaires pour appuyer l'analyse des politiques et les capacités de gestion du développement (salaires et autres coûts ordinaires et extraordinaires);
- la faible demande en matière d'analyse des politiques.

175. Pour améliorer les problèmes actuels de gestion du développement et renforcer les capacités, des mesures appropriées doivent être prises pour régler le problème de la gestion du secteur public, les problèmes d'éthique, de transparence et d'efficacité, et de l'amélioration de la capacité du secteur privé et des ONG.

- i) Mesures destinées à renforcer les capacités de gestion

176. Il est généralement admis que la fonction publique africaine est bureaucratique, qu'elle n'a pas le sens des affaires et qu'elle est improductive. Même sans tenir compte des plaintes des citoyens ordinaires, l'on voit que les entrepreneurs locaux et investisseurs étrangers ont été frustrés par la paperasserie, les réglementations interminables et retards sans fin. Il faut améliorer, la productivité de la fonction publique, des méthodes pour accroître cette productivité sont nécessaires telles que l'introduction d'un système de budgétisation des performances (PPBS), la gestion par objectif (GO), la méthode d'évaluation des performances, l'introduction comme au Royaume-Uni et en Malaisie d'une charte du client qui oblige chaque ministère et département à mettre à la disposition des clients tous les services tels que prescrits au terme de la Charte du Client et dans une période bien déterminée. Des méthodes de mesure de la

productivité et de la performance ainsi que des indicateurs et systèmes de vérification des performances doivent être mises en oeuvre afin d'accroître la productivité.

177. En raison du faible niveau de productivité et de développement institutionnel et des modestes capacités de gestion enregistrées depuis l'introduction des réformes des années 80, quelques expatriés ont suggéré que soit adoptée une attitude radicale basée sur une approche hybride des problèmes de ressources humaines, dans le cadre du contexte général de l'ajustement administratif (SECAL) qui consiste en trois éléments : a) l'ajustement institutionnel, y compris le rôle de l'Etat et son impact sur la performance et l'efficacité de l'administration publique, le judiciaire et la capacité de la société civile à influencer les politiques du gouvernement ; b) créer un lien entre les salaires/incitations et la performance ; c) améliorer la gestion économique sans oublier la politique de gestion et la capacité de mobilisation des ressources et d'évaluation de l'efficacité du cadre réglementaire ou la mesure dans laquelle la fonction publique est capable ou non de gérer le cadre réglementaire qui régit les activités économiques, notamment le développement de l'entrepreneuriat et du secteur privé<sup>1</sup>.

#### 1. Amélioration de la productivité de la fonction publique

178. Amélioration de la gestion de la fonction publique. Sur la base de l'approche systémique résumée ci-dessus et qui tient aussi compte des facteurs culturels tels que le "patrimonialisme" et d'un système d'évaluation de l'environnement institutionnel, un programme d'appui à l'organisation et à la gestion du développement peut être élaboré pour mise en oeuvre. On ne peut améliorer la gestion de la fonction publique africaine si les distorsions de l'environnement administratif qui sont largement responsables de la centralisation excessive de l'autorité ne sont pas codifiées. Sinon, créer de nouvelles structures ou redynamiser les anciennes sera un ravalement de façade. La phase diagnostic/évaluation doit être pleinement participative et inclure le personnel moyen et subalterne car c'est une contribution importante à la conception du programme de gestion du service. La direction de la fonction publique doit être confiée à des hommes et femmes dont l'intégrité ne fait aucun doute. Les organisations clés sont le Bureau du chef de la fonction publique, le bureau/département de gestion du personnel, la commission du service public, le Ministère des finances, le Bureau de l'Inspecteur général et le Comité de vérification de l'Assemblée. Dans certains pays comme l'Ouganda, un poste d'inspecteur général du gouvernement a été créé pour enquêter sur tout abus de pouvoir.

179. **Soutien à la réforme de la fonction publique.** Le soutien aux dirigeants politiques est indispensable à la crédibilité et à la durabilité des réformes de la fonction publique. Le soutien des populations est aussi nécessaire parce que ce sont les populations qui sont les principaux clients de la fonction publique. Etant donné que la réforme du service public a échoué du fait de la persistance des distorsions administratives générées par le comportement patrimonial et la résistance bureaucratique, elle ne doit pas être considérée comme un "événement" mais comme un processus continu sujet à évaluation et révision. C'est la raison pour laquelle les gouvernements doivent créer un mécanisme tel qu'une unité/division/département de la modernisation de l'administration dirigé par un haut fonctionnaire, sous la supervision du Directeur de la fonction publique ou du premier Secrétaire du Cabinet du Président ou du Premier Ministre comme c'est le cas en Malaisie - la fonction du département ou unité est de revoir les réformes en cours, d'en initier de nouvelles et de mener des études approfondies.

## 2. **Amélioration de l'efficacité des entreprises publiques.**

180. Même si l'on convient plus ou moins que le rôle dominant de l'Etat dans les secteurs de la production et du commerce doit être réduit et que la plupart des entreprises étatiques doivent être privatisées, l'on admet aussi que certaines entreprises considérées comme stratégiques doivent continuer d'appartenir à l'Etat. Cependant, ces entreprises devront fonctionner selon les règles commerciales avec des exigences de profit et de productivité. Il faut par conséquent améliorer leurs performances afin d'assurer leur bon fonctionnement.

181. **Compensation :** Les gouvernements ont souffert de ce que l'on a appelé "la myopie devant l'incitation" qui a dans une large mesure, conduit aux bas salaires, au manque de motivation et à l'exode des cerveaux, au travail au noir, aux mauvaises pratiques, à l'indiscipline et à toute une série d'autres difficultés qui ont sapé le professionnalisme, la productivité et la détermination de la fonction publique africaine à réaliser certains objectifs. Les révisions salariales sont plus épisodiques que régulières si bien qu'il importe de prendre en compte le coût de la vie et d'autres éléments de référence tels que les différences entre les différents échelons du service et les salaires dans le secteur public et le secteur privé. Très souvent, les barèmes des salaires sont très étroits et ne prévoient pas de compensation en fonction du niveau de responsabilité et de la productivité. Il est rare que le mérite soit récompensé, les gouvernements doivent donc prendre les mesures suivantes pour remédier à cette situation.

a) Procéder à une révision périodique des salaires environ tous les 3 à 5 ans en utilisant des indices et éléments de comparaison standards;

b) Créer un lien entre les salaires, les incitations salariales et la performance. Cela nécessitera un accord sur des méthodes transparentes de mesure de la productivité ainsi qu'un bureau/département pour la gestion du personnel qualifié;

c) Rationaliser les marges bénéficiaires, y compris la monétisation d'avantages tels que le logement;

d) Restaurer et améliorer les facilités de crédit, de logement, de transport et d'évaluation;

e) Système de participation à l'assurance-maladie;

f) Au vu des insuffisances de capacités causées par la fuite des cerveaux dans certains domaines essentiels tels que l'énergie, les transports et les secteurs sociaux, les gouvernements devraient envisager d'offrir aux professionnels sous contrat, des niveaux de salaires plus élevés avec des indicateurs de performance mesurables - des incitations seules cependant ne peuvent garantir la productivité, le professionnalisme et l'internalisation des objectifs institutionnels particulièrement dans un environnement institutionnel qui n'est pas propice au développement d'un professionnalisme novateur. En plus de ces incitations, la gestion de la fonction publique doit privilégier le mérite, encourager et susciter des réactions sur les politiques mises en oeuvre - Elle doit aussi mettre l'accent sur le travail d'équipe, développer les compétences du personnel subalterne, privilégier le professionnalisme, le recours à des experts, aux instruments d'analyse et de gestion professionnelle. De plus, les décisions doivent se prendre de manière participative et il faut récompenser les résultats plutôt que d'appliquer strictement des règles et procédures bureaucratiques.

182. **Promotion de la responsabilité financières.** Les principales raisons qui font qu'on recherche des situations de rente sont le manque de responsabilité et les bas salaires, et aussi l'environnement institutionnel qui rend tout contrôles difficile, sans oublier l'absence de contrôle et de vérification des comptes. La comptabilité et l'audit sont des aspects importants du renforcement des capacités mais il y a des différences importantes entre pays africains sur le plan des capacités dans le domaine de la comptabilité. Seuls 13 pays ont institué des examens professionnels en la matière. Seuls quelques pays sont membres de la fédération internationale des experts comptables. L'évaluation des responsabilisés financières doit être entreprise pour un plus grand nombre de pays comme on l'a fait pour le Ghana, l'Afrique du Sud et la



Gambie et les nouvelles initiatives telles que le programme de gestion financières de la région du sahel financé par l'USAID.

a) Presque toutes les professions ont leur déontologie. La fonction publique africaine ne doit pas constituer une exception. A cet égard le code proposé par la table ronde de l'AAPAM à Nairobi doit être révisé et les changements appropriés doivent lui être apportés et il doit être distribué aux gouvernements africains pour observations et adoption éventuelles;

b) Des organisations de surveillance doivent être créées ou renforcées. Commission des comptes du parlement, Bureau du Médiateur (ombudsman), Inspecteur général du Gouvernement. Et l'aspect le plus important, c'est que le Bureau du Contrôleur général doit être renforcé afin de lui permettre de procéder à des vérifications surprises des caisses. les contrôles financiers internes des ministères doivent aussi être renforcés. Les institutions de gestion locales et les écoles d'administration ont un rôle primordial à jouer.

c) Gestion du budget et gestion du développement. Le budget est fondamental pour une gestion économique efficace et pour celle du développement - en dehors de son rôle sur le plan macro-économique, il est un cadre qui permet de faire des choix et un moyen de mettre en oeuvre les décisions. Dans beaucoup de pays, c'est aussi un moyen de contrôler légalement le fonctionnement des ministères du gouvernement. Il contrôle les dépenses et recettes en autorisant les dépenses, la collecte et la distribution des revenus. Le budget et la gestion du budget ont par conséquent un rôle important à jouer dans le processus des changements institutionnels. La gestion des dépenses est un bon indicateur de la pertinence de la politique d'un gouvernement. La gestion du développement ne peut être efficace sans une bonne gestion des dépenses publiques qui nécessite une coordination efficace entre le département du budget et le ministère de la planification. Bien que très souvent il y ait conflit entre les deux, les pays les aient indifféremment fondus en une seule entité ou séparé en fonction de la situation, il est essentiel pour bien gérer le développement, d'éviter par exemple des provisions insuffisantes dans le budget pour couvrir les dépenses de fonctionnement des projets d'investissements. Lorsque les deux institutions ne sont pas fusionnés il peut y avoir des conflits qui sont généralement réglés au niveau du gouvernement et la coordination est assurée au niveau du conseil des ministres.

183. A cause des difficultés que posent la budgétisation annuelle et la prévision des recettes du fait d'incertitudes,

les gouvernements mettent en oeuvre des différentes réformes : 1) Elaboration de différents scénarios budgétaires qui vont des projections les plus optimistes aux plus pessimistes en essayant de planifier des actions sur la base du budget le plus pessimiste. Le succès dépend dans une large mesure d'une bonne budgétisation et d'une bonne planification sous-tendues par des projections macro-économiques correctement préparées et se fondant sur un modèle adapté aux besoins du pays, 2) le recours à la programmation financière à moyen terme; 3) l'utilisation de nouvelles techniques comptables et de traitement de données pour évaluer les dépenses et arriver à une plus grande responsabilité au niveau des ministères.

184. Des réformes budgétaires complètes telles que la planification, la programmation, le système de budgétisation (PPBS), la rationalisation des choix budgétaires (RCB en France), budget base 0 (ZBB) et les budgets prévisionnels doivent être opérées. Du fait de l'importance du budget, le personnel de gestion du développement, les planificateurs et analystes devraient être formés à la planification, à la budgétisation et à l'analyse budgétaire. Et concernant spécifiquement la réduction de la pauvreté, la gestion du développement devrait viser à :

- i) restructurer ou réorienter délibérément le budget dans ce sens en réaffectant les dépenses vers les secteurs sociaux.
- ii) analyser le volume des dépenses prévues et les programmes essentiels de réduction de la pauvreté pour déterminer les sommes qui sont dépensées et les bénéficiaires.
- iii) analyser la rentabilité économique des investissements publics de sorte à avoir l'information sur les investissements prévus pour la réduction de la pauvreté tels que les investissements dans l'agriculture et l'éducation, l'équilibre des dépenses courantes non salariales, salariales ou d'équipement et l'efficacité des services de santé.
- iv) développer les capacités permettant d'établir un lien entre les affectations budgétaires annuelles et les priorités de développement à long terme et d'évaluer les résultats des projets/programmes.

C. Mise en place des capacités pour la décentralisation et la participation populaire

185. La décentralisation est essentielle pour une planification participative "de la base vers le sommet" et le développement à la base. Lorsqu'elle est accompagnées

d'une décentralisation fiscale adéquate, d'une capacité de planification fiscale et de la création d'institutions démocratiques, elle peut contribuer au renforcement de l'initiative communautaire et à la responsabilisation des communautés locales du fait qu'elle leur permet de faire entendre leurs voix dans la gestion des affaires des communautés locales et dans l'utilisation des ressources. Ainsi qu'il est indiqué dans le rapport sur le développement humain de 1993 "la décentralisation de l'administration locale peut améliorer la prise de décision gouvernementale et accroître ainsi la participation démocratique. Lorsque des décisions sont discutées avec les populations qu'elles affectent, les dépenses effectuées sur les priorités sont plus rentables et l'utilisation des ressources s'en trouve améliorée. Mais ce potentiel ne sera pleinement exploité que s'il existe une véritable décentralisation vers des structures démocratiques<sup>2/</sup>. La participation des populations peut aussi permettre aux communautés locales et aux groupes défavorisés de réclamer des comptes à leurs autorités, contribuant ainsi au renforcement de la société civile et de la bonne administration au niveau local. Des détails sur les modalités de la participation populaire et les mécanismes de renforcement de la capacité sont donnés dans la section sur la bonne administration et ce sujet ne sera donc pas examiné ici. Enfin la participation peut donner des résultats significatifs si le développement participatif est encouragé singulièrement dans des domaines comme l'irrigation, le reboisement, l'approvisionnement en eau des zones rurales et les projets d'éducation<sup>3/</sup>.

186. Avant de se lancer dans des interventions au niveau local et de lancer des programmes de développement participatif, il faut procéder à une analyse très soignée de la culture locale. Il faut spécialement analyser le système politique local et d'administration dans la société ainsi que les dispositions qui régissent la prise de décisions au niveau du gouvernement. Des recherches ont récemment révélé qu'un certain nombre d'institutions locales existent et que les étrangers ne les connaissent pas toujours. Ces institutions représentent un capital social qui doit être maintenu, encouragé et adapté afin d'assurer une base à l'auto-administration, à l'entrepreneuriat et au développement durable. Les structures de direction interne de ces institutions, leurs règlements et sanctions collectives peuvent être adaptés afin de promouvoir les coopératives, le crédit, les projets d'épargne et d'irrigation et les programmes de gestion des ressources communes. Très souvent, la participation est considérée essentiellement comme un moyen d'impliquer les groupes bénéficiaires dans actions de développement conçues par des acteurs extérieurs. Pourtant l'on devrait plutôt mettre l'accent sur l'utilisation des capacités inhérentes aux citoyens à créer et maintenir des relations et mobiliser des ressources pour des actions collectives visant à résoudre des problèmes locaux, en utilisant les concepts africains traditionnels d'entraide et d'assistance. Les initiatives de décentralisation et de participation qui ignoreraient ces valeurs culturelles pourraient en définitive ne déboucher que sur des changements insignifiants<sup>4/</sup>. ■

1/ Mamadou Dia, *A Governance Approach to Civil Service Reform in Sub-Saharan Africa*, World Bank, Technical Paper No. 225, Washington D.C. 1993, pp.37-38 and pp. 1-39.

2/ *Rapport sur le développement humain*, PNUD, New York.

3/ Norman Uphoff, "Monitoring and Evaluating Popular Participation in World Bank Assisted Projects" in Bhatnagar and Aubrey C. Williams (ed.) *Participatory Development and the World Bank, Potential Directions for Change*, (World Bank Discussion Paper No. 1, 1983, 1992) p. 144; Michael Mamberger: *The Role of Community Participation in Development and Project Management* (EDI Policy Seminar Report No. 13, 1989) pp. 9-10, 18.

4/ *Decentralization : Finance and Management Project, Final Report* (USAID, December 1994), pp. 22-25, 30-31.



## II.4 CAPACITE D'ENTREPREPRISES DANS LE SECTEUR PRIVE

---

### A. Le Problème

187. Il y a une longue tradition d'entreprise en Afrique. Une étude du passé du continent révèle une longue tradition commerciale. Les caravanes commerciales au long cours ainsi que les comptoirs commerciaux à travers le continent sont une bonne illustration de cet esprit d'entreprise. Malheureusement, à partir du 18ème et 19ème siècles, les opportunités de commerce et d'affaires sont tombées sous le contrôle de non-Africains qui ont eu la haute main sur le commerce, l'investissement et les affaires. Cette tendance s'est même renforcée et confirmée pendant la période coloniale où des intérêts étrangers ont eu la mainmise sur les secteurs économiques dominants. Cependant l'impact variait selon les sous-régions d'Afrique. Au moment des indépendances, l'expérience des Africains en matière d'entreprise était insignifiante en Afrique de l'Est et en Afrique australe, marginale en Afrique de l'Ouest et assez considérable en Afrique du Nord 1/.

188. En dépit des efforts entrepris à partir de l'indépendance pour encourager le développement de l'entreprise locale, les progrès réalisés n'ont pas été à la mesure des attentes. L'héritage colonial a eu des effets négatifs sur l'expérience accumulée des Africains en matière d'entreprise et aussi sur le développement du secteur privé. Cette situation a été aggravée par des politiques de l'après-indépendance qui ont privilégié l'expansion du secteur public et négligé le secteur privé. Mais il y a eu depuis un regain d'intérêt pour le développement de l'entreprise en général et de la capacité d'entreprise des autochtones en particulier. A cet égard, les initiatives de la Banque mondiale et de l'OIT méritent d'être notées.

189. Depuis maintenant deux décennies, l'économie africaine est en déclin. Des mesures draconiennes sont nécessaires pour freiner le déclin. Un accroissement démographique élevé, associé à une baisse du revenu par habitant, une dette extérieure écrasante, une démocratie fragile, ainsi qu'un climat politique caractérisé par des troubles et affrontements civils n'ont pas créé un environnement favorable au développement.

190. Toute stratégie de redressement économique mise en place afin de venir à bout de la crise économique actuelle doit privilégier l'augmentation de la production. Tout effort durable destiné à améliorer les conditions économiques défavorables nécessite une base matérielle créée à partir de l'économie locale. L'échec de l'Etat dans

sa tentative de promouvoir le développement économique a suscité des appréhensions quant à sa capacité de jouer un rôle prédominant dans le processus de développement de la production et du commerce.

191. L'Etat n'étant plus en mesure de jouer son rôle de garant de l'emploi, le chômage est important et en progression, touchant principalement les jeunes. C'est là un gaspillage énorme de ressources humaines, et une menace potentielle pour la stabilité politique.

192. Les pays qui ont enregistré des succès économiques remarquables durant les deux décennies ont démontré sans l'ombre d'un doute que le développement de la capacité d'entreprise était la condition sine qua non de la croissance économique et du développement. Les gouvernements africains commencent aussi à reconnaître que pour promouvoir la croissance, ils doivent créer un environnement macro-économique propice qui permette au secteur privé de prospérer. Et comme le dit si bien un rapport, "Malgré les différences d'interprétation et de priorités, beaucoup de décideurs africains prévoient que dans les années 90, les entreprises privées joueront un rôle de plus en plus important et significatif dans l'accélération du développement. En particulier, la promotion des petites et moyennes entreprises ainsi que le renforcement du secteur informel sont de plus en plus reconnus comme étant des instruments importants pour lutter contre le chômage, atténuer la pauvreté et réduire les écarts de revenus entre les différents groupes sociaux 2/.

193. Il est maintenant admis que les entrepreneurs sont un élément primordial dans le processus de développement économique et que le développement des capacités d'entreprise contribue à accélérer la croissance économique. Le secteur privé qui, dans le passé n'a joué qu'un rôle modeste dans le développement est maintenant reconnu comme un moteur de la croissance et est de plus en plus encouragé à devenir le fer de lance du processus de développement. La capacité de l'Afrique à sortir de la crise économique actuelle dépend dans une large mesure de son aptitude à exploiter le potentiel d'entreprise que l'on voit dans toutes ses rues, ses marchés et PME. Cependant, parce qu'il a été marginalisé durant la période coloniale et encore isolé davantage durant la période ayant suivi les indépendances, le secteur privé africain n'est guère en mesure de relever les défis qui vont se poser. Il est impératif que des efforts spéciaux soient déployés pour renforcer le secteur privé afin de lui permettre de jouer son rôle de moteur de la croissance.

## B. MESURES POUR LA MISE EN PLACE DE CAPACITES

194. Le développement futur de l'Afrique dépend des entrepreneurs et des marchés. Il est à présent reconnu que la capacité d'entreprise est déterminée par les opportunités, les compétences techniques et commerciales, l'esprit d'entreprise, le financement, l'infrastructure et l'environnement général dans lequel opèrent les entreprises. Par conséquent les efforts visant à renforcer les capacités d'entreprise en Afrique doivent viser essentiellement à instaurer un environnement favorable grâce à l'adoption de politiques d'appui à l'entreprise, à la mise en place d'un cadre institutionnel approprié et au développement d'une infrastructure adéquate et appropriée, et assurer la mise en place des ressources humaines requises. Les domaines susmentionnés sont la base essentielle sur laquelle doit s'appuyer tout effort de mise en place et de renforcement des capacités. La discussion qui suit porte sur ces éléments importants de la mise en place des capacités.

### (a) Un environnement politique favorable : politiques et engagement du gouvernement

195. Si les gouvernements africains veulent aller au-delà de la reconnaissance théorique de l'importance de l'entreprise, l'utiliser comme stratégie de revitalisations et renforcer leur croissance, ils doivent créer un environnement favorable au secteur privé, et concevoir des mesures qui puissent renforcer sa croissance et son développement. Au nombre des conditions pour un environnement favorable au développement du secteur privé figurent :

i) *Un cadre macro-économique stable et des politiques cohérentes.* La mise en place d'un environnement macro-économique viable et durable est un préalable à une croissance du système financier. L'élimination des déficits fiscaux et leur financement à travers les banques centrales, et le retour de l'inflation à des niveaux bas et stables pourraient restaurer la confiance des milieux d'affaires, et améliorer l'intermédiation. Les hommes politiques doivent reconnaître le rôle primordial des entrepreneurs dans le processus de développement économique et doivent engager avec le secteur privé un dialogue continu en vue de tisser des relations de partenariat plus étroites et éviter les malentendus. De plus, les gouvernements doivent assurer la mise en place d'un environnement politique stable. L'environnement politique agité qui prévaut dans beaucoup de pays africains crée la perplexité parmi les entrepreneurs rendant ainsi difficile la prise de décision en matière d'investissement.

ii) *Stabilité politique:* Aucun développement n'est possible sans environnement politique stable. L'instabilité politique ainsi que les troubles qui font rage dans beaucoup de pays africains sont des facteurs peu favorables au développement de l'entreprise. Les politiques qui représentent un préalable au développement de l'entreprise en peuvent se matérialiser que dans un environnement politique stable.

iii) *Une position politique favorable aux marchés et une administration favorable au secteur privé et capable de gérer le système de régulation d'une manière neutre :* L'efficacité de l'Etat en tant qu'instrument de développement a été sérieusement mise en doute et il y a actuellement un consensus sur le fait que l'Etat devrait jouer un rôle de soutien et de facilitateur. On estime qu'il y a certaines fonctions économiques que seul le gouvernement est en mesure d'assumer et qu'il y a d'autres qu'il peut exécuter mieux que d'autres dans certaines circonstances. Seiji Naya soutient qu'"un gouvernement efficace devrait confier à d'autres ces fonctions, les classer selon les objectifs socio-économiques qu'il s'est fixé à lui même et permettre que d'autres activités économiques dans lesquelles il n'a pas davantage comparatifs soient exécutées par des institutions privées et par les individus. Le gouvernement doit aussi procéder à une évaluation continue de son rôle, dans la mesure où les hypothèses fondamentales et conditions qui déterminent ses objectifs et fonctions peuvent évoluer"<sup>3/</sup>. Il est convenu que le gouvernement devrait fournir des biens publics, développer les systèmes de transport, de communications et d'énergie électrique, diffuser l'information économique, instituer un cadre régulateur transparent et souple, promouvoir la recherche scientifique et technologique, notamment faire appliquer les normes de qualité et fournir des filets de sécurité aux groupes à faible revenu. On s'attend à ce que le secteur privé devienne le moteur de la croissance et le gouvernement devrait instaurer un environnement propice au secteur privé pour qu'il joue un rôle plus dynamique dans le processus du développement.

iv) *Augmentation des niveaux de l'épargne et de l'investissement.*

v) *Confiance dans le système bancaire.* Malgré une décennie d'ajustement, la réponse du secteur privé a été moins importante que prévue, et les réformes n'ont pas eu l'adhésion des investisseurs. L'investissement direct étranger revient, mais à un rythme moins rapide que prévu et il n'y a eu aucun retour significatif des capitaux en fuite (estimés à 5 milliards de dollars), ce qui est un véritable test de l'amélioration du climat de l'investissement.

vi) *Amélioration des droits de propriété et des lois contractuelles* qui sont les conditions essentielles pour les garanties, et aussi pour les investisseurs locaux et étrangers.

vii) *Instauration de la concurrence dans le secteur bancaire, qui exclut le privé.* Le désengagement facilitera l'intermédiation entre les banques, les épargnants et les investisseurs et canaliserait l'importante épargne constituée des réseaux informels vers le système bancaire formel.

viii) *Désengagement et programme de privatisation.* Il s'agit de renforcer le secteur privé et de lui faire jouer le rôle de moteur de la croissance. La "Réinvention de l'Etat" et le changement radical de comportement au sein des structures étatiques sont la clé de l'efficacité au niveau national, de la transition vers une économie de marché et du plein essor du secteur privé. Cependant, du fait du sous-développement et de la fragilité de secteur privé dans l'environnement africain, on s'attend à ce que l'Etat continue d'intervenir dans certains secteurs stratégiques de l'économie. ■

### **Appui aux PME**

196. Comme le révèlent les expériences menées ailleurs, pour que l'entreprise soit un facteur de développement, il faut qu'elle bénéficie de politiques et de programmes élaborés en vue d'encourager le développement des petites et moyennes entreprises et faciliter l'arrivée des entrepreneurs de la nouvelle génération qui créent leur première entreprise. Cette reconnaissance a permis à beaucoup de gouvernements de conférer un rôle central aux petites et moyennes entreprises dans leurs stratégies de développement. Cela ne veut pas dire que la stratégie d'industrialisation de l'Afrique doit ignorer la grande industrie. Bien que cela ne constitue qu'une préoccupation à long terme, il est tout à fait pertinent de mettre l'accent sur les PME, au vu des problèmes auxquels elles sont confrontées et étant donné les possibilités qu'elles offrent en terme de résorption du chômage. Et puisque l'agriculture est encore le principal secteur d'activités dans la majorité des économies africaines, les gouvernements devraient accorder l'attention nécessaire aux entreprises rurales.

197. La nécessité d'aider les PME de manière significative n'a plus besoin d'être démontrée lorsque l'on examine la contribution significative potentielle dans l'accélération du développement économique en Afrique et que l'on prend en compte leur potentiel de développement, tel que le démontrent la main-d'oeuvre intensive qu'elles utilisent, leurs possibilités de génération de revenus, leurs

capacités d'épargne, l'utilisation potentielle de ressources locales et leur faible dépendance à l'égard de biens importés, leur capacité d'innovation et leurs liens solides avec les autres secteurs de l'économie. Il y a là une bonne raison pour les gouvernements africains d'accroître leur appui au secteur.

198. Néanmoins, malgré leur importance supposée en tant qu'instrument de développement, les PME, dans beaucoup de pays bénéficient d'un appui plutôt tiède; elles souffrent d'un manque d'organisation et de connaissances des techniques de gestion modernes; les organisations créées en vue de promouvoir les PME ne sont pas suffisamment préparées à cet effet et l'interface avec les hommes politiques laisse à désirer.

199. Une stratégie d'appui des PME nécessiterait une combinaison judicieuse des compétences en matière d'entreprise, de technologie et de gestion avec de réelles opportunités d'affaires et un accès aux ressources. Cependant, la combinaison de ces éléments au sein d'une entreprise peut être assurée et facilitée par un climat politique et économique favorable, par un environnement politique et réglementaire qui ne fait pas de discrimination entre les petites et moyennes entreprises et d'une manière générale, par un ensemble de mécanismes institutionnels - privés, gouvernementaux et non gouvernementaux - qui puisse aider à promouvoir les compétences techniques et en gestion faciliter l'accès aux marchés, au financement, à l'information et aux autres ressources de base<sup>4/</sup>.

### **Appui au secteur informel**

200. L'exploitation du potentiel en matière d'entreprise visible dans le secteur informel devrait être partie intégrante du développement du secteur privé. Beaucoup de gouvernements africains n'ont pas encore vraiment reconnu l'utilité de ce secteur et n'ont pas mis en place des politiques d'appui. En effet, le secteur informel continue à faire l'objet de harcèlement et d'intimidation de la part de l'Etat dans beaucoup de pays africains malgré le fait qu'il contribue pour 20% au PNB de beaucoup de pays.

201. Le secteur informel génère des opportunités d'emploi pour beaucoup de personnes. Il offre une marge financière et des opportunités de survie aux pauvres, en ces moments de précarité économique. Il offre des opportunités de formation, se posant ainsi en "pépinière" d'entrepreneurs des PME. De plus, il permet à l'entrepreneur de mobiliser des ressources pour les institutions de base. Tout en dépendant du travail familial, le secteur informel arrive à maintenir des prix bas. Un appui à ce secteur peut permettre de faire passer les

entrepreneurs plus rapidement du secteur informel vers les PME.

202. Au niveau du commerce et de la coopération régionales, et malgré les innombrables obstacles et difficultés d'ordre juridique, le rôle que jouent les petits entrepreneurs dans la promotion du commerce transfrontalier démontre les contributions potentielles possibles dans la promotion du commerce et de la coopération dans le continent, une fois les contrôles allégés et les obstacles levés.

203. Le succès de l'opérateur qui évolue dans le secteur informel en tant que propriétaire d'une petite entreprise dépend de la forme d'encouragement qu'il/qu'elle reçoit à travers une formation adéquate et un accès au financement, à la technologie et aux services de vulgarisation. Les mesures d'appui au secteur informel telles que celles fournies aux "Jua Kalis" au Kenya peuvent être utiles. Ces mesures sont : la transformation du "JUA kali" en une petite entreprise en facilitant son passage au statut de PME, la reconnaissance et l'immatriculation des "Jua Kalis", en les organisant sous forme d'associations, et l'élaboration de mécanismes d'accès au crédit, l'établissement d'une direction pour promouvoir les "Jua Kalis" et en leur fournissant un accès à l'électricité et à l'eau.

204. Considérant la prédominance des femmes entrepreneurs dans le secteur informel, il est hautement recommandé de leur construire des abris en vue d'assurer un environnement sain pour les jeunes enfants qui sont susceptibles de les accompagner. La fourniture en eau et en installations sanitaires peut contribuer à améliorer la situation à laquelle elles pourraient être confrontées. La mise à disposition de services sociaux tels que les crèches est aussi encouragée.

**b) Besoins en termes d'institutions et d'infrastructures pour le développement du secteur privé.**

205. Certaines institutions primordiales sont nécessaires pour appuyer le développement du secteur privé. Il est nécessaire de créer et de renforcer la capacité institutionnelle dans les domaines tels que l'infrastructure financière, les services annexes, les institutions d'appui en matière de R-D, des organisations nationales fédératrices telles que les organisations de développement des petites

industries, les organisations qui fournissent des services de guichet unique aux entrepreneurs. De la même manière, il est nécessaire de mettre en place des capacités institutionnelles afin de tisser des liens avec le gouvernement en vue de favoriser la coordination des politiques à travers des mécanismes tels que le Conseil de développement des petites entreprises, les associations nationales des PME et les fora de dialogue entre associations d'entrepreneurs, ONG et gouvernements.

**i) Institutions financières**

206. L'établissement de banques de développement en mesure d'octroyer un crédit aux entrepreneurs, et de les assister en leur fournissant des conseils peut contribuer à renforcer la capacité des entrepreneurs et améliorer leur survie et leur croissance. Il est nécessaire d'établir des banques ayant comme mandat spécifique d'assister les entrepreneurs. De même, il faut éviter de donner la responsabilité des crédits à des banques qui gèrent déjà le portefeuille des grandes entreprises, car ces banques pourraient ne pas être bien disposées à l'égard des besoins spécifiques des petits entrepreneurs. Les banques qui répondent aux besoins des différentes catégories d'entrepreneurs, telles que la Banque nationale pour le commerce et l'industrie et la Banque populaire du Nigéria qui sont au service des PME et des micro-entreprises, peuvent être plus efficaces que les grandes banques commerciales.

207. Une des frustrations des entrepreneurs africains est l'impossibilité d'avoir accès au financement. Même lorsque le gouvernement a mis en place l'infrastructure bancaire nécessaire, la réponse de ces institutions aux besoins de l'entrepreneur n'a pas été encourageante. L'insistance des banques de développement pour que les entrepreneurs fournissent des garanties dont ils ne peuvent disposer, le refus de nantir leur investissement et le manque général d'appui constituent des éléments de frustration pour les entrepreneurs. Même dans les cas où il est prévu des pénalités pour tout manquement dans l'octroi de prêts aux petites et moyennes entreprises, les banques optent pour les pénalités au lieu de se conformer aux règlements. Dans les cas où les banques autorisent des prêts, un petit pourcentage de prêt est octroyé. Les banques considèrent les petites entreprises comme des entreprises à risques, et sont réticentes pour les aider. De façon générale, on est pas disposé à fournir une assistance.

## ENCADRE 2

### LA SITUATION DIFFICILE DES PETITS INDUSTRIELS

Les petits industriels au Nigéria voient leurs opérations entravées par l'accès au financement et l'instabilité du cadre d'action qui n'inspire pas confiance. La politique fluctuante en matière de taux d'intérêt, de devises et d'importation de matières premières a désorganisé les PMI. Alors que certaines ont été obligées de déclarer faillite, les plus résolues ont survécu en diversifiant leurs produits ou en se lançant dans une nouvelle gamme de produits.

Mme Yesufu voulait ouvrir un atelier de confection et y était presque parvenue lorsqu'elle a obtenu un prêt de la Banque africaine de développement à Abidjan. Avec ce prêt, elle s'est procurée les équipements nécessaires et s'est adressée aux banques locales pour réunir son capital de roulement. Ces banques ont exigé un nantissement qu'elle ne pouvait leur fournir et le matériel acheté en Allemagne n'est toujours pas déballé.

Mme Imoisili, après son expérience décevante avec la Nigerian Airways qui n'a pas réglé la note pour les amuse-gueule qu'elle lui avait livrés, a décidé de se lancer dans une autre gamme de produits ne nécessitant pas de matières premières importées. Elle a décidé de produire de l'eau potable purifiée et a transformé son usine à cet effet. Toutefois, pour être compétitive, il lui fallait améliorer l'emballage de ses produits en mettant l'eau en bouteilles. Mais il fallait pour cela une nouvelle usine d'un coût de 1,2 million de nairas. Bien que son expérience avec les banques, lorsqu'elle a décidé de créer son usine de production d'amuse-gueule, a été une déception, elle n'avait pas d'autre choix que de s'adresser à ces mêmes banques. Le sort qui lui a été réservé n'était pas différent de celui de Mme Yesufu. Les banques ont exigé un nantissement et n'étaient pas disposées à considérer comme nantissement l'usine qu'elle avait l'intention d'installer.

M. Yusuf a créé une usine de production de cornflakes. Il s'agissait d'un accord de concession avec la Société Kellogg des Etats-Unis d'Amérique et les matières premières entrant dans la production des cornflakes devaient être importées. M. Yusuf a démarré la production et s'en tirait assez bien jusqu'à ce que le gouvernement décide d'interdire l'importation de matières premières. Les besoins de la filiale en matières premières importées et la difficulté qu'il y avait à adapter les équipements à l'utilisation du maïs et du riz locaux ont entraîné l'arrêt des activités de l'usine.

Un autre entrepreneur, encouragé par l'interdiction d'importer de l'huile comestible, a créé une usine pour en produire avec les matières premières locales. A peine l'usine créée et la production commencée que certaines personnes se sont vues spécialement octroyer le droit d'importer de l'huile. Elles ont inondé le marché avec de l'huile comestible bon marché; en conséquence, l'entrepreneur local ne pouvait plus faire face à la concurrence et envisage sérieusement de fermer son usine.

208. Il y a aussi que des problèmes du fait que les entrepreneurs manquent à leurs obligations de rembourser leur prêt. Dans beaucoup de cas, le travail de suivi des dossiers de remboursement s'ajoute aux taux importants de défaillance. Le fait que les banques de supervision ne contrôlent pas régulièrement et effectivement les banques commerciales chargées de prêter aux entrepreneurs a conduit à des problèmes de gestion et à la faillite des banques.

209. Le refus des banques de prêter aux PME malgré l'importance des transactions et le coût des défaillances est compréhensible. Néanmoins, du fait que cette catégorie d'entrepreneurs pourrait devenir une puissante force dans l'accélération du processus de développement une fois les difficultés initiales de la mobilisation des ressources surmontées, les banques devraient essayer de regarder au delà des problèmes initiaux et penser en termes de dividendes à long terme qui peuvent s'ajouter au développement comme revenus sur les prêts octroyés.

210. Il est important d'engager le dialogue avec les banques commerciales et centrales afin de discuter des problèmes qu'elles rencontrent en prêtant aux PME et de la manière de surmonter les difficultés; examiner les textes qui régissent les prêts dans les banques qui prêtent aux PME; encourager une forme de prêt qui substitue le caractère et les qualifications des demandeurs aux conditions de garantie; encourager les associations des PME pour garantir les prêts des membres contre des défaillances; encourager les ONG à s'impliquer dans la promotion des PME, et à faciliter leur accès au crédit; négocier avec les Nations Unies et les autres organisations de financement la mise en place de facilités telles que le fonds de roulement à l'intention des jeunes, afin d'encourager le plus grand nombre parmi eux à créer leur propre entreprise. Les gouvernements doivent aussi démontrer leur engagement en faveur de ces initiatives en contribuant à la mise en place des facilités. Un bon exemple de cet engagement est le programme nigérian en faveur des élèves qui ont terminé leur cycle secondaire, dirigé par la Direction nationale du Travail, le programme des "Maîtrisards" au Sénégal et le projet PNUD en faveur des jeunes entrepreneurs au Cameroun. Au moment où il importe de réorienter les banques pour qu'elles soient plus réceptives aux besoins des PME, les gouvernements doivent aussi introduire un programme de garantie du crédit afin que les banques soient assurées que des mécanismes de recouvrement existent en cas de défaillance.

## ii) Appui aux services de promotion et de R-D en technologie appropriée.

211. Les entrepreneurs auront aussi besoin de services de promotion sous forme de zones industrielles, de pépinières d'entreprises commerciales et techniques, d'assistance pour la conception et l'amélioration des produits, d'assistance pour la fabrication d'équipement à faibles pouvant utiliser les matières premières locales et pour la recherche en vue d'améliorer leur capacité locale de production.

212. Les zones industrielles sont nécessaires en ce qu'elles offrent des directives et des conseils sur les opportunités d'investissement à l'intention des petites industries modernes; la préparation et l'évaluation des propositions de pré-investissement et les études de faisabilité, la préparation des études de marché, et des études de site économique, des services de consultations fonctionnelles pour la gestion de la production; de la comptabilité, du marketing etc... des services annexés dans l'installation et la mise en service de nouvelles installations, la réparation et la maintenance de l'équipement, l'assistance technique à l'usine.

213. Les zones industrielles facilitent la tâche des jeunes entrepreneurs en leur offrant des usines clés en mains dont ils peuvent disposer moyennant une somme, ce qui leur permet de consolider leurs ressources limitées pour acquérir l'équipement nécessaire. En plus des usines aménagées, les zones industrielles fournissent l'électricité, l'eau, les entrepôts, les centrales d'achats ainsi que les installations de réparations centrales. Ces installations à travers les zones industrielles contribuent à réduire les frais généraux des entrepreneurs, et ceci pourrait être particulièrement utile dans les environnements à prix élevés et dans des endroits où le coût des facteurs de production et de l'infrastructure peut s'avérer trop cher pour le jeune entrepreneur qui se bat pour créer sa première entreprise.

214. Les pépinières d'entreprises techniques qui offrent une gamme complète de services communs tels que l'espace pour la pépinière, les conseils aux entreprises, le secrétariat commun, le financement initial et l'assistance pour la mise au point et le marketing du produit, peuvent appuyer le renforcement des capacités techniques et gestion des entrepreneurs.



215. Les centres de recherche qui fournissent une information pour l'utilisation des matières premières locales, l'élaboration de projets nécessaires au développement des matières premières et à leur utilisation par le secteur manufacturier et fournissant une assistance pour la mise au point d'une technologie appropriée pour adoption, peuvent fournir des informations utiles qui faciliteraient les opérations des entrepreneurs.

### **C. Programme de développement de l'entreprise (PDE)**

216. Le PDE doit faire l'objet d'une sérieuse attention dans les systèmes d'éducation des pays africains. Les PDE doivent viser à développer les compétences de l'entrepreneur et ainsi mettre en place le chaînon manquant dans le secteur privé. La promotion et le développement de l'esprit d'entreprise doivent comporter une stratégie visant essentiellement les objectifs suivants :

1) Familiariser les jeunes avec les concepts de l'entreprise et ainsi les encourager à aspirer à s'employer à leur propre compte, en introduisant des éléments sur le développement de l'entreprise dans les programmes scolaires et à tous les niveaux. Les activités complémentaires telles que la pratique d'origine mauricienne consistant à encourager les jeunes à s'organiser dans des Jeunes Chambres peuvent être étudiées car elles peuvent encourager et pérenniser leur intérêt dans le secteur privé et de la même manière, fournir d'excellentes opportunités de formation aux futurs jeunes entrepreneurs.

2) Organiser un programme de formation des formateurs à l'intention des entrepreneurs du secteur informel et de ceux des petites et moyennes entreprises. Comme on l'a observé plus tôt, la majorité des entrepreneurs du secteur informel sont des femmes, et à cet effet, il importe d'organiser des programmes de

formation spécialement conçus afin de répondre à leurs besoins spécifiques.

3) Les autres stratégies pour la formation des opérateurs du secteur privé devraient comprendre, entre autres, l'installation d'écoles de commerce qui inculquent des aptitudes en matière d'entreprises et d'autres compétences en matière de commerce et le système éducatif doit être réorienté pour qu'il inculque les aptitudes professionnelles requises pour l'industrialisation.

4) Introduire des mesures novatrices pour s'attaquer au problème du chômage. Le taux élevé du chômage a été aggravé par la réduction des effectifs dans les services publics dans le cadre des programmes d'ajustement structurel. Des mesures telles que l'expérience du Nigéria avec un programme de développement de l'entreprise en faveur des diplômés de l'université, des retraités et des fonctionnaires déflatés méritent d'être suivi de près en vue de leur adoption éventuelle dans d'autres pays africains. Néanmoins malgré l'importance de la tâche à accomplir, il est nécessaire que ces initiatives bénéficient d'un financement adéquat pour avoir un impact significatif.

5) Les gouvernements africains devraient non seulement reconnaître le rôle significatif que les entrepreneurs peuvent jouer dans l'économie et mettre à leur disposition l'appui financier nécessaire pour ce qui est de l'accès au crédit bancaire, mais ils devraient aussi inculquer aux banquiers, une approche de développement afin qu'ils en soient imprégnés et qu'ils aient une attitude d'appui envers les entrepreneurs. Le personnel de banque doit avoir des compétences en matière d'évaluation et de contrôle de l'entreprise en vue de déterminer les capacités d'entrepreneur et de manager de la personne et ainsi réduire les risques de non-remboursement des prêts. Les responsabilités du banquier devraient être élargies afin qu'il ne se préoccupe pas seulement du remboursement des prêts mais fournisse aussi des conseils aux entrepreneurs.

### ENCADRE 3

#### FAIRE DES DIPLOMES DE L'UNIVERSITE ET DES FONCTIONNAIRES A LA RETRAITE DES ENTREPRENEURS

La Direction nationale de l'emploi (DNE) a été mise en place par le Gouvernement fédéral du Nigéria en 1987 en vue d'atténuer les effets du chômage qui touche les jeunes nigériens, ceux qui ont terminé leurs études et les diplômés de l'université. Par la suite, il y a été ajouté un programme en faveur des fonctionnaires à la retraite.

Dans le cadre du programme des petites industries et du programme d'emploi des diplômés, la DNE encourage les participants qui, pour la plupart, sont de futurs entrepreneurs qui créent des emplois pour eux-mêmes et pour les autres. Les participants suivent un Programme de développement de l'entreprise (PDE) sous la forme de cours intensifs de deux semaines dispensés durant le programme d'orientation au Campus national de la Jeunesse. Ce programme vise à leur enseigner les rudiments des techniques modernes de gestion de l'entreprise, et aussi motiver leurs talents d'entrepreneurs. D'après les chiffres, 69 000 diplômés de l'université et futurs entrepreneurs ont bénéficié du programme. Dans le cadre du programme de garantie des prêts pour la création d'emplois, les participants peuvent garantir un emprunt pouvant s'élever à 50 000 N sur présentation d'un rapport de faisabilité viable approuvé par n'importe laquelle des banques participant au programme. Environ 2 000 projets ont été financés par la DNE à travers les banques et plus de 1 400 nouveaux emplois ont été créés dans ce cadre. Le plafond a été finalement porté à 75 000 N. L'autre programme vise les fonctionnaires qui sont à la retraite et ceux qui ont fait l'objet de mesures de réduction des effectifs, qui sont économiquement actifs. Ce programme est connu sous le nom de programme des personnes responsables. Le projet vient en appui pour les aider à démarrer leur propre entreprise. Les projets bancables soumis par ces personnes peuvent rapporter jusqu'à 250 000 N par bénéficiaire. Les bénéficiaires doivent recruter entre autres, deux diplômés pour chaque tranche de 25 000 N du montant du prêt. Avec une période de différé d'un an avant le début du remboursement, ils doivent obtenir deux avais reconnus et un titre immobilier dont la valeur est au moins égale à 50% de la valeur du prêt. Ils doivent aussi suivre un programme de formation DPE organisé par le DNE et obtenir un certificat de participation.

1/ Voir Commission pour l'Afrique, Measures for the Stimulation, Development and Promotion of Indigeneous Entrepreneurial Capability in Africa, Development Management Series No.1, Addis-Ababa, Ethiopia, 1992.

2/ Bureau international du travail. Entreprise et développement coopératif. Entrepreneuriat et développement de la petite entreprise dans les zones urbaines et rurales en Afrique, Genève, 1993.

3/ Seiji Naya, Private Sector Development and Enterprise Reforms in Growing Asian Economies, San Francisco, California : ICS Press, 1990. p. 22.

4/ Ibid., p. 6.

## II.5 MISE EN PLACE ET MAINTENANCE DES INFRASTRUCTURES PHYSIQUES

---

### A. Le problème

217. Il y a un consensus général s'agissant sur l'importance des infrastructures physiques qui permettent et facilitent des actions efficaces, le développement durable des économies nationales, ainsi qu'une répartition juste et équitable des produits, des services et autres équipements au sein de différentes populations et dans diverses zones d'un pays ou d'une région. Par ailleurs, dans l'économie mondiale moderne, l'infrastructure est capitale pour une meilleure circulation des produits locaux et importés, une productivité accrue, la transformation et la commercialisation, ainsi que l'intégration de l'espace économique régional, sous-régional et national. Les systèmes d'infrastructure lorsqu'ils sont bien conçus, avec des objectifs déterminés minutieusement, évalués et exploités efficacement et quand ils sont bien entretenus peuvent jouer un rôle important pour faciliter les activités économiques, réduire les contraintes de la migration des populations rurales vers les zones urbaines, diminuer les pressions exercées sur l'environnement et atténuer la pauvreté. Les études sur les investisseurs étrangers potentiels dans un grand nombre de pays révèlent que la qualité des infrastructures est un facteur important dans le classement des sites potentiels pour le placement d'investissements étrangers directs<sup>1</sup>. Ainsi, des infrastructures efficaces améliorent la compétitivité nationale au sein de l'économie mondiale.

218. Au niveau régional, une interconnexion des infrastructures s'avère être une condition nécessaire pour l'intégration des marchés nationaux et des industries en vue de promouvoir le commerce inter-africain grandissant. En fait, la réalisation des objectifs du **Traité d'Abuja instituant la Communauté économique africaine** dépend, dans une large mesure, du développement d'un système d'infrastructures intégré et géré efficacement. Depuis la création de l'Organisation de l'unité africaine en 1963, plusieurs programmes régionaux se sont attelés à promouvoir la coopération pour le développement de l'infrastructure, et parmi eux il est à noter en particulier le **Plan d'Action de Lagos (1980)**, le **Programme prioritaire de redressement économique de l'Afrique (1985)**, le **Traité d'Abuja**, le **Programme d'action pour la relance du développement socio-économique de l'Afrique au 21<sup>ème</sup> siècle** récemment adopté au Caire (1995). En dépit de toutes ces initiatives, la capacité en infrastructures reste inefficace et insuffisante pour soutenir le développement économique durable du continent.

219. Les infrastructures physiques peuvent se classer en deux catégories : sociales et économiques. Les infrastructures sociales comprennent les écoles, hôpitaux, les logements, les bureaux etc. et elles ont été examinées dans les sections pertinentes du document. Ici on examine la mise en place et l'entretien des infrastructures économiques suivantes : a) **les transports** qui englobent les routes, les chemins de fer, les ports, les voies de navigation intérieures, la navigation, les systèmes multi-modaux, le transport urbain, rural et aérien; b) **les communications**, à savoir, les postes, la radiodiffusion (radio-télévision), les télécommunications (téléphones, télex, fax, satellites) et le réseau d'information assisté par ordinateurs; c) **l'énergie** en termes de production, de distribution et d'exploitation; d) **les moyens d'approvisionnement en eau** à savoir, les barrages, les systèmes d'irrigation et les réseaux de distribution.

220. Considérant la situation actuelle des infrastructures physiques, il est à noter que les faibles résultats économiques d'un grand nombre de pays africains depuis les débuts des années 1980 ont contribué à réduire considérablement le niveau des investissements bruts et les fonds destinés à la maintenance dans plusieurs pays. Le résultat est que ces pays n'ont pas été en mesure de préserver, de moderniser et de développer efficacement les capacités des infrastructures, l'équipement et les services. Par ailleurs, à cause de la crise économique, l'économie nationale et les politiques sectorielles n'ont pas toujours su réagir face aux mutations de l'environnement. Par conséquent, les infrastructures physiques et les services en Afrique sont restés sous-développés par rapport à ceux du reste du monde.

221. Paradoxalement, il est tout à fait évident que le niveau d'utilisation des capacités des infrastructures existantes en Afrique reste très bas bien que, les capacités en place soient insuffisantes pour soutenir un développement économique durable. Les moyens disponibles ont été gravement endommagés à cause du manque d'entretien approprié, à tel point que, certaines installations ont besoin d'être entièrement rénovées pour pouvoir fonctionner de nouveau et dans certains cas, une reconstruction totale s'avère nécessaire. Le manque d'entretien réduit les capacités d'utilisation. Les routes se dégradent et cela entraîne des frais de réparation élevés des véhicules, les canaux d'irrigation fuient et cela entraîne

une grande perte d'eau, les pompes d'eau tombent en panne, les canalisations se gâtent et cela entraîne des pénuries d'eau, les lignes téléphoniques installées sont souvent en dérangement réduisant ainsi les capacités d'utilisation etc.. Il ressort de tout ceci, qu'en Afrique, le sens de l'entretien et de la maintenance est inexistant dans tous les domaines de l'infrastructure économique.

222. L'utilisation des capacités existantes est davantage réduite par ce qu'on appelle souvent des barrières non physiques tels que l'absence de facilitations de la circulation au niveau des postes frontaliers et la lourdeur des procédures douanières. Le coût des retards qui s'ensuivent est automatiquement imputé aux produits destinés aux consommateurs qui deviennent plus chers. Pour les pays enclavés d'Afrique, ces coûts sont majorés de 15 à 25 pour cent par rapport au coût des produits et services.

223. L'implantation occasionnelle et non rentable d'infrastructures telles que les routes et les aéroports qui sont construits pour des raisons politiques, plutôt qu'économiques, réduit également les capacités d'exploitation des infrastructures installées. Alors que l'économie africaine est dominée par le secteur agricole où se retrouvent en grand nombre les petits producteurs, l'investissement dans les infrastructures rurales reste relativement faible par rapport aux zones urbaines. Ainsi, la production agricole est très fortement handicapée au détriment de l'ensemble de l'économie.

224. Il en résulte simplement que des investissements supplémentaires sont demandés pour accroître les capacités alors qu'en fait, les capacités existantes ne sont pas judicieusement utilisées; la conclusion est donc que les politiques de développement doivent équilibrer les programmes portant sur les infrastructures, en mettant l'accent sur celles qui sont à restaurer et en entretenant convenablement les infrastructures déjà existantes afin d'accroître l'utilisation des capacités déjà mises en place d'une part et offrir d'autre part des services aussi bien dans les zones urbaines que rurales et ce, de manière plus équitable et plus efficace.

225. Heureusement pour l'Afrique, les opportunités de développement des infrastructures physiques et des services en Afrique se sont considérablement améliorées grâce à trois facteurs à savoir : les progrès de la technologie qui ont réduit les coûts et diminué les obstacles de base concernant la mise à disposition de services des infrastructures ; un nouvel ordre économique mondial qui favorise les forces du marché et encourage la participation du secteur privé dans l'offre de services d'infrastructures ainsi que des changements sociaux en faveur d'une

participation populaire plus globale dans des activités de développement.

226. Il est à souligner cependant, que l'accroissement et l'utilisation des capacités des infrastructures physiques doivent être conformes aux programmes y afférents et figurant dans le **Programme-Action 21 de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement durable (CNUED, 1992)** et la **Position africaine commune sur l'environnement**. Ainsi, les facteurs environnementaux doivent être inclus dans tous les programmes de mise en place des infrastructures.

## B. Questions majeures

227. Tout en reconnaissant que les efforts consentis en faveur du renforcement des capacités varient selon les pays et en fonction des priorités nationales spécifiques et des dotations, il se dégage un consensus général sur ce qui constitue les principales questions autour desquelles doivent être définies les mesures politiques et pour lesquelles des actions adéquates doivent être menées pour créer et utiliser efficacement les capacités de développement. Concernant plus particulièrement les capacités des infrastructures physiques, il s'agit du cadre politique et institutionnel, de la mise en valeur des ressources humaines, de la coopération régionale et de la mobilisation des ressources. Ces quatre principaux objectifs représentent les principales questions autour desquelles doivent s'articuler les actions à mener pour la mise en place et l'utilisation des capacités infrastructurelles physiques en Afrique.

228. A chaque fois que le développement a abouti à un succès, il a été constaté que des capacités humaines ont été alors, créées et entretenues grâce à l'éducation, la formation, l'emploi, l'offre d'emplois et la sécurité sociale. Un cadre politique et institutionnel doit cependant être mis en place en vue de favoriser la création, la maintenance et la durabilité des moyens humains dans tous leurs aspects, tel que l'exige la société moderne. La coopération régionale a pour sa part pu être effective depuis que la Charte de l'Organisation de l'unité africaine a été adoptée en 1963. L'Article II de la Charte stipule que les Etats membres doivent coordonner et harmoniser leurs politiques de coopération économique, en l'occurrence l'eau, l'énergie, les transports et les communications. Finalement, chacun sait à présent que la plupart des programmes de développement que l'Afrique et ses partenaires au développement ont établi et mis en oeuvre au cours de ces années n'ont pas été entièrement exécutés à cause des contraintes liées au manque de ressources. Le défi qui consiste à bâtir et à utiliser les capacités infrastructurelles physiques de l'Afrique, pourrait cependant être relevé si des actions simultanées sont menées aux quatre niveaux suivants ci-dessus.

### C. Actions à mener

229. Pour relancer les objectifs visant à bâtir les capacités infrastructurelles physiques une action concertée de tous les pays africains et de leurs partenaires est nécessaire. A cet égard, les efforts déployés doivent être basés sur les programmes régionaux existants en Afrique, à savoir la deuxième Décennie des Nations Unies pour les transports et les communications en Afrique (UNCTAD II), ainsi que les expériences pertinentes relevées dans d'autres régions en développement du monde, en vue de proposer un programme d'action pour l'Afrique. Des secteurs ont été identifiés pour des mesures et des propositions spécifiques ont été faites afin que des actions soient entreprises au niveau national et régional par les pays africains et les organisations intergouvernementales concernées (OIG) ainsi qu'au niveau international par tous les partenaires du développement : agences bilatérales, agences des Nations Unies, institutions financières internationales et africaines et plus particulièrement le secrétariat de la CEA. Les gouvernements feront leurs choix dans le contexte des priorités politiques nationales.

230. Le Programme Cadre portant sur le renforcement des capacités élaboré dans le présent rapport est en lui-même un consensus visant à aider les gouvernements africains et leurs organisations à promouvoir un programme exécutable au niveau régional et national. Ce n'est que lorsque ces programmes seront exécutés dans les divers pays que ces idées peuvent devenir réalité. A cet égard, il est à souligner que la responsabilité pour le programme dans son ensemble incombe principalement aux Etats membres et à leurs organisations intergouvernementales, les partenaires du développement international peuvent être sollicités afin qu'ils apportent l'assistance technique et financière nécessaires aux pays concernés dans les efforts qu'ils déploient. Cette approche est bien sûr conforme à la déclaration des Etats africains dans le Programme d'action du Caire (1995) pour la relance du développement économique et social de l'Afrique au 21<sup>ème</sup> siècle 2/.

231. Le Programme d'action est de ce fait, déterminé à trois niveaux : national, sous-régional/régional et mondial. Les deux premiers niveaux déterminent ce que les pays africains et leurs organisations régionales doivent faire, individuellement et collectivement, tandis que le niveau mondial détermine les actions d'appui attendues des partenaires du développement extérieurs (agences des Nations Unies, institutions et assistance bilatérale au gouvernement). Les sections suivantes récapitulent les actions requises à chaque niveau de mise en oeuvre pour chaque domaine prioritaire identifié dans le Programme

cadre. Le Programme d'action recommandé est présenté ci-après dans une matrice.

#### a) Cadre institutionnel et politique

232. Il s'avère nécessaire de réexaminer les cadres institutionnels et politiques existants dans les pays, dans la mesure où, certains d'entre eux pourraient ne pas répondre aux besoins socio-économiques de l'heure. Le rôle de l'Etat demeure vital en matière de mise en place de l'infrastructure : pour présenter un plan, définir les objectifs et priorités et établir des directives et des normes pour la planification et le développement ainsi que pour le suivi et l'évaluation. Alors que la politique du gouvernement et l'investissement public jouent des rôles importants dans le développement des infrastructures à cause de l'impact négatif qu'ils exercent sur le développement économique et le bien-être des hommes, le rôle du gouvernement et de l'Etat doit être reconsidéré régulièrement et corrigé au besoin afin de créer un environnement propice à même d'amener tous les secteurs de la société à participer au développement. L'Etat doit en particulier, créer un environnement politique stable, transparent et équitable par le biais de cadres réglementaires et juridiques en vue d'encourager la participation privée pour ce qui est de l'offre de services infrastructurels, tout en retenant le rôle important du gouvernement en tant que facilitateur. De telles réformes exigeraient, entre autres, que les fonctions réglementaires, qui souvent relèvent de la responsabilité des gouvernements, soient distinctes des activités elles-mêmes.

233. Pour garantir une prestation efficace et dynamique des services infrastructurels, les réformes institutionnelles sont nécessaires afin d'atteindre les objectifs suivants 3/:

a) Les infrastructures doivent être gérées comme on gère une affaire, et non de façon bureaucratique. L'engagement du secteur privé, notamment dans la gestion sous contrat-plan qui est de plus en plus adoptée dans le secteur des chemins de fer en Afrique, est une solution qui donne de bons résultats dans certains pays. De même, tout en restant dans le domaine public, les opérations portuaires pourraient faire l'objet de contrats passés avec les opérateurs privés;

b) Une concurrence devrait être introduite par le biais de la libéralisation de secteurs spécifiques et la réduction des monopoles. Le secteur des télécommunications semble connaître un grand succès dans ce domaine en partie parce que les progrès technologiques tels que les communications par satellite et la technologie cellulaire ont pratiquement imposé la compétition aux pays africains;

c) Des mécanismes devraient être créés pour associer les consommateurs/utilisateurs dans les activités de développement des infrastructures telles que l'approvisionnement en eau ou l'irrigation. La décentralisation de la construction des réseaux routiers aux communautés régionales au Maroc, illustre l'efficacité de cette approche en matière de renforcement des capacités.

234. Le défi consiste à identifier les domaines qui doivent continuer à relever du domaine public et ceux qui peuvent être mieux gérés par le secteur privé. Les options quant aux réformes doivent comprendre : i) la participation et la gestion privée (les sociétés para-publiques telles que les compagnies aériennes nationales, doivent être gérées sur une base autonome et commerciale); (ii) la participation publique et la geste privée (tels que les contrats-plan et le crédit-bail pour les chemins de fer, les opérations portuaires et l'approvisionnement en eau); (iii) la participation privée et la gestion privée (particulièrement adaptées à la technologie de pointe et aux opérations concurrentielles telles que les télécommunications et l'électricité; et (iv) la communauté et la fourniture à l'utilisateur de services communs (adaptés aux services des petites infrastructures telles que les routes de desserte, l'approvisionnement communautaire en eau et les installations sanitaires, de même que les canaux de distribution pour l'irrigation qui est si bien développée au Maroc<sup>4/</sup>.

235. Concernant le développement rural en particulier, des politiques doivent être mises en place pour encourager les populations à participer à tous les niveaux du processus de développement afin d'assurer une réelle participation aux activités de développement.

La capacité de la communauté, spécialement des femmes, doit être renforcée pour leur permettre de participer effectivement aux activités de développement, quelles qu'elles soient : conception, construction, opération et entretien de l'infrastructure communautaire (eau, routes).

C'est là une condition préalable importante pour le développement. En outre, la priorité devrait être accordée à la mise en place de l'infrastructure rurale, compte tenu de son impact sur le développement social et économique ainsi que sur l'exode rural.

#### b) Mise en valeur des ressources humaines

236. Le développement des infrastructures requiert un personnel hautement qualifié tel que des ingénieurs et des techniciens, domaines dans lesquels l'éducation et la formation en Afrique n'ont pas pu produire assez de ressources. En plus des programmes de formation spécialisés, un environnement propice à une gestion correcte et efficace est à créer. Un programme d'assistance technique mieux adapté doit par ailleurs être

élaboré et afin de réduire la dépendance à l'égard des expatriés. L'Afrique doit mettre en place une capacité pour définir ses propres besoins et planifier le développement de l'infrastructure sur la base d'une technologie appropriée, tenant compte des besoins réels de la communauté ainsi que des ressources naturelles disponibles (énergie solaire, matériaux de construction, main-d'oeuvre, etc.).

237. Ainsi, des mesures doivent être prises dans le domaine de la mise en valeur des ressources humaines et inclurait la valorisation de la formation à tous les niveaux afin de renforcer les aptitudes techniques du personnel et favoriser une meilleure exploitation des ressources humaines existantes (motivation du personnel, meilleure gestion, évaluation régulière, etc). L'utilisation des établissements nationaux d'enseignement supérieur et des institutions régionales doit être encouragée et complétée par toute assistance technique disponible chez les partenaires du développement extérieurs de l'Afrique.

238. Le succès de quelques pays africains tels que le Maroc dans le développement de leurs infrastructures repose en grande partie sur l'importance attachée aux programmes de formation en ressources humaines adaptés aux besoins du secteur spécifique de l'infrastructure et gérés par les ministres et institutions respectifs. Ils ont pu fournir toutes les ressources humaines nécessaires à ces secteurs et ont eu très peu recours aux expatriés.

239. Le programme de la CEA pour la mise en place des institutions et la mise en valeur des ressources humaines (HRID) et dans le domaine des transports et des communications <sup>5/</sup> offre un exemple du type de cadre à promouvoir pour la mise en oeuvre de ces actions; des initiatives similaires sont à encourager pour les autres domaines prioritaires. La formation doit tendre à développer les aptitudes qui répondent aux exigences de secteurs tels que : l'organisation du secteur public (en termes de règlement, de politique, de négociations, etc), l'entrepreneuriat et les activités du secteur privé, ainsi qu'un développement méthodique et une meilleure gestion des ressources humaines d'un pays. Le développement des aptitudes requises, pour la maintenance par exemple, peut être obtenu par le biais de programmes de secteurs spécifiques tel qu'illustré dans le cas de la maintenance par l'Office national des chemins de fer (ONCF) et la Compagnie nationale des chemins de fer du Maroc.

#### c) Coopération régionale

240. La coopération régionale pourrait d'une part, offrir des économies d'échelle qui sont capitales pour le développement de capacités essentielles telles que la formation pour les personnes ayant un niveau avancé et la



fabrication locale et collective de produits de consommation et d'équipement. Par ailleurs, l'intégration économique requiert le développement et l'interdépendance des infrastructures physiques aux niveaux régional et sous-régional aussi bien pour les marchés développés que pour la portée et l'efficacité des services. La coopération régionale contribuerait considérablement à améliorer le développement et l'utilisation efficaces des capacités car elle développe et facilite la normalisation et l'harmonisation des politiques, des règles, des règlements et procédures de même que le partage d'expériences couronnées dans divers domaines.

241. La coopération régionale est essentielle pour une facilitation de la circulation des biens et personnes, de l'information, de l'électricité et de l'eau. L'utilisation efficiente de toutes les infrastructures et autres installations du monde, notamment au niveau international ou lorsque plusieurs pays sont impliqués, dépend largement de l'existence de mesures efficaces de facilitation des opérations, procédures ainsi que de services administratifs et juridiques efficaces. Au niveau régional, cette facilitation nécessite des accords pour une harmonisation/standardisation, la plus large possible, des réglementations, procédures, etc. Les accords de coopération devront en conséquence prévoir la standardisation des modalités d'assurance, des réglementations de transit et des documents divers. Il faudrait donc que les Etats membres s'engagent à ratifier et mettre en application les différents instruments et protocoles de facilitation inter-Etats, prévus dans le cadre du Traité d'Abuja.

242. Malgré les nombreux problèmes auxquels ils sont confrontés, les pays africains ont à leur actif quelques réussites en matière de coopération technique : structures sous-régionales et régionales de formation, accords de jumelage, instituts de recherche-développement et quelques entreprises multinationales ou sous-régionales (ex. l'Organisation régionale africaine de communication par satellite - RASCOM), dont les résultats doivent être minutieusement examinés et partagés avec d'autres sous-secteurs. Le partage de ces expériences devra être encouragé et promu à travers un échange d'informations et un recours accru aux experts et consultants africains de ces institutions, organisations et entreprises, qui auront démontré leurs compétences et acquis une bonne réputation dans leurs domaines respectifs.

243. Dans les secteurs de l'énergie et de l'hydraulique, la coopération régionale est essentielle à une exploitation efficace des bassins fluviaux et autres nappes aquifères transfrontaliers. A cet égard, les aspects économiques, techniques, politiques et juridiques des accords devront être

étudiés minutieusement et de manière approfondie car l'engagement des pays signataires sera indispensable au bon fonctionnement de ces institutions communes.

244. Les communautés économiques régionales qui forment la base de la Communauté économique africaine constituent le cadre nécessaire à une coopération dans le domaine du développement et de l'utilisation des infrastructures. Aussi, doivent-elles être considérées comme les éléments centraux dans cet effort et soutenues par les autres institutions oeuvrant pour le développement de l'Afrique. A cet égard, les pays africains devraient mettre en place des politiques et programmes cohérents d'intégration.

#### d) Mobilisation des ressources

245. Les ressources sont l'élément crucial de tout cet effort de renforcement des capacités. Il faut en effet des ressources énormes pour doter l'Afrique des capacités infrastructurelles nécessaires à la réalisation de son développement durable. Ainsi, par exemple, dans le programme de la deuxième Décennie des Nations Unies pour les transports et les communications en Afrique (UNTACDA II), on estimait à quelque 281 milliards de dollars E.-U. les sommes nécessaires, sur une période de dix ans (1991-2000), pour amener les secteurs du transport et des communications au niveau minimum requis pour un développement durable de l'Afrique; soit l'équivalent de 5% du PNB de l'Afrique pendant la même période<sup>6/</sup>. Les investissements de capitaux qu'il faudrait pour fournir l'eau potable et les installations sanitaires en Afrique d'ici à l'an 2000, s'élèvent à 5 milliards de dollars E.-U. par an. Pour le secteur de l'énergie il faut 2,8 milliards de dollars E.-U. par an, pour soutenir l'effort de développement durable de l'Afrique<sup>7/</sup>.

246. Il est évident que les gouvernements qui par le passé, supportaient seuls la charge du développement de tous les secteurs économiques ne seront plus en mesure d'apporter toutes les ressources nécessaires à cet effet, surtout avec l'augmentation rapide de la demande de services et les changements au niveau de l'aide au développement. Par conséquent, les secteurs tant public que privé doivent être impliqués dans la mobilisation de ressources. De nombreuses leçons peuvent être tirées à cet égard de l'expérience d'autres régions et pays en développement, notamment l'Asie du Sud-Est et la Chine.

247. Jusqu'à récemment, les droits d'usage des services d'infrastructure de la plupart des pays africains étaient souvent inférieurs aux coûts d'investissement amortis et ne couvraient même pas les frais de maintenance. Ces services étaient donc subventionnés par les revenus de

l'Etat; un exemple frappant en est celui de l'eau qui lorsqu'elle est disponible, est distribuée presque gratuitement. Des mécanismes doivent donc être mis en place pour permettre à certains secteurs de s'autofinancer en générant des ressources que seront réinjectées dans la maintenance, la modernisation et les extensions. Une tarification inadéquate engendre non seulement une mauvaise distribution des services mais aussi une faible rentabilité des investissements, partant une réduction des fonds auto-générés qui auraient pu être réinvestis.

248. Le Maroc offre un exemple de politique réussie dans ce domaine. En effet, la réforme des secteurs infrastructurels entreprise depuis le début des années 90 visait à réduire le soutien de l'Etat aux entreprises publiques et à améliorer les performances financières de celles-ci. Dans ce cadre, les entreprises publiques furent autorisées à augmenter leurs tarifs, de manière organisée, afin de libérer le Trésor public de leur charge financière en faisant supporter celle-ci par les utilisateurs des différents services. Ainsi, un fonds routier a été institué pour accroître les dépenses sur la maintenance et la réhabilitation du réseau routier; la Société nationale des chemins de fer (ONCF) est autorisée à augmenter ses tarifs de transport de passagers mais aussi de marchandises et des phosphates; en plus une loi autorise le prélèvement de droits sur la distribution d'eau, sauf en zones rurales, etc.

249. Les pays africains sont encouragés à commencer à explorer les possibilités d'une coopération plus étroite entre l'Etat et les agents du secteur privé - investisseurs locaux et étrangers - pour le développement des infrastructures. Un climat propice à l'investissement doit être créé en termes de rentabilité et garanties susceptibles d'attirer d'éventuels partenaires du secteur privé, des modalités de partage des risques des investissements entre les partenaires, et des modes d'exploitation des projets pour atteindre les taux de rentabilité attendus par les partenaires privés.

250. Il faudrait également chercher d'autres ressources auprès des partenaires bilatéraux et multilatéraux traditionnels de l'Afrique. Mais, compte tenu du rôle plus

important que jouent actuellement les agents du secteur privé (y compris les sociétés transnationales) en tant qu'investisseurs directs étrangers, les pays africains devraient également envisager de mobiliser les ressources au titre de l'investissement direct étranger (IDE).

251. Il convient de noter à cet égard que les flux d'IDE ne vont plus vers le secteur manufacturier mais plutôt vers celui des infrastructures, lesquelles ont constitué 75 % des opérations de privatisation au cours des dix dernières années. Ainsi, par exemple, en 1993, la Société financière internationale (SFI) a accru les autorisations d'investissement à son compte dans des projets d'infrastructures à 379 millions de dollars E.-U., soit 65 % par rapport à 1992. La création en 1993, du Fonds pour Maurice et du Fonds pour l'Afrique par la SFI sont des exemples de l'intervention de cette dernière en Afrique. L'Afrique qui pourrait saisir cette occasion pour développer des relations plus étroites avec la SFI en vue de la promotion des investissements du secteur privé dans les grands projets d'infrastructure.

252. S'agissant de l'aide publique au développement, il y a lieu d'approfondir le dialogue entre les Etats membres et les pays donateurs afin de réévaluer le rôle et le contenu de l'assistance technique et fixer des objectifs concrets permettant d'évaluer les résultats obtenus en matière de mise en place et de renforcement de capacités par le transfert de compétences, pour l'adaptation des technologies aux conditions africaines. Dans le même contexte, l'assistance technique doit impérativement utiliser davantage les compétences et connaissances disponibles au niveau local, dans toutes les opérations de transfert et/ou d'adaptation de technologies. Enfin, la priorité devrait être accordée à la mise en place et au renforcement des capacités convenus dans des cadres nationaux, sous-régionaux et régionaux. En tout état de cause, l'assistance technique orientée vers le renforcement des capacités devrait être déterminée et gérée par les gouvernements africains et leurs partenaires du développement.

- 1/ World Development Report 1994 : Infrastructure for Development; World Bank, 1994.
- 2/ La relance du développement économique et social de l'Afrique : Programme d'action du Caire; 17ème session extraordinaire du Conseil des ministres de l'OUA, 25-28 mars 1995, Le Caire, Egypte.
- 3/ World Development Report 1994 : Infrastructure for Development; World Bank, 1994.
- 4/ CEA, "Building and Utilizing Infrastructure Capacities : The Case of The Kingdom of Morocco"; document de la CEA TRANSCOM/1031, janvier 1996.
- 5/ Deuxième UNTACDA : Mise en valeur des ressources humaines et mise en place d'institutions dans les domaines des transports et des communications; document de la CEA DOC/HRID/PHASE II/PROG./92, 1992.
- 6/ Etude d'impact de l'environnement macro-économique et financier dans le développement des transports et des communications en Afrique; CEA, octobre 1992.
- 7/ Mise en place et utilisation des infrastructures physiques en Afrique; document de la CEA E/ECA/CM.20/12, mars 1994.
- 8/ Building and Utilizing Physical Infrastructure Capacities : The Case of the Kingdom of Morocco; document de la CEA TRANSCOM/1031, janvier 1996.
- 9/ International Finance Corporation : Annual Report 1993.



## II. 6 REALISER LA SECURITE ALIMENTAIRE

---

### A. Le problème

253. C'est principalement aux gouvernements qu'il revient de créer l'environnement nécessaire à l'accès de tous les citoyens et en tout temps à une alimentation et à une nutrition adéquates. Aujourd'hui cependant, plus de 300 millions de personnes en Afrique sont confrontées à l'insécurité alimentaire. Depuis le début des années 80, la production agricole et alimentaire par tête d'habitant n'a pas cessé de baisser. En conséquence, plus des trois quarts des pays africains produisent aujourd'hui moins qu'ils ne produisaient au cours des années 80. Si cette tendance devait se maintenir, le nombre d'Africains confrontés à un déficit alimentaire les empêchant de satisfaire leurs besoins nutritionnels et de mener une vie saine et productive, risque d'augmenter dans les années à venir.

254. Cependant, il est clair que le problème de l'insécurité alimentaire en Afrique ne se pose pas uniquement en termes de nourriture. Il s'agit aussi des problèmes plus généraux de la croissance agricole inadéquate, de redistribution inégale des revenus et du pouvoir d'achat, de la dégradation de l'environnement et de la pauvreté. Généralement, les pays africains consomment surtout la production locale et, à l'exception de quelques-uns, tous dépendent lourdement des exportations de produits de l'agriculture pour faire face à leurs importations d'autres biens. La croissance agricole, ainsi que sa structure même, détermineront dans quelle mesure l'Afrique pourra trouver une solution à son problème d'insécurité alimentaire dans le futur.

255. Beaucoup d'initiatives ont été prises en faveur de l'augmentation de la croissance agricole en Afrique. Ces initiatives ont indubitablement mené à de bonnes performances dans certains secteurs au niveau de certains biens, de certains marchés et de certains pays. En vérité et malgré ces initiatives, la croissance a été décevante au cours des 15 dernières années si on considère la productivité agricole par habitant. Les problèmes persistants de l'insécurité alimentaire et de la pauvreté en Afrique méritent donc d'être davantage analysés afin d'identifier les obstacles et de voir comment pallier cette situation.

256. L'Afrique fait aussi face à un immense défi. Le secteur agro-alimentaire devra produire assez de nourriture et de matières premières pour satisfaire les besoins de la population grandissante du continent et ses nouvelles industries; le continent devra produire des exportations pour générer les devises nécessaires à l'acquisition des

machines et équipement et aussi assurer le service de la dette ; il devra, à mesure que la productivité augmente, libérer la main-d'oeuvre et le capital au profit d'autres secteurs. Afin de faire face à ce défi et de gagner la bataille, on estime que le secteur agricole africain devra connaître au moins un taux annuel moyen de croissance de 4 % sur les 20 à 25 prochaines années.

### B. Les options stratégiques

257. Au vu de ses performances et réalisations passées, le secteur agricole africain peut-il relever ce défi ? L'expérience permet de dire que le défi peut effectivement être relevé à la condition que les capacités essentielles soient renforcées ou utilisées à meilleur escient. Le renforcement et l'utilisation de ces capacités appellent des mesures concrètes dans sept domaines prioritaires : renforcer le pouvoir des paysans et des populations rurales; faire disparaître les contradictions et incohérence des politiques nationales et régionales; renforcer les liens existants entre les secteurs agricole et non agricole; accélérer les investissements au profit de la recherche agricole ainsi que la mise au point de technologies devant permettre d'améliorer et de stabiliser les rendements; améliorer les infrastructures en milieu rural; renforcer les institutions rurales ; développer le capital humain en milieu rural. Les options stratégiques qui orienteront la mise en place et l'utilisation de ces capacités sont décrites ci-après:

#### a) L'influence des populations rurales

258. Tout porte à croire que les pays qui ont réalisé de bonnes performances agricoles sont ceux-là mêmes où les producteurs du secteur ont une influence politique certaine et l'exercent pour défendre leurs intérêts. La faiblesse politique fondamentale des ruraux et petits exploitants africains a souvent mis ces derniers dans une position défavorable et beaucoup de gouvernements africains ont traditionnellement tiré profit de cette situation. Comment? Ils sont souvent intervenus sur les marchés nationaux et frontaliers pour tirer les surplus agricoles nécessaires au financement de leurs activités politiques, augmenter la taille de la fonction publique et de l'armée, créer plusieurs entreprises publiques dispendieuses tels des hôtels, des compagnies aériennes nationales, des sociétés parapubliques. Dans la plupart des cas, les femmes et les enfants sont les plus exploités par cette faiblesse politique des populations rurales. Tout porte également à croire que les exploitants les plus puissants, quoique beaucoup moins

nombreux, constituent un formidable lobby dans plusieurs pays africains. Là où ils existent, ils sont bien organisés et fonctionnent souvent comme des groupes d'intérêts à l'influence politique considérable. En conséquence, bien que les mauvaises performances du secteur agricole dans beaucoup de pays africains soient souvent directement imputables aux investissements inadéquats dans des technologies appropriées, des politiques de prix qui découragent le développement agricole et le manque d'infrastructures, l'élément essentiel qui permettrait de corriger ces insuffisances, est le pouvoir politique et l'accès aux ressources.

#### **b) Contradictions et incohérence des politiques nationales**

259. Les gouvernements usent d'instruments d'orientation pour atteindre beaucoup d'objectifs dont la croissance économique générale, la réduction de la pauvreté, la sécurité alimentaire, la répartition des ressources pour la consommation et la production. Etant donné la rareté des ressources accessibles à beaucoup de pays africains, les instruments d'orientation devant permettre d'atteindre un objectif spécifique sont souvent source de tarissement de ressources pour d'autres. Dans certains cas, un objectif est atteint au détriment d'un autre. Il en résulte un sérieux problème de concurrence et d'incohérences des orientations agricoles. Ces dernières mènent généralement à des volte-face souvent dictées du dehors et à des inconsistances entre les objectifs de croissance sectorielle et les effets fragilisants des politiques macro-économiques, fiscales et commerciales qui sont discriminatoires à l'égard du secteur agricole. L'existence de ces inconsistances montre qu'il est nécessaire de rationaliser et de concilier les objectifs fondamentaux des gouvernements : la nécessité d'un processus d'analyse à base locale pour la détermination de politiques capables de percevoir les inconsistances et de trouver des solutions pratiques.

260. Par ailleurs, un grand nombre de pays africains n'ont pas la capacité requise pour surveiller et suivre comme il se doit leur situation en matière de sécurité alimentaire. Il faudra à cet effet des capacités nationales pour la maintenance des systèmes d'alerte rapide sur la sécurité alimentaire.

261. Dans beaucoup de pays africains, il n'existe pas suffisamment de dirigeants, d'experts et d'économistes de haut niveau nécessaires pour la comprendre, planifier, exécuter, suivre et modifier les politiques agricole et alimentaire de manière continue. Même là où très peu d'individus répondant à ce profil existent, leurs compétences ne sont pas utilisées à bon escient. Par ailleurs, l'éthique, le sens élevé du professionnalisme et le

dévouement personnel nécessaires pour des gains rapides dans la production agricole sont virtuellement inexistantes chez beaucoup de fonctionnaires du secteur et chez les dirigeants et agents du secteur privé. En un mot, pour atteindre des niveaux de performance agricole acceptables, les pays africains doivent créer et maintenir des niveaux adéquats d'analyse des politiques et des capacités de gestion.

#### **c) Rapports inadéquats entre les secteurs agricole et non agricole**

262. Vu le rôle capital que joue le secteur agricole dans la plupart des économies africaines (souvent jusqu'à plus de 60 % de l'économie nationale), sa croissance et la nature de ses rapports avec les autres secteurs de l'économie sont cruciaux, non seulement pour sa propre performance, mais aussi pour celle des autres secteurs. Par exemple, si l'agriculture représente 60 % de l'économie et connaît une croissance de 4 %, le reste de l'économie devra connaître une croissance de 6 % pour garantir une croissance globale de 4 %. Ainsi, si l'agriculture croît à un rythme supérieur à celui de la population et que le surplus n'est pas absorbé par d'autres activités productives, les prix aux producteurs baisseront et la croissance initiale ne pourra pas être maintenue.

263. La politique coloniale n'avait aucun plan concret de développement viable des industries rurales dans la plupart des pays d'Afrique. Cependant, l'industrialisation des zones rurales est fondamentale pour les stratégies nationales d'industrialisation en Afrique. Dans beaucoup de pays du continent, les principales industries se résument en des "industries de substitution à l'import" telles que les minoteries, les fabriques de boissons, les industries de production de denrées alimentaires et les brasseries. Le problème est que la plupart de ces industries continuent de ne produire, essentiellement, que des biens de consommation. Qui pis est, elles n'ont pas réussi à trouver des solutions au problème du chômage dans les zones urbaines où elles sont généralement implantées, et ont davantage contribué à affaiblir le secteur agricole du fait du manque d'investissements importants dans ce secteur-là. Par ailleurs, puisque la plupart des capitaux de ces industries sont souvent de nature "marchande" et largement étrangers, l'importation de matières premières a considérablement pesé sur leurs opérations.

264. Un secteur agricole viable devrait être à la fois client et fournisseur de l'industrie. Tout d'abord, l'agriculture requiert des intrants tels que pesticides, engrais, équipement destiné à l'irrigation et au stockage, à l'emballage et au transport. Ensuite, l'agriculture a besoin de fournir la plupart des intrants et matières premières nécessaires à l'agro-industrie. En troisième lieu, la



demande du monde rural est énorme en matière de biens de consommation industriels tels que l'habillement, les chaussures, le sucre, les huiles comestibles, etc. Donc, pour être durable, la croissance agricole en Afrique doit susciter la demande pour les biens industriels et vice versa. L'agriculture devrait aussi influencer sur la production de l'industrie et les trois interconnexions soulignées plus haut doivent être renforcées.

#### **d) Des technologies agricoles inadaptées**

265. Il y a tout lieu de croire que, si l'on met à leur disposition des technologies bien adaptées et un support institutionnel approprié, les petits exploitants africains adopteront les technologies durables et les intrants supplémentaires qui les accompagnent. La recherche agricole détient par conséquent une bonne part du potentiel d'augmentation de la production agricole dans les différentes zones agro-écologiques d'Afrique. Cependant, la recherche agricole en Afrique souffre d'un certain nombre de maux. D'abord, nombre des nouvelles technologies issues du système de recherche ne sont pas adoptées à grande échelle par les paysans et ce pour plusieurs raisons. Deuxièmement, l'insuffisance du financement de la recherche agricole a résulté en des efforts de recherche bâclée, d'activités de recherche au petit bonheur, de projets de recherche inachevés et une incertitude générale par rapport au personnel de recherche. En troisième lieu, dans beaucoup de pays, la recherche agricole souffre d'un sérieux déficit de savants et de techniciens agricoles qualifiés. Quatrièmement, la plupart des activités de recherche menées dans les centres nationaux se sont principalement penchées sur les aspects physiques et biologiques des problèmes de l'exploitation agricole aux dépens du lien existant entre les résultats de la recherche et l'utilisation pratique de ces résultats sur le terrain. Par conséquent, beaucoup d'agriculteurs africains en sont encore à utiliser des technologies à faible rendement agricole qui contribuent non seulement à faire baisser la production, mais également à réduire la productivité de la main-d'oeuvre au moment même où les technologies supposées améliorées s'empoussièrent sur les étagères des centres de recherche nationaux et internationaux.

#### **e) Déficiences des institutions agricoles**

266. L'augmentation de la production agricole et des revenus ne pourra être réalisée que si la majorité des agriculteurs bénéficie d'une aide substantielle par le biais de la mise en place d'un certain nombre d'institutions, aussi bien publiques que privées, fournisseurs de services économiques et autres pouvant influencer directement ou indirectement sur la réussite des stratégies et objectifs de production alimentaire nationaux. Ces institutions ont

généralement à charge la prise de décisions stratégiques -ainsi que leur application- qui peuvent influencer sur la répartition des ressources, régler et stabiliser les processus socio-économiques, trancher entre des intérêts concurrents et faire des ressources publiques des avantages communs accessibles à tous. Elles consistent généralement en des actions collectives qui contrôlent, limitent ou libèrent ce que les agriculteurs peuvent ou ne peuvent pas réaliser. Les institutions sont fournisseurs de services dans un certain nombre de domaines que sont la commercialisation, le crédit, la vulgarisation et la mise à disposition des intrants. Pour être efficaces, ces institutions doivent répondre rapidement et de manière adéquate aux besoins de la majorité des exploitants. Les réseaux de commercialisation doivent fonctionner de manière à ne pas restreindre les échanges nés d'une meilleure production résultant elle-même des rapides développements enregistrés dans la production agricole. Les institutions financières doivent être réceptives aux besoins croissants en trésorerie des exploitants qui adoptent les technologies nouvelles. L'accès facilité aux intrants améliorés est une nécessité capitale pour obtenir et maintenir une grande productivité. Il sera aussi nécessaire de mettre en place des dispositifs coopératifs efficaces pour s'assurer qu'une bonne partie des exploitants bénéficie des avantages provenant d'une production accrue de l'agriculture.

267. Ces institutions ne seront pas seulement fondamentales pour garantir une plus grande productivité agricole, elles sont aussi cruciales dans le processus général de développement agricole et économique. Un fonctionnement adéquat des institutions agricoles peut servir de moyen efficace d'intégration des grandes collectivités rurales existant en Afrique dans le secteur moderne et étendre le développement aux zones traditionnelles comme aux centres urbains. Des institutions pourvoyeuses de dispositifs de crédit, de vulgarisation, d'intrants agricoles, de recherche agricole et d'autres services encore déterminent les conditions et la nature de l'accès des exploitants aux ressources nationales. Une mise à disposition inadaptée de tels services représente des contraintes majeures à une production agricole accélérée et à une sécurité alimentaire accrue.

#### **f) Le Rôle des infrastructures rurales**

268. Les infrastructures physiques, appelées quelquefois infrastructures économiques et sociales, assurent des services qui sont fondamentaux pour atteindre la sécurité alimentaire et les objectifs de production agricole. Le rôle des infrastructures dans la réalisation de ces objectifs est cependant complexe et souvent indirect. La part des infrastructures physiques dans la réduction des coûts de commercialisation des produits alimentaires et agricoles en Afrique est évidente et bien maîtrisée. Des

installations inadaptées sont principalement à l'origine de la fragmentation du marché et de la distorsion des signaux de prix, deux importantes causes de l'insécurité alimentaire. La main-d'œuvre est l'un des facteurs clés dans la production alimentaire et agricole en Afrique et l'un des principaux éléments participant le plus aux augmentations des revenus en milieu rural. Les déficiences des marchés du travail rural sont souvent à rechercher dans l'insuffisance d'infrastructures adéquates.

269. Les infrastructures rurales sont essentielles à l'accroissement de la production agricole et de la qualité de la vie en milieu rural. Dans la plupart des cas, les investissements dans les grandes infrastructures de production sont réalisés par les institutions publiques bien qu'il existe quelques cas dans lesquels des institutions privées fournissent ce genre de services sous contrôle étatique. Dans tous les cas, ces services sont souvent gratuits ou à des tarifs fixés par les autorités publiques. Souvent, les besoins en infrastructures des zones rurales d'Afrique ont été classés par ordre d'importance par les pauvres. De manière caractéristique, l'eau à usage domestique prendrait la première place, suivie des routes, des écoles, des structures sanitaires, de l'eau destinée à l'agriculture, des infrastructures de commercialisation et de transport, d'assainissement, d'énergie n'utilisant pas la biomasse et enfin les télécommunications.

270. La mise en place d'infrastructures rurales dans la plupart des pays africains a été inadéquate. Les franges pauvres, qui ont le plus besoin de ces infrastructures, les utilisent le moins et payent souvent plus cher que leurs concitoyens des zones urbaines. Une bonne part de ces incohérences peut être attribuée au manque de réaction adéquate aux besoins des utilisateurs. Les consommateurs influent sur les choix d'investissement et de production en marquant leurs préférences par une série de moyens, y compris les mécanismes de fixation de prix. Lorsque ces mécanismes ne reflètent pas de manière appropriée ces préférences, les fournisseurs ne disposent pas d'informations fiables sur les exigences des consommateurs.

#### g) L'importance des ressources humaines

271. Beaucoup d'institutions africaines sociales, de formation agricole, de santé, et autres, sont presque toutes en panne. La nette détérioration de la situation financière de nombre de pays africains née des mauvaises performances économiques et aggravées par l'introduction des programmes d'ajustement structurel aboutit à une sérieuse détérioration des services sociaux existants dans les zones rurales. Les conséquences sont inévitables : des taux d'inscription à l'école primaire en stagnation ou même en recul et des taux de mortalité élevés. Cette situation est

particulièrement inquiétante puisqu'il existe déjà de profondes inégalités au niveau de l'accès à la santé et à l'éducation publiques entre les populations urbaines et rurales et entre les hommes et les femmes dans plusieurs zones rurales d'Afrique. Dans ces conditions, même une petite réduction dans les dépenses sociales globales aura un effet disproportionné sur la santé et l'éducation des membres les plus pauvres de la société et plus particulièrement les femmes. Pour ce dernier groupe, des services sociaux gratuits n'ont aucun sens dans la mesure où souvent, cela équivaut à une accessibilité inadéquate ou nulle.

272. Les populations rurales d'Afrique sont la clef de la réussite de tout effort vers des augmentations durables dans la production alimentaire et agricole dans la région. Des ménages ruraux bien formés et en bonne santé sont le moyen principal d'assurer un développement agricole durable. Investir dans les agriculteurs et populations rurales d'Afrique reste par conséquent essentiel à une croissance durable à long terme, non seulement pour l'agriculture de la région, mais aussi pour l'ensemble des économies africaines. Une mauvaise santé entraîne une faible productivité alors que des améliorations dans l'alphabétisation de base augmentent la productivité agricole et facilitent une adoption plus rapide des innovations technologiques. Les investissements de la puissance publique dans ces secteurs fournissent des services sociaux fondamentaux au profit du processus de développement agricole. L'expérience de la Malaisie, de la Corée du Sud, de Singapour, de la Thaïlande et de l'Indonésie montre clairement le lien fondamental qui existe entre un investissement soutenu dans le capital humain et une bonne performance économique et agricole. Par exemple, dans tous ces pays, on a mis l'accent sur l'investissement dans une école élémentaire pour tous, publique et de grande qualité, combiné à un accroissement des établissements du secondaire et du supérieur ainsi qu'à des admissions basées sur le mérite et un système privé d'autofinancement.

273. Le développement des ressources humaines du secteur agricole est donc essentiel à une croissance durable à long terme de la production alimentaire et agricole. Il en sera de même davantage dans le futur avec la mondialisation de la production et l'importance grandissante du capital humain. Par conséquent, investir dans l'éducation et la santé des populations rurales sera primordial non seulement pour des augmentations durables de la production alimentaire et agricole, mais aussi pour la réduction durable de l'insécurité alimentaire et de la pauvreté.

## C. Politiques et programmes

274. L'heure est venue de mettre en place les politiques et programmes qui vont assurer le succès du renforcement des capacités essentielles décrites plus haut. Cependant, il est peu probable que l'ensemble des pays africains soient en mesure de procéder au renforcement de toutes les capacités nécessaires à une croissance agricole plus importante, mettre un terme à l'insécurité alimentaire et réduire la pauvreté. En conséquence, les efforts devront porter essentiellement sur ces secteurs susceptibles de produire le maximum de résultats. Les politiques et programmes devant être lancés pour relever les défis dans les sept principaux secteurs prioritaires de renforcement des capacités sont décrits ci-après.

### a) Renforcer les pouvoirs des agriculteurs africains

275. Les avantages économiques d'un mouvement tendant à investir les agriculteurs du maximum de pouvoirs n'ont pas besoin d'être démontrés. Les agriculteurs africains doivent être aidés à s'organiser en groupes de producteurs de biens, en coopératives, en syndicats et en groupements sociaux, non seulement pour leur permettre de mieux formuler leurs besoins en matière de développement, mais aussi pour les amener à faire pression sur les décideurs et les autorités administratives afin que ces derniers révisent leurs priorités de développement en direction d'un plus grand soutien au renforcement des capacités dans les secteurs exposés ci-dessus.

276. Il est à espérer que les gouvernements africains ouvriront leurs systèmes politiques à une participation plus efficiente des populations et coopteront ces groupements paysans qui auront fait preuve de légitimité par leur représentativité. Les pressions ainsi exercées sur les gouvernements par les paysans devraient, toutes choses étant égales par ailleurs, résulter en une formulation plus efficiente et plus pragmatique des orientations. Au moment de prendre des décisions dans telle ou telle direction, les gouvernements africains démocratiquement élus gagneront et réussiront à conserver leur légitimité politique s'ils ont la volonté de tenir compte des besoins et problèmes des ruraux et des agriculteurs qui constituent l'essentiel de leur population.

277. La mesure dans laquelle les petits exploitants investis de pouvoirs peuvent influencer sur le calendrier politique des gouvernements africains dépendra de l'évolution de la culture politique telle qu'elle est vécue dans les différents pays. Cependant, lorsque les intérêts de groupes, ceux des agriculteurs par exemple, entrent en conflit avec ceux d'autres groupes tout aussi influents, les administrations africaines déjà fragilisées seront

probablement dans l'impossibilité de faire face aisément au conflit de gestion qui s'ensuit, particulièrement lorsque la formulation d'options favorables à la majorité des agriculteurs aura été formellement et publiquement encouragée. Dans ces conditions, les efforts nationaux en vue d'encourager la participation des ruraux ainsi que le renforcement des pouvoirs à eux dévolus devront s'accompagner d'efforts tout aussi positifs permettant de mettre à la disposition des groupements paysans les fonds et la formation nécessaires au renforcement de leurs capacités professionnelles. Ces dernières devraient conduire au développement des organisations paysannes afin de s'assurer que les politiques réglementaires et services publics soutiennent effectivement les activités de leurs membres.

278. Par ailleurs, il est important que les groupements paysans soient en mesure de défendre des positions bien formulées sur les questions d'orientation qui représentent le consensus dégagé par leurs membres et de faire ainsi pression sur le gouvernement pour qu'il prenne en compte ces positions. En conséquence, les mesures tendant à renforcer le pouvoir des petits exploitants d'Afrique devraient être accompagnées d'efforts concertés en vue de promouvoir le dialogue entre eux et les décideurs sur les questions relatives à la formulation, à l'exécution et à l'impacte de la politique des puissances publiques sur les agriculteurs. Le but serait de faire des questions d'orientation intéressant les petits exploitants des questions importantes à la fois à l'intérieur des partis politiques et entre eux, ainsi qu'au niveau du débat parlementaire et public dans le processus de démocratisation en cours sur le continent.

279. Enfin, le renforcement des pouvoirs de la femme devrait être un aspect crucial de la consolidation des pouvoirs des agriculteurs. A cet égard, leur rôle et leur apport aux performances accrues de l'agriculture et à une plus grande sécurité alimentaire doivent d'abord être reconnus. Si elles sont correctement investies des pouvoirs requis, les agricultrices peuvent atteindre des performances égales ou même considérablement supérieures à celles des hommes. Renforcer les pouvoirs des femmes reviendrait par conséquent à augmenter la productivité en rendant leur rôle dans le processus de développement agricole plus affirmé.

### b) Renforcer les capacités en matière d'analyse des politiques et de gestion au niveau local

280. La nécessité se fait bien sentir de former des administrateurs de l'agriculture respectés et jouissant de la confiance de tous, à tous les niveaux, pour garantir le renforcement des capacités si cruciales pour l'analyse, la formulation et la gestion de politiques saines dans le

secteur agricole. Afin de prendre en compte les besoins exprimés par les agriculteurs et les problèmes du monde rural, le processus de développement gagnerait à partir du bas de la pyramide vers le sommet. Ceci permettrait d'augmenter les pressions internes vers une plus grande pertinence des orientations arrêtées. Les pays africains devront renforcer les capacités à base locale afin de mieux prévoir et mieux gérer ce genre de politiques ainsi que les effets induits par les changements internes et externes. A cet égard, il ne suffit plus de former une fois pour toutes des cadres pour la politique décisionnelle et la gestion. Il faudra davantage les retenir pour tirer parti de leurs compétences par des mécanismes innovateurs incluant la formation, l'accès au crédit et d'autres mesures incitatives.

281. En outre, à mesure que beaucoup de pays africains commencent à mettre en œuvre des programmes de libéralisation et d'ajustement structurel, les analystes de politiques actuels devront remettre à niveau leurs compétences en matière d'analyses décisionnelles et de gestion pour pouvoir fonctionner dans un système de libre échange. Avec le nouveau système de marché libéralisé, une plus grande pression se fera afin de changer les vieilles politiques qui n'étaient pas très productives sous les économies dirigées. De même, des politiques plus flexibles et adaptées seront nécessaires pour éviter l'excès de régulation, une mauvaise commercialisation et des prix inadaptés mais pourront stimuler les investissements publics dans le secteur de l'agriculture. Les politiques foncières aussi devront être plus efficaces afin de répondre mieux aux besoins des petits agriculteurs. Les gouvernements africains devront prendre des mesures pour garantir un accès égal pour tous à la terre et mettre en place des mesures incitatives permettant la préservation et l'amélioration des terres. Dans beaucoup de pays, on devra établir des règles claires sur l'accès, la propriété et l'utilisation de la terre, particulièrement par les femmes. Dans certains cas, cela nécessitera des titres fonciers individuels alors que dans d'autres, on devra probablement formaliser et faire appliquer les systèmes traditionnels de régime foncier et d'utilisation des sols. En d'autres occasions, la nécessité pourrait s'imposer de créer de nouveaux régimes de propriété et de mettre en place de nouvelles institutions devant garantir leur mise en œuvre. Cependant, toutes ces exigences se présentent à un moment où les programmes de réformes eux-mêmes imposent des coupes claires dans les ressources allouées à l'agriculture. Tous les pays d'Afrique, et plus spécialement ceux-là qui passent d'une économie dirigée à une économie de marché, devront former et garder ces analystes et ces gestionnaires. Cela supposera une restructuration des institutions publiques et privées existantes afin de créer un environnement favorable dans lequel les travailleurs qualifiés pourront opérer de manière efficiente.

#### c) Améliorer la capacité d'absorption des économies africaines

282. La croissance agricole doit être considérée, en Afrique, comme le moteur de la croissance de l'économie dans son ensemble. Des mesures doivent être prises afin de garantir aux économies africaines un taux de croissance dépassant largement les 4% et permettre ainsi d'utiliser le surplus dégagé par une plus grande production du secteur agricole. Cela exigera aussi des autres secteurs non agricoles, particulièrement les agro-industries, une croissance plus rapide. En premier lieu, les pays africains devront prendre des mesures courageuses pour augmenter les parts de marché de leurs produits aussi bien au niveau régional qu'au niveau international. En second lieu, il sera fondamental d'accroître la compétitivité des produits africains par une meilleure qualité et de plus faibles coûts de transport pour prétendre pénétrer les marchés régionaux et internationaux. L'Afrique doit comprendre et exploiter à fond les règles du jeu en cours dans l'économie mondiale. Troisièmement, il faudra faire disparaître tous les goulots d'étranglement internes qui empêchent la production nationale de répondre de manière adéquate aux exigences des marchés régionaux et internationaux. En quatrième lieu, on devra aussi supprimer la mainmise du capital marchand dans les agro-industries africaines et ses conséquences néfastes sur le développement de la production agricole intérieure. En cinquième lieu, une plus grande attention devra être accordée, outre l'industrie de transformation alimentaire, au renforcement du secteur rural non agricole, y compris les petites et moyennes entreprises et industries, ainsi que les manufactures basées en milieu rural.

#### d) Création et diffusion de technologies agricoles améliorées

283. Les systèmes et réseaux nationaux et régionaux destinés à la création et à la diffusion de technologies nouvelles appropriées sont essentiels à de rapides augmentations de la production agricole. Ceci nécessitera de nouveaux progrès en matière de technologies agricoles et la gestion efficace de ces technologies dans les conditions vécues par les agriculteurs. Les gouvernements doivent aussi continuer de soutenir financièrement et de retenir le capital humain des systèmes de recherche agricole nationaux, même lorsqu'on aura atteint de plus importantes hausses dans la productivité des petites exploitations. A défaut, ces réalisations feront long feu.

284. Une recherche financée sur fonds publics restera l'élément fondamental dans la mise au point de technologies adaptées dont les petits exploitants africains ont besoin. Les systèmes de recherche agricole nationaux et internationaux devront s'engager à participer à des

investissements publics à long terme au profit de la recherche agricole. Ils devront également entreprendre des efforts systématiques afin d'introduire des technologies améliorées en puisant dans l'immense réserve mondiale en matière de recherche et procéder à des adaptations répondant aux réalités locales. Etant donné la rareté de ses ressources financières et surtout humaines, et au vu de l'expérience des nouveaux dragons d'Asie du Sud-Est et du Sud, l'Afrique devra décider, de manière rationnelle, quelle part de ses maigres ressources affecter à la recherche fondamentale dans le domaine de la génétique, de la physiologie des plantes et de la biotechnologie. Le futur devra être orienté vers une recherche agricole plus axée sur les adaptations. L'objectif visé ici serait de développer, étape par étape, des services nationaux de recherche bien centrés sur les besoins des différentes zones agro-écologiques et systèmes de production de chaque pays. Cet objectif aura besoin d'être largement soutenu par tous les mécanismes de recherche régionaux et internationaux.

**e) Amélioration de la performance des institutions fondamentales**

285. Il faudra aussi de nouveaux investissements, publics comme privés, en faveur des institutions, investissements devant prendre en compte la commercialisation, le crédit, la recherche et la vulgarisation. En ce qui concerne la commercialisation, les orientations futures devront garantir aux agriculteurs un accès plus facile et plus rapide aux marchés nationaux, régionaux et internationaux. Au niveau national, on devra orienter les efforts vers des systèmes de transport en milieu rural plus performants, une augmentation des capacités de stockage, une réduction des coûts commerciaux, dont les barrières formelles et informelles "non douanières", une meilleure qualité des produits, un soutien aux agro-industries de transformation et une meilleure connaissance du marché. Au niveau régional, l'accent devra porter sur la mise en œuvre sérieuse et sans réserve des conventions d'intégration régionale existantes, une meilleure connaissance du marché, et un soutien à davantage d'échanges commerciaux intra et interrégionaux par l'élimination des barrières douanières et non douanières, ainsi qu'une meilleure réaction, plus rapide, aux changements affectant la demande régionale et les choix de consommation. Au niveau international, les orientations devront se tourner vers une meilleure compréhension des modes de fonctionnement des marchés internationaux, y compris la nature de l'environnement concurrentiel en évolution, les attitudes à adopter afin de pouvoir l'affronter et en tirer parti. L'Afrique devra enfin faire preuve d'une grande aptitude à négocier pour s'assurer un accès plus équitable aux marchés mondiaux.

286. En ce qui concerne la vulgarisation, on devra mettre l'accent sur une approche pragmatique et une stratégie qui explore un certain nombre de méthodes de vulgarisation, différentes de la pratique courante où l'on se confine dans un seul et même modèle éprouvé. Une telle orientation n'est pas seulement sage, elle est aussi prudente au vu des pressions sur les ressources disponibles qu'imposent les programmes d'ajustement structurel en cours.

287. Les orientations futures devraient aussi garantir un accès plus facile au crédit et aux intrants agricoles tels que les semences et les engrais, en encourageant les paysans à entreprendre d'autres actions concertées telles que les coentreprises et les associations paysannes, pour pouvoir améliorer leur capacité de négociation et leur position. A cet égard, les contributions potentielles provenant de la revitalisation des coopératives - qu'elles soient détenues à titre privé par les paysans ou qu'elles soient sous leur administration - devront être pleinement exploitées.

**f) Investir dans les infrastructures rurales**

288. Des changements fondamentaux devront intervenir dans la manière dont les services d'infrastructure sont planifiés et fournis en Afrique. Les programmes d'ajustement structurel jouent un rôle primordial dans la détermination des types de réformes à conduire en Afrique en matière d'infrastructures. Les gouvernements africains devront par conséquent s'attendre à être sollicités pour une application plus rigoureuse des principes du commerce, un partage plus équitable des charges et une participation accrue du secteur privé à la fourniture de services d'infrastructure. Tous ces nouveaux principes sont particulièrement complexes et ne devraient en aucun être imposés de manière dogmatique. Le moyen le plus approprié de faire accepter ce partage des charges et d'accroître la participation des privés variera d'un pays à l'autre, car dépendant de la taille et de la force de ce secteur, de la capacité des gouvernements à régler les fournisseurs privés, des performances des fournisseurs du public et du consensus politique autour du partage des charges et de la propriété privée. Il faudra alors que le rôle des gouvernements change et qu'ils augmentent leur participation. Outre la responsabilité qui leur incombe d'améliorer les performances des services d'infrastructures qui sont sous leur tutelle, les gouvernements devront mettre en place des cadres d'orientation et de réglementation qui sauvegardent les intérêts des plus pauvres sans décourager le secteur privé.

**g) Investir dans les populations rurales**

289. Les investissements dans les populations rurales sont d'une importance capitale et devront se faire par le



biais des activités à mener, des relations hommes/femmes, des régions et des groupes ethniques. Pour garantir un accès plus adéquat et plus étendu aux services sociaux, chaque pays africain devra réexaminer ses politiques en matière de fourniture de services sociaux, y compris l'application des frais facturés aux usagers.

290. En ce qui concerne les services de santé, le rapport coût/efficacité serait plus intéressant si l'on mettait davantage l'accent sur la prévention et la fourniture de certains services au bas de la pyramide du système sanitaire. Ceci exigera un recentrage des services de soins de santé primaire vers la fourniture des services de base nécessaires. A cet égard, une attention toute particulière devra être portée à la gestion et à la formation du personnel de soins de santé primaires et aussi à l'accessibilité du matériel de santé. La rapide évolution de l'infection par VIH et SIDA ajoutera à l'urgence des actions à mener dans une situation déjà grave et qui exige une attention toute particulière.

291. Enfin, les investissements dans les ressources humaines en milieu rural devront prendre en compte la question hommes/femmes car le renforcement du capital humain féminin si négligé a un impact considérable sur le bien-être des autres membres de la famille, particulièrement les enfants, notamment en ce qui concerne leur production à long terme et leurs perspectives de pourvoyeurs de revenus. Dès lors, ces investissements devront être ciblés de sorte à accroître le capital humain féminin, augmenter la capacité des femmes à créer des richesses et protéger leur santé et leur statut nutritionnel afin de leur donner les moyens d'assumer pleinement leur rôle de production et de procréation.

#### D. Les processus de mise en oeuvre

292. Le malaise premier et primordial de l'économie africaine réside en l'incapacité de son agriculture de continuer à participer de manière productive au processus global de croissance économique. Le déclin persistant de la production alimentaire et agricole est devenu au fil des ans synonyme de stagnation de la région, de déclin au niveau social et de marginalisation au niveau mondial. Faute de nouvelles mesures de la part des gouvernements et des populations de la région pour augmenter de manière significative la production agricole, la zone Afrique toute entière continuera de connaître l'insécurité alimentaire, la détérioration économique et la stagnation. Des efforts concertés sont nécessaires, non seulement à l'intérieur de la région, mais aussi de la part de la communauté internationale pour mettre en œuvre les politiques et programmes décrits plus haut.

293. Le renforcement des capacités essentielles décrites dans ce chapitre nécessitera l'engagement total des gouvernements africains et l'étroite coopération des institutions, agences et organisations de la communauté internationale, qui ont aussi intérêt à soutenir le développement de l'agriculture africaine. Les pays africains doivent s'impliquer sans réserve dans ce processus de mise en oeuvre en s'engageant résolument au niveau politique et budgétaire et à travers un processus consultatif et participatif qui engage les agriculteurs et autres membres influents des collectivités rurales. La communauté internationale doit entrer dans un mode de partenariat actif avec les gouvernements africains par le biais de consultations sérieuses lors de la phase de programmation des investissements sectoriels. Ceci devrait être suivi d'une assistance coordonnée à long terme de la communauté des bailleurs de fonds à travers l'assimilation profonde du processus et un soutien financier ferme et explicite. ■



## II.7 EXPLOITATION DES RESSOURCES NATURELLES : DIVERSIFICATION, TRANSFORMATION ET FABRICATION

### A. Questions à résoudre

294. L'atout le plus évident de l'Afrique, c'est son vaste patrimoine naturel. Les ressources minérales énormes de la région sont équitablement réparties à travers le continent et comprennent, entre autres, d'immenses dépôts de minerais de fer estimés à 45 milliards de tonnes et représentant 20 % des ressources mondiales : manganèse, principalement au Gabon et au Ghana, représentant 78 % des réserves mondiales connues; chrome, principalement au Zimbabwe, à Madagascar et en Afrique du Sud, représentant 95 % de l'ensemble des réserves mondiales; bauxite, alumine et aluminium, principalement en Guinée et au Ghana, représentant plus de 47 % des réserves mondiales connues et plus de 100 milliards de tonnes de phosphates, représentant 70 % des réserves mondiales.

295. Le continent possède également un potentiel hydro-électrique estimé à plus de 360 giga watts (GWh) et représentant 16 % du total mondial<sup>1</sup>. Cependant, seuls l'Algérie, l'Égypte, la Libye, la Tunisie, la Maroc, l'Afrique du Sud, la Zambie, le Zimbabwe, le Nigéria, le Ghana et le Zaïre sont les principaux producteurs d'électricité (plus de  $3 \times 10^9$  GWh par an). Vingt cinq pays ont des capacités de production d'électricité de moins de  $0,5 \times 10^9$  GWh par an et une consommation d'énergie de moins de 1 Gcal par tête d'habitant - la plus faible au monde.

296. Le pétrole est produit en Algérie, en Libye, en Tunisie, au Bénin, en Côte d'Ivoire, au Cameroun, au Congo, au Gabon, en Angola, au Zaïre. A l'exception de neuf pays exportateurs de pétrole brut, tous les pays africains importent du pétrole hors du continent. Dans le même temps, les réserves de pétrole connues dans de nombreux pays africains ne sont pas exploitées.

297. La riche diversité biologique de l'Afrique et sa richesse en flore et faune sont uniques au monde. Son bétail et ses ressources forestières ainsi que les immenses ressources de ses fleuves, lacs, océans et mers constituent un énorme potentiel du fait qu'ils valorisent de manière significative l'exploitation de la base de ressources naturelles du continent par des activités de transformation.

298. Il est toutefois déplorable que ces ressources naturelles ne soient pas suffisamment exploitées et gérées adéquatement afin d'alléger la pauvreté du continent et de favoriser un développement durable. Bien entendu, ces dernières années, les pays africains n'ont cessé d'accroître l'exportation de ces ressources naturelles brutes, laissant

aux pays développés le soin de les transformer. Cette politique renforce effectivement l'avantage relatif des pays développés dans la mesure où les industries de ces pays utilisent ces matières premières relativement bon marché comme intrants dans la production de marchandises qui sont ensuite exportés vers l'Afrique à des prix exorbitants, aggravant ainsi le problème du déficit chronique de la balance des paiements.

299. En outre, lorsque ces ressources naturelles ont été transformées au niveau du continent, il a été noté de graves cas de dégradation de l'environnement, particulièrement dans les industries pétrolières. Lorsque la faune a attiré les touristes des pays développés, il n'y a pas eu de mécanismes adéquats pour contrôler l'impact écologique et les dégâts à l'environnement. Il est également de notoriété publique que les ressources végétales génétiques de l'Afrique sont actuellement utilisées par les pays développés pour mieux exploiter les variétés de récoltes qui seront ensuite commercialisées dans les pays africains. L'incapacité à contrôler les activités de pêche illégales dans ses eaux côtières a favorisé la pratique de la pêche intensive et entraîné des pertes importantes de revenus dans de nombreuses régions du continent.

300. En Afrique, à l'exception de quelques rares cas, les tentatives de transformation de ressources naturelles ont généralement échoué. Le secteur industriel est restreint, faible et régresse dans l'économie africaine. La part de l'industrie manufacturière dans l'ensemble du PNB de la région est passée de 11,35 % en 1986 à 10,6 % entre 1990 et 1992. Pour l'Afrique en développement, la valeur ajoutée dans l'industrie manufacturière (VAM) aux prix de 1990 (comme pourcentage du PNB) est également passée de 12,1 % en 1990 à 11,8 % en 1993. Il faudra que l'Afrique renverse la tendance par le renforcement et la réadaptation des capacités essentielles en vue de la transformation des énormes ressources naturelles de l'Afrique et de l'accélération du processus d'industrialisation dans la région.

301. Il est nécessaire de faire des efforts pour accélérer la mise en place des capacités pour la transformation des matières premières en produits finis de façon à accroître la valeur ajoutée de la base de ressources naturelles de l'Afrique et rendre ses produits plus compétitifs sur les marchés mondiaux. En outre, plus d'efforts devraient être faits pour mettre en place les capacités essentielles afin d'être mieux en mesure de gérer les ressources naturelles du continent et arrêter la dégradation de l'environnement.

302. Il est aussi important pour les pays africains de mettre en place des capacités pour la cartographie des ressources naturelles dans les divers pays afin de permettre une bonne gestion de ces ressources fondée sur la connaissance de leurs quantités. Les capacités pour le développement des compétences locales devraient prendre en compte les aspects culturels de la gestion des ressources naturelles. Il s'agit là d'un élément particulièrement important du fait qu'il permet aux nations d'avoir la maîtrise de leurs ressources naturelles pour mieux les gérer et les exploiter.

## **B. Questions importantes**

### **a) Environnement favorable**

303. Si l'environnement politique est favorable, des effets de ruissellement pourront encourager la transformation et l'utilisation de ressources naturelles. Le gouvernement a donc un rôle important à jouer en donnant le ton par la création d'un climat politique stable. Cette situation généralement dénommée environnement propice entraîne la création d'un bon climat pouvant permettre aux chefs d'entreprise de traiter leurs affaires sans craindre de perdre leurs investissements. Du point de vue de l'investisseur privé aussi bien national qu'étranger, un environnement politique propice est à même d'encourager l'industrie manufacturière et les initiatives transfrontières. Ainsi le rôle du gouvernement en tant que facilitateur est un rôle très important pour l'exploitation des ressources naturelles.

### **b) Rôle du secteur privé**

304. Le secteur privé devrait être habilité à jouer le rôle qui lui revient grâce à la création d'un environnement favorable. A cet égard, le soutien du gouvernement consiste entre autres à fournir l'infrastructure, les mécanismes législatifs et consultatifs appropriés et un cadre macro-économique propice à même de favoriser des activités orientées vers le marché. Les institutions de recherche-développement et les universités devraient également être encouragées à soutenir le secteur privé.

305. Le secteur privé étant sensé être efficace en matière d'activités lucratives telles que l'industrie manufacturière, le tourisme etc., il pourrait stimuler la compétitivité de l'Afrique dans l'arène internationale, particulièrement en ce qui concerne la satisfaction des exigences draconiennes des normes de qualité dictées par l'Accord du Cycle d'Uruguay, particulièrement les catégories ISO 9 000 et ISO 14 000. Des capacités devraient être mises en place pour le secteur privé autochtone, spécialement le secteur informel pour lui

permettre de participer pleinement à la transformation des ressources naturelles. Le secteur informel devrait être doté des compétences nécessaires à une plus grande efficacité grâce à l'établissement de liens plus efficaces avec le secteur privé organisé officiel dans le domaine de l'utilisation des ressources naturelles.

### **c) Impact de l'environnement**

306. L'exploitation des ressources naturelles comporte des dangers et exige qu'on dispose des capacités essentielles de gestion de l'écosystème fragile : lutte contre la désertification et la sécheresse dictée par la surexploitation des forêts, promotion d'un développement agricole et rural durable, protection de la vie marine etc. Des capacités de gestion de l'écosystème fragile, particulièrement le reboisement des forêts qui se dégarnissent vite, doivent être développées.

307. Avec des encouragements adéquats du gouvernement, le secteur privé des PMI et PME à vocation exportatrice peut également favoriser des modes de productions écologiquement sains et renforcer la participation des femmes à l'industrie manufacturière. Le gouvernement devrait également encourager l'adoption des systèmes ISO 14 000 de contrôle et de gestion de l'environnement qui couvrent des domaines tels que les audits internes sur l'environnement, le développement et l'étiquetage des produits écologiques. L'engagement opportun, particulièrement au vu des préoccupations mondiales pour la mise en oeuvre du Programme Action 21, donnera aux chefs d'entreprise africains un avantage relatif dans la production et l'exportation de produits écologiques.

### **d) Rôle des femmes**

308. Le rôle de la femme n'a pas été pleinement reconnu dans le processus de transformation des ressources naturelles, même si ce sont les femmes qui sont les premières à subir les conséquences de la mauvaise gestion des ressources naturelles de l'Afrique. Les capacités devraient être renforcées en vue de l'amélioration des compétences de la femme en matière d'entreprise, particulièrement aux niveaux des PMI et PME, lui permettant ainsi de participer activement au processus de production.

309. Les coopératives de transformation des ressources naturelles devraient donner plein pouvoir aux femmes en leur confiant des postes de responsabilité. Les femmes devraient bénéficier d'une formation scientifique dès le début de l'enseignement afin de pouvoir acquérir les compétences nécessaires pour l'industrie manufacturière et

l'exploitation des ressources naturelles. Ce processus devrait également tenir compte de la rémunération lorsque les mêmes tâches sont exécutées par l'homme et la femme.

#### e) Compétitivité

310. Par la signature de l'Accord du Cycle d'Uruguay, la plupart des pays africains ont accepté, consciemment ou non de prendre part à la compétition au même titre que les pays développés. Les produits africains devront à présent se conformer aux normes de qualité établies par l'Organisation mondiale du commerce, grâce aux catégories ISO 9 000 qui visent à fournir un ensemble de normes de qualité génériques applicables à une large gamme de produits par la fourniture d'un guide de gestion de la qualité et des exigences de la garantie de qualité<sup>2</sup>. L'application des normes ISO 9000 constitue un important moyen de sensibiliser davantage à la qualité, en rehaussant l'image du produit et en assurant la promotion de la technologie moderne. Il faudrait aussi inculquer des compétences visant à rendre compétitif aux niveaux national, sous-régional et régional.

311. Les entreprises de l'Afrique sub-saharienne (à l'exception de l'Afrique du Sud) n'ont mis en place que dix systèmes de normes ISO 9000 environ alors que Singapour à lui seul en compte plus de 600<sup>3</sup>. Ce qui risque de se passer c'est qu'au moment de l'entrée en vigueur des Accords du Cycle d'Uruguay les pays africains n'auront pas mis en place un nombre suffisant de normes de qualité leur permettant d'être compétitifs sur les marchés mondiaux. A cet égard, l'importance de la participation du secteur privé devrait être considérée et les capacités renforcées en vue de promouvoir la mise en oeuvre de l'ISO 9 000.

#### C. Politiques et programmes

312. La transformation des ressources naturelles d'un pays ne peut se faire en dehors des autres activités économiques de ce pays en particulier et du monde en général dans la mesure où le processus implique des relations importantes avec d'autres secteurs internes et externes de l'économie. Des politiques macro-économiques saines constituent une condition préalable à la croissance des activités de l'industrie manufacturière dans les économies africaines.

313. Au début des années 90, certains pays africains ont lancé un programme de réforme économique basé sur l'exportation en vue d'améliorer la croissance économique et l'emploi par la réalisation de taux d'investissement plus élevés et la croissance des exportations. En conséquence, l'investissement local et étranger notamment les entreprises conjointes et, en particulier celles à vocation exportatrice

ont été encouragées. Parmi les autres mesures politiques importantes prises par certains pays pour favoriser des activités économiques productives on peut retenir :

a) Un environnement macro-économique plus stable, la stabilité des prix accompagnée d'une dépendance moins forte à l'égard des ressources financières extérieures;

b) Une infrastructure très fonctionnelle sur la base de l'énergie, de l'eau, des télécommunications, des transports et de l'amélioration des liaisons routières, ferroviaires et aériennes aux niveaux international et régional ;

c) La suppression des restrictions de change concernant la remise de dividendes, les procédures d'investissement, les redevances, commissions etc., l'investissement étranger par la bourse; la suppression des systèmes d'allocation de devises et leur remplacement par un système de marché de change dans lequel les sociétés seront autorisées à garder 100% de leurs recettes d'exportation qui pourront être commercialisées par le marché interbancaire de devises. Ainsi, l'investissement local et étranger, notamment les entreprises conjointes, en particulier celles à vocation exportatrice, seront encouragées à lancer des activités productives.

#### D. Processus de mise en oeuvre

a) **Aperçu global sur la mise en place des capacités humaines**

314. La transformation des ressources naturelles doit s'appuyer sur des infrastructures institutionnelles telles : a) qu'un bon système éducatif; b) des institutions de recherche-développement; c) des laboratoires de test et de contrôle de qualité; d) des services d'information industriels; e) des services de promotion industrielle et des institutions de soutien, des organes de poids et mesures et de normes; et f) un système financier industriel efficace. Pour apporter sa contribution au développement industriel, le gouvernement doit soutenir les infrastructures institutionnelles tout comme il l'a fait pour les infrastructures physiques.

315. La formation d'un personnel local est de plus en plus considérée comme une stratégie visant à réduire le coût des experts qui parfois apportent aux pays africains une technologie inopérante. Des programmes de formation bien pensés garantissent la participation des experts locaux à l'ensemble du processus de planification, de conception, de négociation de contrat et de mise en oeuvre du projet. Il est en outre utile de former la population locale pour qu'elle participe activement à la transformation et à la

gestion des ressources naturelles. L'orientation de ces programmes devrait être étroitement liée aux besoins des industries en place et à ceux des projets industriels futurs.

316. La hausse du coût de la technologie peut être considérablement modérée par la mise à jour opportune des techniques par les pays en développement. Certains pays africains prévoyants comme la Tunisie, le Nigéria et le Zimbabwe ont sincèrement essayé de maîtriser la technologie importée grâce, principalement à la reconnaissance de leur inévitable confrontation avec l'ordre économique mondial en mutation caractérisé par la mondialisation de la technologie dont les grands champions sont les grandes sociétés transnationales qui, seulement quelques années auparavant, étaient prêtes à vendre une technologie dépassée aux acheteurs de technologie peu avertis, naïfs et, pire encore, corrompus, des pays en développement.

317. Rares sont les pays africains qui s'efforcent par conséquent d'atteindre le niveau le plus élevé possible d'autosuffisance technologique dans le cadre de leurs ressources restreintes. L'objectif visé est la maîtrise du processus d'industrialisation, maîtrise qui consacre la création et le développement d'organes industriels viables et la formation d'un personnel compétent utile à la mise en oeuvre du processus.

318. Dans les principales étapes de la maîtrise du système d'industrialisation, l'on peut considérer comme fondamentaux les huit niveaux de compétence ci-après :

- a) Faire fonctionner une machine;
- b) L'entretenir;
- c) La réparer;
- d) La rénover (notamment fabrication de pièces de rechange);
- e) Adapter une machine donnée, produire ou passer à de nouvelles conditions;
- f) L'améliorer;
- g) Concevoir un nouveau produit ou processus; et
- h) Introduire une nouvelle technologie<sup>4</sup>

319. L'autosuffisance technologique est, dit-on réalisée lorsque les deux dernières étapes sont atteintes. Toutefois, en raison des contraintes imposées par la restriction des ressources financières dans les pays en développement, la maîtrise du processus d'industrialisation ne peut se réaliser qu'avec un personnel local approprié ayant les niveaux de compétences sus-mentionnés. Jusqu'ici, les pays en développement n'étant pas suffisamment dotés de personnel compétents à même d'occuper les niveaux les plus élevés dans le processus de maîtrise qui caractérise l'autosuffisance technologique, la solution traditionnellement adoptée consiste à compter sur l'importation du personnel de "haut niveau" et sur la technologie acquise. Une telle solution devient de plus en plus indésirable devant la preuve de plus en plus évidente que le personnel de "haut niveau" importé coûte trop cher et que dans tous les cas, il existe des Africains capables d'exercer ces fonctions avec un minimum d'assistance de la part de leurs homologues des pays industrialisés.

#### Encadré 4 Enseignement de la culture technique

Dans le but de renforcer son programme de développement des ressources humaines pour réduire l'écart des compétences techniques entre la minorité blanche et la majorité noire, le gouvernement a pris une série de mesures visant à encourager la mise en oeuvre du programme. Parmi ces mesures on peut noter : 1) la nécessité, pour les entreprises du secteur structuré de payer une taxe de 1 % en vue de rembourser les entreprises ayant présenté des programmes de formation internes adoptés et, 2) la révision du code du travail qui donne au gouvernement la possibilité d'intervenir pour ce qui concerne les conditions salariales et d'emploi des travailleurs noirs. Cette initiative du gouvernement et le fait que les organisations du secteur privé ont reconnu que la formation de leurs employés, constituait une bonne affaire ont été à la base de systèmes novateurs de formation de personnel.

Plusieurs organisations du Zimbabwe se sont lancées dans des programmes de formation de compétences techniques visant, non seulement à fournir des qualifications au personnel, mais encore à **le doter d'une culture technique**. Le Zimbabwe National Chamber of Commerce (ZNCC) et la Bindura Nickel Corporation Ltd, filiale d'un groupe de sociétés anglo-américaines sont deux des nombreuses organisations qui se sont lancées dans ces programmes. Pour ce qui concerne la ZNCC, elle a procédé à la formation de jeunes chambres de commerce au niveau de l'école secondaire en vue d'introduire le concept des affaires et d'inculquer l'esprit d'entreprise aux étudiants dès leur jeune âge. Au Zimbabwe, en janvier 1993, 250 écoles secondaires participaient déjà à ce programme qui espère-t-on, incitera les étudiants, soit à lancer leurs propres affaires après l'école secondaire, soit à aller à l'université, armés des qualifications requises en matière d'entreprise qui leur permettront d'être plus imprégnés de la question.

Pour sa part, la société anglo-américaine identifie les employés éventuels au niveau des écoles secondaires, suit leur évolution à l'université, offre à ceux qui sont sélectionnés pour travailler avec elle deux années de stage en ingénierie et gestion. Par un processus d'évaluation permanente de leurs aptitudes, les employés qui auront fait leurs preuves sont immédiatement placés à des postes de responsabilité.

#### b) Coopération régionale

320. Il est évident que les marchés individuels de campagne ne justifient pas en général la décision d'entreprendre la transformation des ressources naturelles surtout en raison de la petite taille du marché. C'est dans cet esprit que le programme de la deuxième Décennie de développement industriel de l'Afrique a élaboré des programmes et projets sous-régionaux. La gravité de ce problème a été clairement démontré par la faible capacité d'utilisation des usines nationales qui n'ont d'intrants adéquats. Le rôle du secteur privé dans cet effort peut s'avérer crucial. Les gouvernements devraient encourager les entrepreneurs à accéder à des ressources transfrontières pour que le secteur puisse jouer ce rôle.

321. Il existe à l'heure actuelle un certain nombre d'institutions régionales parrainées par la CEA dont l'utilisation pleine pourrait déboucher sur une plus grande efficacité de la formation de la main-d'oeuvre et de la recherche-développement industriels. Il s'agit des suivantes : Centre régional africain de conception et de fabrication techniques (ARCEDEM); Centre régional

africain de technologie (CRAT), Organisation régionale africaine de normalisation (ORAN), Institut supérieur africain de formation et de recherche techniques (AIHTTR) et Centre régional pour les services de levés, cartographie et télédétections (RCSSMRS).

#### c) Mobilisation de ressources financières

322. La mobilisation de ressources financières constitue l'un des plus grands obstacles à la mise en oeuvre de programmes d'industrialisation en Afrique. L'investissement y est également considérablement entravé par les distorsions macro-économiques et l'instabilité politique qui contribuent grandement à la fuite massive de capitaux estimée à 40 milliards de dollars entre 1976 et 1987, montant qui équivaut à la moitié de l'APD reçue pendant la même période.

323. Parmi les moyens novateurs d'attirer des fonds pour soutenir les programmes d'industrialisation, figure : a) l'utilisation effective, dans certains pays, de l'excès de liquidité financière pour financer des projets industriels viables en Afrique; b) la libéralisation du droit de propriété

d'institutions financières africaines en vue d'introduire un critère de compétition et mettre fin à la situation de monopole dans certains domaines du secteur financier; c) la mise à contribution de la Banque africaine de développement (BAD) afin de la rendre plus sensible aux

besoins des industriels africains en décentralisant ses services, particulièrement ceux relatifs à l'industrialisation. Au niveau international, un environnement favorable devrait être créé afin d'attirer l'investissement étranger direct et d'encourager le capitalisme d'entreprise.

1. *Pour de plus amples informations, voir "Report on Regional Strategy for Rational Location of Industries in the context of the Abuja Treaty", document CAMI. 12/6/a. IHSD/CEA, présenté à la douzième réunion de la Conférence des ministres africains de l'industrie tenue à Gaborone, Botswana, du 29 mai au juin 1995.*
2. *ISO 9000 - 1 Gestion de la qualité et des normes de garantie de la qualité. 1ère partie : Directives pour la sélection et l'utilisation. Première édition 1994-07-01.*
3. *Sanjaaya Lall : Le nouvel environnement international et la voie à suivre par l'industrie africaine. Présenté au Forum du secteur privé tenu en marge de la 12ème réunion des Ministres africains de l'industrie tenue à Gaborone, Botswana du 3 au 6 juin 1995.*
4. *ONUDI : Première consultation sur la formation de main- d'oeuvre industrielle : Stuttgart, République fédérale d'Allemagne (22-26 novembre 1982).*



## II.8 GESTION DES RESSOURCES ET DE L'ENVIRONNEMENT AFRICAINS POUR UN DEVELOPPEMENT DURABLE

---

### A. Le Problème

324. Les pratiques de production agricole, minière et énergétique ont conduit en Afrique à un épuisement des sols, à la déforestation et à la pollution des habitations humaines. Parce qu'une pression démographique sévère et sans cesse croissante s'exerce sur des terres arables limitées et parce qu'il y a une demande pressante de production de cultures vivrières et de rente, l'environnement africain et sa base de ressources naturelles subissent des pressions considérables. Il faut par conséquent renforcer les capacités pour permettre aux pays africains de gérer leurs activités de développement socio-économique de manière durable et remplir leurs obligations internationales relatives à la nécessité de créer une certaine harmonie entre l'environnement et le développement.

325. Les problèmes de dégradation des sols se compliquent davantage sur le continent, car les pays sont obligés de produire pour exporter afin d'honorer une dette énorme et financer leurs activités de développement; une pression considérable est donc exercée sur les sols fragiles du continent, les forêts et les ressources en eau. C'est cette même pression qui a conduit au déversement de déchets toxiques dans certains pays africains.

326. La dimension environnementale de la crise africaine continue d'être prise à la légère. Les considérations environnementales sont toujours occultées dans les politiques de développement, la formulation et l'exécution des programmes. Cela s'explique principalement par le fait que les compétences en matière de gestion de l'environnement ne sont pas assez développées dans la majorité des pays africains. La gestion des aspects du développement qui ont un impact négatif sur l'environnement et par conséquent sur la santé et le bien-être des hommes constitue un sujet majeur de préoccupation. La création des capacités de gestion de l'environnement pour un développement durable en Afrique devrait en priorité aborder trois domaines cruciaux. Il y a d'abord la dégradation environnementale liée à l'écologie, elle se manifeste par la désertification, la déforestation et leurs effets négatifs sur la production agricole ainsi que sur la santé et le bien-être des êtres humains et des animaux. Et c'est là que l'équation environnement-population devient fondamentale car les ressources écologiques ne peuvent s'accommoder d'une croissance démographique incontrôlée.

327. Le deuxième aspect est relatif à la gestion des impacts du développement qui ne sont pas nécessairement de nature écologique : lutte contre la pollution, y compris produits et matériaux chimiques dangereux, toxiques ou non, en plus de la gestion des déchets industriels et des ordures ménagères.

328. Le troisième est relatif à la création d'une base d'information et de données. Sur les problèmes environnementaux, ces données sont importantes pour l'analyse des programmes et leur planification mais elles sont encore très peu développées dans les pays africains.

#### a) Problème de développement d'origine écologique

329. L'agriculture africaine a connu de graves phases de surexploitation. En plus de l'épuisement de la capacité de charge de l'écosystème, les technologies qui sont mises au point ne favorisent pas une agriculture qui préserve l'environnement. Il s'y ajoute l'utilisation et la gestion de produits agro-chimiques qui ont un impact négatif sur les sols, les ressources en eau et l'ensemble de l'écologie. De nombreuses femmes s'adonnent à des activités agricoles qui perpétuent ces problèmes, et il faut donc pour remédier à cette situation prendre leurs besoins en charge.

330. La désertification constitue une grave menace pour beaucoup de populations africaines. Chaque année, les déserts africains progressent de 70 km. Dans les zones semi-arides et arides du continent, plus de 80 % de la population vivent de terres qui sont gravement touchées par la désertification. Les perspectives réduites, le nombre limité de pâturages et le nombre élevé de têtes de bétail ont résulté en un surpâturage, la surexploitation de terres peu fertiles, la déforestation due à la demande croissante en bois de chauffe et d'oeuvre. Les effets d'une sécheresse prolongée ont contribué à davantage accélérer le processus de dégradation de l'environnement et de désertification.

331. Les forêts tropicales d'Afrique sont détruites à un rythme de 3,7 millions d'hectares par an, dont la moitié pour la seule Afrique de l'Ouest. Plus de 30 % de la forêt originelle de pays tels que la Côte d'Ivoire ont déjà disparu. En Ouganda, le taux de déforestation est estimé entre 10 000 et 15 000 hectares. L'Ethiopie dont plus de 60 % des terres étaient couvertes de forêts il y a cinquante ans ne compte plus guère que 3 % de zones forestières. A Madagascar, l'on estime que la destruction de plus de 90 % de la forêt primaire originelle a résulté en l'extinction de

la moitié des essences endémiques originelles. Les causes majeures en sont le défrichage à des fins d'agriculture de subsistance, la culture itinérante et l'exploitation incontrôlée du bois, principalement pour l'exportation, ainsi que l'expansion des établissements humains.

332. La perte de la couverture végétale a causé d'autres problèmes tels que la baisse de la fertilité des sols, l'érosion et la destruction des ressources et de la diversité génétiques. Le matériel génétique des essences sauvages a une valeur économique importante car il permet de produire des variétés améliorées, de nouveaux médicaments et remèdes et il peut constituer de la matière première pour les produits industriels. Les essences rares et les zones naturelles protégées sont aussi des attractions majeures pour l'industrie du tourisme qui ne cesse de se développer dans les pays africains. L'absence de protection et la mauvaise conservation d'habitats tels que les marécages de mangrove et les marécages côtiers rendent impossible le maintien de la productivité de la pêche côtière qui est une source importante de protéines et de revenus pour des millions d'Africains.

333. Dans les économies fortement dépendantes des ressources écologiques, l'eau est une ressource vitale. Les ressources en eau du continent africain ont considérablement baissé ces 25 dernières années même dans le bassin du Congo-Zaïre qui reçoit environ 50% de toute l'eau déversée sur l'ensemble du continent. Par conséquent, il y a, dans la plupart des pays, de graves pénuries d'eau chroniques et parfois saisonnières. Et cependant la demande en eau s'accroît très rapidement à cause de la croissance démographique, de l'urbanisation, de l'industrialisation et des besoins d'irrigation.

334. Un grand nombre d'Africains n'ont pas accès à de l'eau potable exempte de danger. La pollution de l'eau, causée par les industries, les eaux de ruissellement des villes, les eaux usées et les produits agro-chimiques est en constante progression dans bien des pays et rien n'est fait pour la combattre. Les ressources en eau souterraines sont en grande partie mal gérées et elles sont polluées, elles s'épuisent ou ne font l'objet d'aucune attention.

335. Les fleuves internationaux sont d'importantes sources en eau pour beaucoup de pays africains. En Egypte par exemple, ils produisent plus de 50 fois davantage d'eau que les pluies. Le continent a plus de 50 bassins fluviaux importants, et aucun autre continent ne peut se vanter d'en avoir autant. Presque tous les pays africains sont traversés par au moins un bassin. L'ensemble du territoire national de quatorze pays se trouve dans un bassin fluvial international. Et cependant dans la plupart des cas, il n'y a pas d'accord intergouvernemental véritable. Seuls quelques bassins ont des organes de consultation et de

coopération sur la gestion et l'exploitation durable de leurs ressources en eau communes.

## **b) Problèmes d'origine non écologique**

336. Les problèmes qui ne sont pas d'origine écologique sont ceux causés par la production industrielle et les modes de consommation. Le développement industriel a été si lent qu'il n'a joué qu'un rôle négligeable dans la promotion socio-économique du continent. Cela s'explique par le fait que le développement industriel n'était pas censé satisfaire les besoins à moyen et long termes des populations. Il y a dans une large mesure un manque de réglementation de la production industrielle parce que les normes environnementales et de santé appropriées sont inexistantes ou alors elles ne sont absolument pas prises en compte. Les coûts de la pollution croissante et de l'épuisement des ressources exercent des pressions supplémentaires sur les ressources limitées des gouvernements. La gestion des ordures ménagères et des déchets industriels sont une préoccupation croissante, singulièrement dans les zones urbaines. Si des programmes de restauration et de santé publique ne sont pas développés pour prendre ces problèmes en charge, les générations à venir seront confrontées à une multitude de problèmes environnementaux persistants, une base de ressources réduite et des perspectives économiques peu reluisantes. Des politiques et programmes durables de valorisation des ressources humaines sont un aspect déterminant du programme de développement.

## **c) Elaboration inadéquate de bases de données sur l'environnement**

337. L'élaboration et l'entretien de bases de données sur l'environnement laissent beaucoup à désirer. Les programmes ne peuvent être formulés, mis en oeuvre, suivis et évalués de manière réaliste sans qu'à cet effet, il y ait une base de données bien fournie. En dehors de bases de données sectorielles, il n'existe pas de bases de données qui:

i) établissent de manière claire les relations entre la population et les variables du développement, en déterminant les objectifs démographiques sur la base de ces relations et en formulant des politiques et programmes visant à atteindre ces objectifs.

ii) favorisent l'harmonisation des procédures de planification en collectant des données sur les ressources en terres, et identifient les zones de même capacité, déterminent les problèmes et valeurs qui doivent être pris en compte dans la création de mécanismes destinés à encourager une utilisation des ressources qui soit efficace et qui tienne compte de l'environnement ;

iii) informent sur les ressources en eau de surface et souterraines; et

iv) permettent de déterminer l'impact qu'ont sur l'environnement, la production industrielle, la consommation et les autres activités de développement.

#### **d) Mobilisation des ressources**

338. La mobilisation des ressources est un aspect fondamental de la gestion de l'environnement. La gestion de l'environnement a été considérée comme un aspect du développement qui consomme des ressources. Cela est vrai. Mais ce qui est aussi vrai, c'est qu'elle peut aussi générer des ressources lorsque les mesures idoines sont prises et lorsque l'on investit pour sa bonne exécution. Des mécanismes tels que le mécanisme de l'environnement mondial (MEM) peuvent être utilisés pour aider à l'exécution du programme de renforcement des capacités institutionnelles africaines au niveau national.

#### **B. Politiques et programmes de mise en place de Capacités**

339. Les principaux objectifs du renforcement des capacités doivent être :

i) de formuler sur la base de projets existants, des stratégies de développement durable pour la réalisation et la mise en oeuvre des objectifs de gestion de l'environnement;

ii) d'identifier les domaines prioritaires du Programme Action 21 de la CNUED et de formuler un homologue national pour appuyer les objectifs de développement durable;

iii) d'identifier les principaux besoins en matière de renforcement des capacités sur une base nationale, sous-régionale et régionale pour la mise en oeuvre véritable du programme Action 21 et des projets de développement durable; et

iv) de formuler des programmes et projets destinés à satisfaire les besoins en matière de mise en place des capacités afin de renforcer la recherche nationale ou le cas échéant, la recherche - développement technologique au niveau régional, accroître les connaissances, améliorer

l'information et la qualité des bases de données, et impliquer davantage toutes les parties prenantes au processus décisionnel.

340. Pour une gestion harmonieuse de l'environnement et des ressources écologiques, les rôles et les responsabilités devraient être clairement définis, ceux de l'Etat dans la formulation et l'application de la politique globale et ceux des acteurs impliqués, notamment les communautés, les femmes et le secteur privé.

341. Ainsi que cela est suggéré au chapitre 37 du programme Action 21 de la CNUED sur le renforcement des capacités, il faut que soit amélioré ou revu le processus décisionnel afin que les aspects socio-économiques et environnementaux soient pleinement pris en compte et que soit assurée une plus grande participation des franges de la population.

342. L'un des facteurs importants qui permettent de promouvoir un développement durable et respectueux de l'environnement se trouve dans l'harmonie qui doit exister entre la production économique et la capacité de charge de la terre. L'approche doit être pluridisciplinaire et elle doit intégrer les sciences sociales (singulièrement l'économie) et les sciences naturelles de même que la mise au point de la science et de la technologie appropriées. Un cadre global qui permette de prendre en charge les aspects environnementaux dans le processus de développement implique la mobilisation collective des ressources de l'Afrique pour une approche de développement dont l'homme serait l'objet principal et qui se ferait à travers des initiatives nationales, régionales et internationales.

343. La création d'un environnement propice pour tous les acteurs implique la démocratisation totale de toutes les sociétés africaines et exige l'entière participation des organisations gouvernementales et non gouvernementales ainsi que des groupes des communautés de base. Cette approche permet aux populations d'être mieux informées sur les problèmes environnementaux et donne la possibilité aux communautés, ONG, paysans, travailleurs, femmes et jeunes de prendre dans leurs diverses localités des mesures de protection de l'environnement. Dans le cadre de ces programmes, les activités existantes et nouvelles peuvent être identifiées pour la mise en oeuvre des stratégies formulées dans l'agenda pour l'environnement africain et reflétées dans celles contenues dans le programme Action 21.

## ENCADRE 5

### *Mesures et cadres juridiques comme éléments-clés de la gestion de l'environnement et de la mise en place des capacités*

"Nous allons dorénavant procéder à de larges consultations pour nous assurer que tous les points de vue soient reflétés dans l'élaboration de notre politique" Nelson Mandela dans Preface to the South African Reconstruction and Development Programme (RDP) (1994).

"Le gouvernement démocratique doit s'assurer que tous les citoyens sud-africains d'aujourd'hui et de demain ont droit à une qualité de vie décente grâce à une utilisation durable des ressources".

"Les aspects environnementaux doivent être pris en compte lorsqu'une décision quelconque est prise. Pour ce faire, il faut qu'il existe des procédures qui obligent les décideurs à indiquer clairement les aspects environnementaux qu'ils prennent en compte lorsqu'ils étudient des projets".

"Les stratégies de développement doivent lors de la phase de planification inclure une étude d'impact sur l'environnement".

"Le gouvernement démocratique doit réviser la législation ainsi que les méthodes actuelles d'administration de l'environnement afin de mettre au point un système efficace de gestion de l'environnement. Il doit procéder à un audit environnemental dont les résultats seraient rendus publics. Il doit contrôler les activités des industries qui ont un impact sur l'environnement".

"Les amendes ou délits environnementaux sont inadaptés et incohérents. Le système juridique sud-africain ne permet pratiquement pas de condamnation à la suite de délits environnementaux. Le gouvernement démocratique doit rationaliser la législation environnementale pour la rendre plus cohérente et mieux applicable".

*Meeting basic needs - Experts from the South African RDP, 1994 RDP - 1994.*

344. La mise en oeuvre de programmes environnementaux dans l'optique d'un développement durable exige des mutations profondes et des ressources accrues et l'accent devra être mis sur le contenu des programmes, la formulation et le processus de planification du développement économique dans les pays membres. Les Etats africains doivent être capables de regrouper tous les secteurs dans un programme de développement qui soit interactif, complémentaire et progressif dans le cadre de la coopération et de l'intégration sous-régionales et régionales. Les activités de mise en place des capacités doivent par conséquent être basées sur la mise en place d'institutions et la valorisation des ressources humaines dans le cadre :

a) d'un engagement politique visant à s'assurer que les processus de développement ne détruisent pas les ressources dont dépendra le développement futur; et

b) d'une redéfinition des priorités de développement national afin de réduire les contraintes qu'imposent les conditions naturelles, la situation économique internationale actuelle et le fardeau de la dette.

345. Pour que la mise en place de la capacité à gérer l'environnement devienne partie intégrante du processus de développement durable, les pays africains doivent assurer leur accès à la technologie et aux connaissances techniques. Il faut qu'ils aient la capacité d'élaborer des politiques et de prendre des décisions qui permettent de formuler, d'exécuter, d'assurer le suivi et d'évaluer des projets environnementaux et de développement qui soient cohérents.

346. En admettant que le cadre propice soit créé, les domaines qui demeurent d'une importance cruciale dans la mise en place, le renforcement et l'utilisation des capacités essentielles dans le cadre de l'optique actuelle de la gestion de l'environnement sont : a) le cadre institutionnel et juridique nécessaire pour une législation complète sur l'environnement; b) l'éducation et la formation à l'environnement; c) la planification et la mise en place de programmes socio-économiques et sur l'environnement; d) la sensibilisation des populations et la mobilisation de la participation populaire; e) le suivi et l'application des conventions africaines et internationales sur tous les aspects de l'environnement et f) la mobilisation de ressources.

Dans le cadre de ces domaines prioritaires, des mécanismes institutionnels et infrastructurels devront être conçus pour le renforcement des capacités au niveau requis.

**a) Valorisation des ressources humaines**

347. L'éducation de type non classique basée sur l'alphabétisation fonctionnelle doit être encouragée afin de sensibiliser les populations aux problèmes environnementaux et de développement. Les ONG et les organisations communautaires doivent être les partenaires clés dans cette entreprise.

348. La capacité institutionnelle de recherche - développement doit être renforcée ou développée selon le cas. L'on devra favoriser une approche des programmes de recherche - développement qui soit globale car cela est d'importance pour l'environnement et le développement.

349. En Afrique, les femmes représentent environ 51 % des 644 millions de personnes qui constituent la population totale du continent et par conséquent leurs actions ou (in)actions dans la gestion et la protection de l'environnement sont absolument déterminantes pour la garantie d'un avenir durable. Il faut donc que les relations entre les femmes, l'environnement et la gestion des ressources naturelles soient correctement analysées et comprises. Les femmes doivent être parties prenantes du processus décisionnel et des programmes spéciaux de sensibilisation aux problèmes environnementaux doivent viser cette importante frange des producteurs africains.

**b) Cadre institutionnel et juridique**

350. Il serait illusoire de vouloir gérer l'environnement de manière efficace sans que ne soit réglé le problème du cadre juridique. Dans un domaine où ne manquent ni les conventions, ni des accords et protocoles internationaux par nature, mais qui, en général sont lancés à l'échelle nationale, cela est une nécessité.

351. Le cadre législatif déterminera dans une très large mesure la nature des structures institutionnelles, leur fonctionnement et leurs liens. Le pouvoir des institutions dépend du fonctionnement des structures administratives et juridiques. La législation devrait viser à :

i) élaborer des lois, règles et règlements nationaux relatifs à la gestion de l'environnement.

ii) assurer la prise en compte des aspects économiques, sociaux et environnementaux à tous les niveaux du processus décisionnel ;

iii) trouver au niveau national les voies et moyens d'assurer la cohérence interne des politiques sectorielles, économiques, sociales et environnementales des plans et des instruments d'intervention, y compris les mesures fiscales;

iv) assurer la transparence et déterminer les responsabilités en ce qui concerne l'impact éventuel que pourraient avoir sur l'environnement des politiques économiques sectorielles.

352. Pour ce qui concerne les dispositions institutionnelles en faveur d'une formulation et d'une exécution efficaces de la politique environnementale, la structure centrale chargée de l'environnement doit se situer au plus haut niveau du gouvernement. Elle doit être accessible au secteur non gouvernemental, à l'industrie et aux populations. Il n'empêche cependant que ses fonctions soient dévolues à un ministère.

353. Une approche stratégique doit être élaborée, qui lie l'information, l'éducation et la communication en matière d'environnement aux questions de population et de développement, y compris la migration, la répartition et la croissance. Il est nécessaire de mettre en place un dispositif institutionnel adéquat pour coordonner les activités, en particulier pour l'application des résultats de la recherche.





## II.9 MAITRISER LA SCIENCE ET LA TECHNOLOGIE POUR UNE ACCELERATION DE LA CROISSANCE ET UN DEVELOPPEMENT DURABLE

---

### A. Le problème

354. La science et la technologie ont été reconnues comme instruments majeurs d'accélération de la croissance socio-économique et de développement. Aussi les pays qui ont accordé une attention toute particulière à la promotion du développement et à l'application de la science et la technologie ont-ils non seulement réussi dans la satisfaction des besoins essentiels de leurs populations mais également à se faire une place de choix parmi les principales nations industrielles au niveau et à la qualité de vie élevés. Le rôle fondamental de la science et la technologie est d'assurer une meilleure qualité de vie aux populations dont les besoins essentiels doivent d'abord être satisfaits. Intersectorielles par essence, la science et la technologie touchent des domaines prioritaires tels que l'alimentation, la santé, le développement industriel, les communications, etc.

355. L'avantage comparatif de l'Afrique étant son énorme stock de ressources naturelles, il convient de reconnaître un rôle clé à la science et la technologie dans l'exploitation judicieuse de ces ressources. Celles nécessaires au développement des différents secteurs et à la satisfaction des besoins élémentaires des populations sont à l'heure actuelle essentiellement tirées de l'exportation de matières premières et autres produits de base, les recettes d'exportation connaissent une chute vertigineuse dont les projets d'investissement souffrent; les engagements pris dans le Plan d'action de Lagos<sup>1</sup> n'ont pu être remplis et les programmes d'ajustement structurel sont venus aggraver les effets de la crise économique qui sévit dans la région où les industries se détériorent et la production agricole décline.

#### a) La dépendance à l'égard des produits de base

356. Les produits de base constituent plus de 92 % des recettes d'exportation de l'Afrique mais leurs prix ont chuté de plus de 50 % au cours des trente cinq dernières années. Aussi est-il crucial pour la région de valoriser ses ressources naturelles en transformant ses matières premières et produits de base afin d'en tirer un meilleur prix sur le marché. Seules la science et la technologie peuvent garantir cette valorisation des matières premières et donc une exploitation plus rentable des ressources naturelles de l'Afrique. Car, avec une dette extérieure sans cesse croissante et l'aide publique au développement (APD) en baisse constante, les pays africains n'ont plus d'autre solution que de générer eux-mêmes les richesses

dont ils ont besoin, pour se développer. Avec les derniers Accords du GATT et du cycle d'Uruguay ayant mené à la libéralisation du commerce et à l'élimination progressive du protectionnisme, les produits africains devront entrer dans la concurrence sur le marché mondial et, à moins que leur qualité ne soit améliorée pour se conformer aux normes et la technologie, ils ne sauront soutenir ce régime de compétition acharnée. C'est donc pour la région une question de survie que d'investir dans la maîtrise de la science et la technologie afin d'accélérer la croissance et se développer. La Conférence des ministres de la Commission économique pour l'Afrique réunie en mai 1995 reconnaissant cet état de fait, en a fait un domaine prioritaire pour la région.

#### b) Le soutien insuffisant des Etats

357. Le soutien des Etats à la science et la technologie a, de manière générale, été en deçà des attentes et le lien organique entre les praticiens de la science et la technologie et le secteur privé a été faible. Un soutien sans réserve de l'Etat, comme cela a été le cas dans les pays d'Extrême-Orient tels que la Corée ou le Japon, est un préalable. Ces pays ont en effet prouvé que l'avantage économique relatif des nations réside non pas dans leurs éventuelles dotations en ressources naturelles non exploitées mais dans le type des ressources humaines développées; notamment dans la volonté et la capacité des décideurs à exploiter ces ressources au profit de l'ensemble de la population. Comme pour n'importe quel pays en développement l'on ne saurait trop insister sur le rôle de catalyseur des gouvernements et du secteur privé dans le choix d'options de développement bien précises.

358. La science et la technologie sont interprétées de manière trop étroite et il faudrait donc réorienter radicalement les politiques. Les pays africains ont jusqu'ici suivi les exemples de pays développés où la science et la technologie sont généralement perçues comme une recherche-développement et une formation de haut niveau réservée à l'enseignement supérieur ou post-tertiaire. Cette démarche n'est pas efficiente car les résultats de la recherche sont à peine diffusés ou commercialisés et les personnes hautement qualifiées n'ont pu trouver l'environnement propice pour exercer leurs talents. Les ressources dévolues à la science et la technologie n'ont donc pas eu l'impact espéré sur la vie de l'homme du peuple.

c) **La fuite des cerveaux**

359. La fuite des cerveaux est à l'état endémique en Afrique. Or la région ne peut se permettre de continuer à perdre ses ingénieurs, médecins, chercheurs et autres techniciens hautement qualifiés, au profit du monde développé alors que l'analphabétisme et le sous-développement y sont encore répandus. Au fil des années, les taux d'émigration de personnel hautement spécialisé se sont rapidement accrus. La perte financière et sous forme d'autres ressources a été énorme pour l'Afrique, d'où la nécessité de revoir la nature de la formation universitaire. Des mesures doivent être prises afin d'encourager ces expatriés à revenir en Afrique pour renverser cette tendance. Les gouvernements peuvent, en collaboration avec le secteur privé, leur faire des offres incitatives. Le programme TOKTEN du PNUD et d'autres programmes similaires peuvent aider les pays africains dans ce sens.

d) **Approches pour l'acquisition de la science et de la technologie**

360. Une stratégie pragmatique et rentable de renforcement rapide des capacités en science et technologie consisterait à promouvoir l'application de la science et de la technologie disponibles dans les pays africains. Dans ce processus d'application, des problèmes se posent et nécessiteront innovations et recherche. L'application de la science et de la technologie disponibles menant à la recherche, à la formation plus avancée et au développement constitue une voie réaliste à suivre. Mais même là, il faudrait privilégier la composante «Développement» de la R-D afin que les résultats de la recherche puissent être commercialisés et atteindre le consommateur. En désignant l'application par A, la formule pour l'Afrique devrait être :  $A \rightarrow D \rightarrow R$  et non  $R \rightarrow D \rightarrow A$ , comme cela a été pratiqué jusqu'ici. Lorsqu'il n'existe pas de technologies toutes prêtes, l'innovation et la recherche deviennent prioritaires et les ressources disponibles doivent être engagées dans le processus :  $R \rightarrow D \rightarrow A$ . A l'heure actuelle, pratiquement tous les fonds alloués à la science et à la technologie sont orientés vers la recherche et la formation de haut niveau, tandis que peu ou rien ne va au développement. Par contre, les Etats-Unis d'Amérique consacrent 59% au développement, 24,7% à la recherche appliquée et 16,3% à la recherche fondamentale. En Afrique, l'utilisation optimale des ressources dans la science et la technologie est un problème général du fait de la conception qu'on a de ce domaine. Il est temps que les pays africains accordent la priorité à l'application de la science et de la technologie disponibles dans leur processus de production ou alors de la prestation de services y afférents. L'innovation et la recherche qui vont s'ensuivre seront alors mieux ciblées. Telle a été la démarche des

pays d'Extrême-Orient qui ont réussi à faire des progrès gigantesques dans ce domaine.

B. **Les principales questions relatives aux capacités essentielles**

a) **L'éducation et la formation**

361. La science et la technologie qui sont parmi les outils les plus importants pour la transformation socio-économique, n'ont jamais eu une place de choix dans les programmes d'enseignement primaire, secondaire et supérieur africains et les ressources qui leur sont allouées n'ont été que marginales. Il appartient dès lors à nos décideurs et dirigeants de revoir la formation en Afrique, pour faire de la promotion de l'enseignement scientifique et technique à tous les niveaux une priorité, et favoriser ainsi une formation adéquate pour la transformation des produits agricoles et d'autres matières premières mais également pour améliorer les produits et services. Des mesures spéciales devront en outre être prises afin d'encourager les femmes à s'orienter vers la science et la technologie. Car ces dernières sont déjà nombreuses dans le secteur agricole et leurs compétences doivent se «moderniser» grâce à des applications appropriées de la science et la technologie, pour une plus grande productivité.

b) **Les capacités institutionnelles**

362. Outre les commissions nationales, conseils et autres ministères de la science et la technologie que la plupart des pays africains ont mis sur pied ou sont en train d'établir, il faudrait créer des institutions chargées de l'évaluation, de la prévision, du contrôle des technologies, des droits de propriété industrielle, de la normalisation et du contrôle de la qualité, du transfert de technologies ainsi que des entreprises nationales de recherche-développement et de la commercialisation de technologies, produits et services nouveaux, mais aussi des parcs de science et technologie rattachés aux universités qui assureraient la liaison entre celles-ci et le monde extérieur réel où opèrent les agents économiques.

363. Un support institutionnel approprié est indispensable à la promotion du secteur privé, notamment pour ce qui est des petites et moyennes entreprises. Des coopératives d'entrepreneuriat assistées par des institutions de consultance et services-conseil, des banques de développement qui subventionneraient les intérêts sur les prêts consentis, ainsi que des fondations pour l'investissement, pourraient constituer ce support institutionnel.

364. Un domaine sensible dans le contexte de la globalisation est celui de la technologie de l'information

(TI). Aussi, l'Afrique devra-t-elle accorder l'importance qui sied aux capacités institutionnelles nécessaires pour son acquisition. Car la capacité d'exploitation d'informations technologiques est essentielle au renforcement de la productivité et de la compétitivité de l'Afrique sur les marchés mondiaux. Les pays africains doivent donc activer le processus de collecte, stockage et dissémination d'informations utiles grâce à un recours optimal aux télécommunications, à l'informatique et aux réseaux télématiques comme Internet. Les obstacles majeurs ici sont constitués par l'absence de politiques appropriées relatives à la TI et le coût élevé des produits TI qui inhibent le développement de ce secteur en Afrique.

### c) Les infrastructures

365. En plus des universités et quelques centres de recherche en agriculture et technologie, d'autres centres industriels régionaux et sous-régionaux de recherche-développement devraient être établis. L'enseignement scientifique et technique a été entravé par l'insuffisance de laboratoires. Les écoles ne disposent en effet toujours que d'installations expérimentales et gadgets laissés par les colonisateurs; ce qui entraîne fatalement une formation pratique inadéquate de scientifiques et chercheurs du niveau tertiaire qui n'ont pas la confiance en soi requise pour résoudre les problèmes de routine, effectuer les réparations, assurer la maintenance, concevoir ou fabriquer. Des unités de fabrication d'équipements scientifiques peu coûteux devraient être mises sur pied très rapidement, grâce à la coopération sous-régionale et à l'assistance des communautés économiques régionales (CER). Ces unités pourraient à la longue s'autofinancer.

### d) Capacités de mobilisation des ressources financières

366. La disponibilité de capitaux à risques pour le financement de projets de commercialisation de résultats de recherche viables, est d'une prime importance. Au niveau national, un fonds national pour la S & T devrait être établi et la capacité financière pourrait être renforcée en faisant appel au secteur privé et à des personnes physiques nanties. Il appartient aux Etats d'attirer les entreprises privées par le biais de mesures incitatives appropriées et des garanties légales. Les personnes nanties quant à elles devraient être encouragées à créer des fondations qui, entre autres, aideraient au développement de la science et de la technologie.

367. Dans les zones rurales où les pauvres ont à peine accès aux facilités de crédit, des institutions telles que la Grameen Bank du Bangladesh pourraient être mises en place avec l'aide de bailleurs de fonds. Ces banques ont en effet permis aux petits exploitants agricoles et aux femmes

d'adopter des technologies améliorées dans l'agriculture ou la production industrielle à petite échelle.

## C. Les politiques et programmes

### a) Les politiques nationales de science et technologie

368. Les gouvernements devraient élaborer des politiques scientifiques et technologiques appropriées et assurer effectivement leur application. Les politiques et plans nationaux de science et technologie doivent être intégrés aux politiques et plans généraux de développement socio-économique et aller au-delà de l'organisation et du soutien à la recherche et la formation supérieures. Il faudrait par ailleurs des réformes politiques régulières pour se conformer aux exigences de la mondialisation de l'environnement social et économique.

369. En termes de renforcement des capacités, les institutions nationales ont commencé à revoir leurs stratégies en organisant des conférences nationales sur la science et la technologie, avec la participation de tous les partenaires, à savoir les décideurs, chercheurs, opérateurs économiques et dans certains cas, les coopératives de consommateurs. Le problème majeur du financement perdure et pourrait être partiellement surmonté en renforçant le secteur privé, en l'encourageant, à travers diverses mesures incitatives, à contribuer au développement de la science et la technologie. Les politiques techno-économiques nationales doivent comprendre des dimensions S & T et les politiques S & T s'harmoniser aux politiques financières, budgétaires, fiscales, commerciales et industrielles affectant le transfert de technologies, sans oublier les politiques sociales et de formation. La science et la technologie qui sont intersectorielles par essence, n'auront aucun impact sur le développement socio-économique sans les autres politiques de support<sup>2</sup>. Une fois les politiques et plans intersectoriels intégrés et les ressources nécessaires dégagées, la science et la technologie pourront jouer pleinement leur rôle dans le développement socio-économique.

370. Il appartient aux gouvernements de jouer le rôle catalyseur premier dans la formulation et la mise en oeuvre des politiques requises dans les domaines de la science et de la technologie, du commerce, de l'industrie, de l'éducation et de l'économie qui se recoupent tous. Car, même si l'on réussissait à promouvoir la science et la technologie, une absence de politiques économiques et sociales ne contribuerait pas à l'amélioration de la qualité de la vie des populations.

## **b) Politiques régionales et sous-régionales de S-T**

371. Les pays africains poursuivent au niveau de la Conférence africaine sur la science et la technologie, l'élaboration commencée au sein du Comité intergouvernemental d'experts en développement de la science et la technologie de la CEA (IGCESTD), des politiques régionales de science et technologie émanant du Plan d'action de Lagos, du Programme d'action de Vienne, et, plus récemment, du projet de protocole de la Communauté économique africaine relatif à la science et à la technologie.

372. Des politiques sous-régionales de science et de technologie ont été élaborées dans deux sous-régions, celle du Nord et du Sud, par des groupes de travail de la Conférence régionale africaine sur la science et la technologie. Ces politiques sont basées sur les dotations en ressources naturelles et géographiques des sous-régions et dégagent des stratégies de coopération destinées à une utilisation judicieuse des rares ressources disponibles. Les regroupements sous-régionaux des autres parties de l'Afrique gagneraient à en faire autant. Ainsi, une approche coordonnée de la science et de la technologie pourrait favoriser la coopération régionale et donner de meilleurs moyens d'être concurrentiels.

## **D. Les processus de mise en oeuvre**

### **a) Commercialisation et diffusion des résultats de recherche**

373. Il ne fait nul doute que dans de nombreux pays africains existent des travaux de recherche considérables et de haut de niveau, notamment en agriculture et en médecine. Dans les sciences sociales, les résultats de la recherche ont été largement exploités dans la formulation de politiques sur l'environnement, l'emploi, la formation, les établissements humains et la planification économique, ce qui n'est pas le cas des sciences physiques et naturelles. Il faudrait commercialiser davantage les résultats de la recherche et orienter la recherche vers des innovations industrielles. Des institutions intermédiaires telles que les *Foyers S & T*, *parcs de S & T*, *Centres de Transfert de Technologies et Sociétés de Recherche et Développement* doivent être mises en place. Le Ghana, le Maroc, le Nigeria, le Sénégal, la Tunisie et le Zimbabwe ont initié des actions dans ce sens. Le concept de brevet pour les résultats de recherche commercialisables étant toujours en reste, il faudrait prévoir des organes à cet effet. Dans le secteur agricole, la diffusion des résultats de recherche par des services de vulgarisation reste un point faible. La formation des agriculteurs à l'application des innovations technologiques susceptibles d'améliorer leur productivité doit se voir accorder la priorité. Il importe de concevoir

des mécanismes et de mettre en place des capacités pour vulgariser et commercialiser les résultats de la recherche.

### **b) Réforme des programmes d'enseignement**

374. L'accélération de la croissance et le développement durable peuvent, comme indiqué plus haut, provenir de l'application de la science et de technologies appropriées. La diffusion de technologies adaptées dans les zones rurales pourrait être activée par l'intégration de ces technologies dans les programmes scolaires. En plus des matières classiques, les élèves devraient apprendre comment reproduire ces technologies à l'école et à la maison. Appareils de chauffages, de rafraîchissement ou de séchage solaires, unités de bio-gaz, foyers améliorés, méthodes de cuisson améliorées, pratiques sanitaires, agriculture intégrée et lutte contre les ravageurs, production d'engrais biologique, réparation et entretien des équipements électroménagers pourraient constituer parmi bon nombre d'autres éléments, des sujets d'enseignement pratique dans les écoles et collèges permettant de diffuser les technologies parmi les masses populaires. Au niveau universitaire, il pourrait être demandé aux étudiants de consacrer, dans le cadre de leur formation, une partie de leur temps à l'introduction de ces nouveaux sujets dans les établissements secondaires en initiant les élèves à la manipulation des technologies en question. La formation universitaire devrait favoriser des domaines tels que le transfert de technologies de fabrication appropriées, l'évaluation, la négociation et l'acquisition de technologies, l'entrepreneuriat et la gestion des affaires, parallèlement aux techniques d'ingénierie de base, en vue de permettre aux diplômés de s'établir à leur compte plutôt que de s'exiler à cause de l'absence d'emplois salariés dans les secteurs privé et public.

### **c) Développement d'une culture scientifique et technologique en Afrique**

375. Les masses populaires considèrent la science et la technologie comme quelque chose d'étranger. Si l'on veut appliquer la science et la technologie existantes pour améliorer la vie des peuples africains, il faudrait commencer par développer une culture scientifique et technologique en vue de renforcer la capacité d'assimilation de celles-ci. La plupart des grands projets industriels et techniques ont échoué parce que les normes et pratiques culturelles des populations n'ont pas été suffisamment prises en compte. Le rôle culturel des femmes dans le développement, l'assimilation et la conservation de certaines valeurs nécessaires à une société stable et aspirant au progrès, la **démystification de la science et la technologie** par un rappel de la base scientifique de nombreuses traditions liées aux habitudes alimentaires, à l'habillement, aux méthodes de culture,

pratiques ethno-médicales, à la conservation de l'environnement, sont autant des questions à vulgariser à travers les media populaires (contes, pièces de théâtres, chansons...), la radio et la télévision et les programmes d'alphabétisation. Il faudrait commencer dès l'enfance à éduquer sur les avantages d'une utilisation appropriée de la science et de la technologie, en mettant l'accent sur la nécessité pour les filles de s'orienter vers la science et la technologie.

376. Dans chaque communauté, les aînés peuvent prodiguer aux plus jeunes un enseignement informel et une familiarisation avec la science et la technologie, par le biais de programmes de vulgarisation, supports audiovisuels et projets de développement communautaire (ex. pompage d'eau, irrigation, hygiène, sources d'énergie renouvelables, pratiques culturelles améliorées, etc.). A cet égard, il est important que la technologie reposant sur les collectivités prennent en compte les besoins spécifiques des femmes.

#### d) Cadre juridique

377. Les Etats membres doivent promulguer des lois prévoyant des mesures d'incitation pour les chefs d'entreprise qui adopteraient de nouvelles technologies ou fabriqueraient des produits locaux. Il existe très peu de législations sur le transfert de technologies, les contrats y afférents, les parts locales dans les co-ventures, les investissements, la restriction des importations de technologies, les brevets, redevances et droits, etc.; ce qui

laisse la porte ouverte à leur exploitation par des entreprises étrangères. Il convient de noter que les pays de l'Extrême-Orient ont réalisé leur développement technologique rapidement grâce au cadre juridique adopté et qui garantit des marges de profits aux investisseurs tant locaux qu'étrangers.

#### e) Attirer les bailleurs de fonds

378. Il est grand temps pour l'Afrique d'abandonner sa stratégie actuelle consistant à exporter ses matières premières pour en tirer des recettes, pour investir dans la science et la technologie en vue de valoriser une bonne partie des produits d'exportation. La combinaison de technologies traditionnelles aux technologies nouvelles ou naissantes, quand c'est nécessaire, tout comme l'adoption pure et simple de nouvelles technologies de pointe avec l'aide de partenaires étrangers, sont autant de moyens d'arriver à cette fin. Il est certain que les investissements étrangers directs offrent une piste fiable pour l'acquisition de capitaux ou technologies et un accès au marché, tout aussi importants pour une accélération de l'industrialisation basée sur la technologie.

379. Pour attirer les investissements étrangers directs, les gouvernements doivent assurer un environnement économique local et des politiques favorables, avec toutes les mesures incitatives nécessaires mais aussi offrir un minimum d'infrastructures et d'institutions dotées de personnel qualifié.

---

1. OUA, *Plan d'action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique, 1980-2000*, Organisation de l'unité africaine, 1981, Addis-Abeba.

2. UNECA, *«Report of the Training Seminar on Integrating Science and Technology, Economic and Development Policies in Africa»*, NRD/STS/OA/4b/1.93, Kampala, Uganda.





## 11.10 MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES

---

380. L'importance de cet aspect du renforcement des capacités ne saurait être minimisée. Les pays africains qui sortent à peine de périodes de conflit et de l'apartheid ont besoin d'importantes ressources financières pour initier leur reconstruction et leur développement. Dans l'ensemble, des ressources considérables sont nécessaires pour accompagner la relance économique, le renforcement des capacités, les transformations structurelles et le développement durable du continent. La disponibilité du financement déterminera véritablement si les efforts des pays africains destinés à créer des capacités essentielles dans les neuf autres domaines prioritaires identifiés dans ce programme cadre seront soutenus dans les années et décennies à venir.

### A. Les besoins de financement du développement de l'Afrique

381. Pour l'instant, il n'est possible d'estimer que l'ordre de grandeur des besoins de financements des pays africains pour la création des capacités essentielles. Les évaluations plus précises ne pourront être faites que lorsque chaque pays aura défini les priorités, objectifs et buts de son programme de renforcement des capacités à partir du programme global que représente le programme cadre. Il est cependant possible de déterminer des niveaux plausibles de dépense dans chacun des principaux domaines prioritaires : la valorisation des ressources humaines, les infrastructures, la mise en place des institutions, la mobilisation des financements, la science et la technologie et les services économiques.

382. Ces niveaux plausibles peuvent être déterminés sur la base de deux hypothèses. D'abord, en essayant de renforcer les capacités essentielles, les pays africains devront essayer d'atteindre, à tout le moins, les normes en vigueur dans le monde en développement. Durant ces deux dernières décennies, le continent a été à la traîne du reste du monde dans bien des aspects de la politique économique et sociale. Le seul fait pour les pays africains d'atteindre le niveau mondial moyen représente par conséquent une avancée significative. De même les efforts et les ressources qu'il faudra pour atteindre cet objectif ne doivent pas être sous-estimés. La deuxième hypothèse prévoit que les pays décident d'exécuter leur programme de mise en place et de renforcement des capacités dans le cadre de politiques fiscales responsables et monétaires prudentes. Une telle mesure est de nature à assurer la stabilité des prix, des taux d'intérêt et de change, à renforcer la confiance des investisseurs locaux et étrangers, et à réduire au minimum le coût total du programme. Car c'est là, la clé du succès.

383. Durant le premier trimestre du 21<sup>ème</sup> siècle, le développement de l'Afrique doit se faire à travers deux activités qui se renforcent mutuellement - la création et le renforcement **des capacités essentielles** et l'augmentation **des capacités de production**. Les capacités qui peuvent être considérées comme décisives sont les **capacités humaines** (santé et force, connaissance, compétence et aptitudes) ; le **cadre institutionnel** (administration publique, cadre juridique et le judiciaire, le secteur privé et les institutions de la société civile, etc.) les **infrastructures physiques de base**, (eau, transport, réseaux hydraulique et électrique, télécommunication, etc.), et les structures institutionnelles pour la **mobilisation des finances** (collecte de recettes publiques et administration, le réseau des intermédiaires financiers et les marchés des capitaux). Les capacités de production pour leur part sont constituées du **capital fixe**, l'**aptitude à produire**, les **capacités de gestion**, les **grandes entreprises**, les **circuits de distribution** et les **structures institutionnelles du marché**. Les capacités essentielles identifiées ne peuvent être pleinement utilisées en l'absence de capacités de production dynamiques et puissantes. D'autre part, des capacités de production puissantes et durables ne peuvent être durables sans un niveau raisonnable de capacités essentielles.

384. La création des capacités essentielles relève principalement de la responsabilité du gouvernement. Etant donné qu'il est censé garantir le «Bien Public», le gouvernement seul peut assurer un investissement optimal dans le domaine des capacités essentielles. Et seul le gouvernement peut assurer leur répartition de manière relativement équitable dans le pays au sein de la société.

385. Pour leur part, les capacités physiques, humaines et institutionnelles qui constituent la base de production de l'économie peuvent être créées par des investissements conjoints effectués par l'Etat et le secteur privé, l'expérience de nombreux pays à travers le monde, et durant cette deuxième moitié du siècle montre de manière persistante que les gouvernements sont beaucoup moins efficaces que le secteur privé dans l'utilisation des ressources limitées dans les secteurs de la production, de la distribution, et dans les secteurs commerciaux et financiers de l'économie. Dans les pays où ont été recueillies des statistiques sur les entreprises publiques et privées, il a été démontré que la croissance économique aurait été plus rapide si les entreprises publiques avaient utilisé les ressources de manière aussi efficace que le secteur privé. Rien que pour cette raison, les gouvernements seraient bien inspirés de limiter leur implication dans le secteur productif, laissant largement la

place aux entreprises du secteur privé. Les seules exceptions seraient constituées des domaines de production stratégiques dans lesquels le rôle d'avant-garde du secteur public a une forte connotation «Bien Public» et des effets induits positifs.

386. Les besoins de financements pour le développement de l'Afrique sont donc constitués de l'ensemble des ressources financières nécessaires à la création des capacités essentielles, ajoutées aux ressources financières destinées à financer la création de capacités productives.

387. La CEA a déjà mené une étude<sup>1</sup> destinée à évaluer les financements nécessaires à l'accélération de la croissance économique, à la réalisation de l'objectif du nouvel Ordre du jour des Nations Unies pour le développement de l'Afrique sur une période de 10 ans et au maintien du rythme de croissance durant la décennie suivante. Dans cette étude, les pays africains sont répartis en deux groupes : les pays à faible revenu, un groupe de 37 pays<sup>2</sup> et les pays à revenu élevé (un groupe de 15 pays)<sup>3</sup>. Les besoins de financement de chaque groupe ont été évalués. L'on n'a cependant pas tenté de séparer ces besoins d'investissements en capacités essentielles de ceux en capital fixe productif, l'étude a adopté une approche conventionnelle, utilisant le concept de «coefficient marginal du capital» (ICOR) pour estimer les besoins en investissements intérieurs bruts de l'économie.

388. Dans ce chapitre, l'étude précédente est élargie dans quatre directions. Premièrement l'analyse des besoins de financement englobe l'Afrique du Sud comme un cas spécifique, à cause de son niveau plus élevé de développement économique, deuxièmement l'investissement intérieur brut est désagrégé en ses composantes sectorielles en utilisant des valeurs du coefficient marginal de capital sectoriel et des taux de croissance sectoriels qui correspondent à un taux annuel moyen de croissance du PIB de 6% durant la première décennie. Troisièmement, l'on essaie d'imaginer des niveaux de dépense dans des domaines de capacités essentielles. Quatrièmement, une dernière opération vise à intégrer les investissements intérieurs bruts sectoriels et agrégés ainsi que les dépenses d'investissement et de fonctionnement dans un même cadre analytique afin d'estimer la totalité des besoins en ressources fiscales, épargne interne brute et flux de capitaux étrangers.

389. Les résultats sont présentés dans les tableaux 1.1 jusqu'à 1.4 pour le groupe de pays à faible revenu. Du tableau 2.1 au tableau 2.4 pour le groupe à revenu élevé. Du tableau 3.1 au tableau 3.4 pour l'Afrique du Sud et les tableaux 4.1 à 4.3. Pour l'Afrique continentale dans son ensemble excepté les cas où l'on donne des indications

contraires, les niveaux de ressources sont indiqués en pourcentage du PIB.

#### a) Ressources financières pour la mise en place des capacités publiques

390. L'estimation des besoins de financement pour la création de capacités essentielles est extrêmement difficile. Même si l'on admet de plus en plus communément que les dépenses dans des secteurs de capacités essentielles constituent un «investissement» vital, pour qu'une capacité socio-économique se développe rapidement et de manière durable, dans la comptabilité nationale actuelle, les dépenses ordinaires dans les secteurs de capacités essentielles sont encore considérées comme faisant partie du poste de consommation. Par conséquent les ressources allouées à ces secteurs ne sont pas prises en compte dans le concept traditionnel «d'épargne». De plus, il n'existe aucune mesure simple semblable au coefficient marginal de capital et qui puisse être utilisée pour arriver à des estimations rapides du niveau de dépenses requises pour les capacités essentielles. En l'absence de technique probante, la première étape consiste à établir au moins, des niveaux normatifs d'affectation de ressources pour le renforcement des capacités.

391. Le programme-cadre a identifié quatre éléments de base qui constituent les fondements des capacités essentielles; ce sont : les **capacités humaines**, les **infrastructures**, les **institutions** et la **mobilisation des financements**. Afin d'arriver à une estimation normative des besoins de financement d'un programme d'action africain destiné à créer et utiliser les capacités essentielles, il faut procéder à une estimation des besoins de chacun de ces domaines de capacité. De plus, des sommes devront être allouées à deux domaines complémentaires de la mise en place de capacités. Il y a d'abord les services économiques qui augmentent la productivité économique des capacités humaines et assurent la durabilité écologique, il y a ensuite la recherche-développement en science et technologie - qui sont des éléments importants d'une stratégie de transformation économique et sociale durable.

392. Pour ce qui est des infrastructures, la Banque mondiale a estimé qu'à travers le monde en développement, en moyenne 4% de la production économique brute (PIB) sont investis annuellement; ce qui représente environ 20% de l'investissement brut total. Les infrastructures consomment aussi environ 40% des investissements publics dans les pays à faible revenu et près de 60% dans les pays à revenu intermédiaire. Le niveau d'investissement dans les infrastructures semble représenter une proportion stable de la production économique - à 1% de croissance de la production

correspond 1 % de croissance du patrimoine infrastructurel national<sup>4</sup>.

393. Une hypothèse raisonnable serait que dans leurs programmes de création de capacités essentielles, les pays africains encouragent l'investissement public dans les infrastructures économiques et aussi tentent d'attirer des capitaux privés complémentaires qui s'y ajouteront, l'objectif étant d'atteindre au moins le niveau moyen d'investissement brut atteint par le monde en développement dans ce domaine.

394. En ce qui concerne la promotion des ressources humaines, un consensus s'est dégagé ces dernières années dans les cercles travaillant dans le domaine du développement, autour du «pacte 20:20»<sup>5</sup>. Cette idée recommande que les gouvernements des pays en développement allouent un minimum de 20 % des recettes publiques aux dépenses sociales et à la valorisation des ressources humaines - afin d'arriver à l'éducation universelle au niveau primaire et secondaire pour les garçons et les filles, organiser des campagnes d'alphabétisation pour adultes, fournir des soins de santé primaires à tous, des services de planification familiale, des programmes de nutrition, formation professionnelle de base etc.

395. A travers le monde en développement, les recettes publiques courantes totales représentent en moyenne 20 à 25 % du produit national brut (PNB). Dans la moitié des pays africains, les recettes publiques sont en deça de ces taux<sup>6</sup>. Il y a par conséquent des possibilités d'amélioration de cette situation et l'on peut raisonnablement supposer que les pays vont poursuivre la mise en oeuvre de mesures concrètes destinées à accroître la contribution des recettes publiques pour qu'elles atteignent au moins la moyenne du monde en développement. Le «pacte 20:20» exige que l'investissement public dans la valorisation des ressources humaines soit maintenu à 5 % du PNB.

396. En ce qui concerne l'aide publique au développement, deuxième composante du pacte, les flux vers les pays d'Afrique sub-saharienne (à l'exception de l'Afrique du Sud) s'élèveraient en 1993, à 11,5 % du total de leur PNB., cependant que les flux vers les pays nord-africains représentaient 2,8 % du PIB. Au sein des économies en développement à faible revenu (à l'exception de la Chine et de l'Inde), entre 1990 et 1995, le flux total de l'aide publique au développement représentait entre 5,6 et 7,0 % des PNB des pays bénéficiaires<sup>7</sup>. L'analyse des statistiques de la Banque mondiale indique que ces dernières années, l'aide publique au développement a représenté moins de 1 % de l'investissement intérieur

brut<sup>8</sup>. Si le concept d'investissement est défini de manière plus large pour englober des éléments de «formation de capital humain» (par exemple l'éducation, la santé, la nutrition etc.), la contribution de l'aide publique au développement serait quelque peu accrue. Selon le PNUD<sup>9</sup> en moyenne 7 % de l'aide publique au développement sont utilisés pour des objectifs de valorisation des ressources humaines dans le monde en développement.

397. Deux éléments de changement vont apparaître les prochaines années en matière d'aide publique au développement. D'abord, les pays africains devraient envisager de revoir leurs stratégies de mobilisation des ressources externes. Ensuite il y a la demande exprimée par les bailleurs relative à la restructuration des priorités de l'aide selon l'optique du «pacte 20:20». Dans le premier cas, une lecture réaliste des sentiments qui se dégagent au sein de l'électorat des pays donateurs indique qu'il faudra des justifications solides et du courage aux gouvernements de ces pays pour maintenir ne serait-ce que les niveaux actuels de transfert au titre de l'aide publique au développement, même en termes nominaux. Les pays d'Afrique sub-saharienne doivent s'attendre à une réduction d'au moins 50 à 60 % des flux d'aide publique au développement en termes réels durant les dix prochaines années. Les transferts vers l'Afrique au titre de l'aide publique au développement pourraient se réduire à 4 ou 5 % du PNB, se rapprochant ainsi de la moyenne des économies en développement à faible revenu. Dans le deuxième cas, avec au moins 20 % destinés à la création de capacités humaines, et en dépit de sa stagnation en termes nominaux, l'aide publique au développement pourrait supporter un investissement brut en «formation de capital humain» s'élevant à environ 1 % du PNB africain.

398. Une application du «pacte 20:20» à la promotion des ressources humaines en Afrique exigerait des dépenses totales qui doivent être maintenues au minimum à 6 % du PNB africain. Dans tous les cas, si l'on considère, dans le développement des ressources humaines et les indicateurs de la qualité de vie, l'écart qui existe entre l'Afrique et les niveaux moyens du monde en développement, l'on peut trouver des arguments pour préconiser que les dépenses totales destinées aux ressources humaines soient maintenues à 10 % du PNB - ce qui exigerait un plus grand engagement, de l'ordre d'un «pacte 30:30».

399. En ce qui concerne les capacités institutionnelles - création de capacités essentielles dans les domaines de la bonne administration, les structures juridiques et réglementaires, des organes d'élaboration des politiques, des administrations publiques efficaces et efficientes etc. - il est difficile d'arriver à des niveaux de dépenses qui puissent être considérés comme des «investissements».

Cette difficulté s'explique sans doute par le fait que, la plus grande part des dépenses dans ce domaine est constituée de dépenses de fonctionnement sous forme de salaires et traitements de fonctionnaires - qui sont la composante humaine de ces institutions. L'expérience montre que durant ces dernières décennies, dans les pays africains, on a fait de fausses économies en maintenant les rémunérations des fonctionnaires à des niveaux très bas : en deçà d'un «salaire de subsistance» évalué de manière réaliste ; sans tenir compte du taux d'inflation ; en ignorant des écarts entre les salaires du secteur privé et ceux du secteur public ; sans se préoccuper des facteurs démotivants et des circonstances atténuantes qui dans une certaine mesure expliquent la persistance de la corruption et du manque de performance des institutions du secteur public.

400. L'on peut arguer par conséquent que la restructuration des services publics africains en vue de créer des structures optimales, élever le niveau des employés, faire cohabiter harmonieusement différentes compétences, établir des circuits d'information et des mécanismes qui assurent la transparence, la responsabilisation et l'efficacité du secteur public constitue une forme significative d'«investissement» dans le capital institutionnel. Cependant pour être réaliste, il faut dire qu'une restructuration du secteur public n'aura pas les résultats escomptés si les salaires des fonctionnaires africains ne connaissent pas une hausse significative - et si cette restructuration ne repose pas sur un niveau élevé de probité et de productivité.

401. Les coûts de restructuration (par exemple retraite anticipée et autres indemnités de départ) et la série d'augmentations de la masse salariale des nouvelles institutions du service public qui excèdent de loin la masse salariale des anciennes structures ainsi que les dépenses courantes pour la formation doivent tous être perçus comme des «investissements» dans le capital institutionnel. Les techniques traditionnelles d'analyse de l'investissement par exemple (l'analyse coût-bénéfices, taux de rentabilité du capital, valeur actualisée nette etc.) peuvent être utilisées afin de juger de la pertinence de ces «investissements». une estimation réaliste des coûts de restructuration, plus un accroissement soutenu de la masse salariale du secteur public (lié aux gains de productivité) et la formation permanente destinée à améliorer les compétences serait de l'ordre de 4 à 5 % du PIB africain.

402. Quant à la mobilisation des ressources financières, il convient ici, de faire la différence entre deux séries de capacités. D'abord, les capacités institutionnelles pour la collecte des recettes fiscales - responsables de l'administration de l'impôt sur le revenu, de l'impôt foncier, des taxes indirectes, des tarifs à

l'importation, de la tarification des usagers, etc. Ensuite, les capacités se trouvant dans le système d'intermédiation financière nécessaires à la mobilisation et à l'affectation efficiente des ressources du secteur privé et à l'instauration d'un système de règlement efficace qui facilite les échanges à l'intérieur et à l'extérieur du pays ainsi que le flux des investissements. Ces deux capacités sont décisives pour une croissance durable accélérée.

403. La première série de capacités - collecte et administration des recettes publiques - se trouve dans le secteur public. Par conséquent, elles sont censées être prises en compte dans les estimations précédentes de ressources destinées au renforcement des capacités institutionnelles publiques. Il ne reste donc plus qu'à estimer les besoins en ressources de la seconde série de capacités - le système d'intermédiation financière. Il faudra des investissements pour créer des réseaux de filiales, afin d'améliorer les communications et le traitement de l'information de manière permanente et pour organiser des sessions de formation permanente du personnel afin d'améliorer les compétences etc. Une estimation préliminaire indique que l'investissement dans les capacités essentielles dans ce domaine pourrait être de l'ordre de 3 à 5 % du volume des ressources financières qui pourraient être mobilisées par le système. L'investissement dans ce domaine devrait donc être de l'ordre de 1 à 2 % du PIB.

404. De plus, des mesures doivent être prises pour la gestion des dépenses de fonctionnement dans le domaine de la recherche -développement scientifique et technologique, et des services économiques - tels que les services de vulgarisation agricole, lutte contre les maladies du bétail, services consultatifs aux micros et petites et moyennes entreprises, services de commercialisation, subvention du crédit etc. Les pays devraient allouer 1 à 2 % du PIB à chacun de ces deux domaines.

405. Les besoins en investissements pour les quatre éléments principaux des capacités essentielles s'élèvent par conséquent à un total de 21 à 26 % du PIB africain. le Trésor public devra sans doute prendre en charge la plus grande part du financement des aspects cruciaux du développement des ressources humaines et de la mise en place des institutions. Il y a quelque espoir de mobiliser des ressources privées à des fins d'investissements dans la formation du capital infrastructurel. Cependant, les gouvernements africains - à travers les entreprises d'Etat et les structures parapubliques - continueront certainement à se charger du développement et de la maintenance des infrastructures physiques durant les dix premières années d'existence du programme. L'investissement dans le système d'intermédiation financière devrait provenir principalement du secteur privé et non du Trésor public. Quant aux services économiques, la science et la

technologie, les gouvernements doivent leur affecter des ressources, s'ils tiennent vraiment à créer les capacités et à accélérer la croissance. Ainsi, un programme d'action destiné à créer des capacités essentielles au niveau national exige des dépenses publiques de l'ordre de 10 à 24% du PIB. Les estimations des tableaux 1.2, 2.2, 3.2, et 4.1 se situent juste en dehors de cette fourchette.

406. Si pour l'ensemble de l'Afrique les recettes publiques courantes pouvaient atteindre le niveau de 20-25% du PIB et que l'aide publique au développement représente 4 à 5% du PIB, des dépenses publiques de l'ordre de 24-30% peuvent s'effectuer sans que ne s'exercent des pressions inflationnistes et sans que le secteur privé soit empêché d'investir le marché financier intérieur et que la dette publique interne s'accroisse par rapport au PIB<sup>10</sup>.

407. Lorsque des sommes sont prévues pour honorer le service de la dette et pour les dépenses de consommation gouvernementales non liées à la création de capacités, le niveau normatif estimé des dépenses publiques relatives à la création des capacités essentielles ne pourrait être pris en compte dans les budgets nationaux que si le taux de mobilisation des recettes fiscales s'élève à 30-35% du PIB. Et même dans cette hypothèse il y a deux conditions supplémentaires : que les dépenses publiques ciblent de manière plus précise les priorités du renforcement des capacités, et que les ressources soient dépensées de manière efficace et cohérente.

408. Si ces conditions ne sont pas réunies, il ne reste que deux autres solutions : la première option consisterait pour les partenaires étrangers de l'Afrique à maintenir les transferts bruts de ressources à leurs niveaux actuels en termes réels (c'est-à-dire en accroissant l'aide publique au développement en termes nominaux, de manière régulière) parallèlement à des réductions importantes du montant de la dette et un allègement des conditions de remboursement. La deuxième option consisterait à ramener les efforts de l'Afrique dans le domaine de la création des capacités à un niveau inférieur aux normes appliquées ailleurs dans le monde en développement. La conséquence en serait que, le fossé qui sépare l'Afrique du reste du monde ne cesserait de s'élargir. C'est la raison pour laquelle cette deuxième option ne saurait être acceptable pour l'Afrique autant que pour les partenaires.

#### **b) Ressources financières pour la mise en place de capacités du secteur privé**

409. L'on a déjà démontré le rôle prédominant que pouvaient jouer les acteurs du secteur privé dans la création, le maintien, l'utilisation et l'expansion des

capacités «appliquées» dans la production, la distribution et dans les secteurs financiers et commerciaux de l'économie et la société. La part la plus importante des dépenses du secteur privé dans ce domaine de la création de capacités consistera en investissements en capital fixe productif - outils, usines et équipements qui permettent de transformer les ressources naturelles et d'ajouter de la valeur aux intrants intermédiaires. Il y a aussi les dépenses privées relatives à la formation du capital humain, la création d'institutions, la recherche-développement en science et technologie. Cependant, en règle générale, ces dépenses sont ciblées de manière sélective, en fonction des besoins spécifiques des organisations du secteur privé. Par conséquent, l'on ne peut espérer que les niveaux de dépenses soient optimaux lorsqu'il s'agira de fournir le «Bien Public» provenant des capacités essentielles. Ainsi, alors que les dépenses privées dans le domaine des capacités essentielles sont indiquées aux tableaux 1.2, 2.2, 3.2, et 4.1, elles sont cependant considérées comme étant supplémentaires ou complémentaires et par conséquent ne représentent qu'une fraction minime de l'ensemble des ressources dépensées pour la mise en place et le renforcement des capacités.

410. Il y a cependant trois exceptions notables. La première étant constituée des infrastructures économiques dans lesquels les investissements privés sont aussi importants que les investissements publics. Dans ce cas, il y a des possibilités de «division des responsabilités» - le gouvernement se chargerait d'agrandir les infrastructures physiques, cependant que les entreprises privées se chargeraient de fournir les équipements complémentaires qui permettent d'utiliser les infrastructures de manière optimale et à des coûts unitaires minimaux. La mobilisation financière constitue le deuxième domaine. Le rythme élevé des innovations dans ce domaine indique que l'intermédiation financière arrive à de meilleurs résultats si elle est largement laissée à l'initiative du secteur privé. Le troisième domaine est celui de la recherche-développement en science et technologie. A mesure que les entreprises privées africaines gagnent en maturité et ambitionnent de gagner des parts plus importantes des marchés mondiaux et intérieurs, elles devront investir dans ce domaine si elles veulent garder leur compétitivité.

411. Ainsi, les tableaux 1.2, 2.2, 3.2 et 4.1 indiquent les niveaux de dépenses dans presque tous les domaines de capacités essentielles, en plus des capacités directement productives. L'analyse de ces tableaux montre que les besoins de financement pour toutes les activités de création de capacités sont répartis de manière pratiquement égale entre les dépenses publiques pour les capacités essentielles et les dépenses du secteur privé pour les capacités productives.



412. A partir de cette analyse, il apparaît que les sommes totales nécessaires à l'accélération de la croissance, et à une transformation économique et sociale soutenue en Afrique seront de l'ordre de 44-48 % du PIB. Cela peut paraître inquiétant à première vue. Cependant, lorsque les dépenses relatives aux ressources humaines auront été noyées dans les « consommations » de service social et de personnel et que les dépenses relatives à la création d'institutions publiques seront noyées dans les dépenses de « consommation des administrations publiques ».

Comme c'est invariablement le cas dans la comptabilité nationale - l'investissement interne résiduel sera alors réduit à des niveaux comparables à 30-35 % du PIB. Ce sont là les niveaux de besoins de financements internes bruts établis dans une étude précédente de la CEA qui ne traitait pas spécifiquement du renforcement des capacités.

### c) Niveaux globaux des besoins de financement

413. Selon les chiffres indicatifs présentés aux tableaux 1.3 et 1.4, si le groupe de pays à faible revenu veut atteindre les objectifs de croissance fixés dans l'Ordre du jour des Nations Unies durant les dix premières années, il leur faudra appliquer un taux moyen de fiscalité directe ou indirecte d'au-moins 28 % du PIB<sup>11</sup> en plus d'un taux d'épargne privée intérieure dépassant un peu les 20 % du PIB (ce qui est l'équivalent d'un peu plus de 28 pour cent du revenu brut disponible). Ce niveau de fiscalité et d'épargne est basé sur une aide publique au développement estimée à seulement 5 % du PIB, ce qui est une lecture raisonnable du sentiment qui prévaut dans les pays donateurs en matière d'aide publique au développement. L'on suppose aussi que les 37 pays seront en mesure d'attirer un flux de capitaux étrangers équivalent à 3 % au moins de leur PIB annuel. En considérant que les flux de ressources extérieures ont été pratiquement nuls ces dernières années, ce serait un résultat significatif de la politique macro-économique et du marketing des opportunités nationales et régionales. Cela est possible ! Si ces taux de fiscalité et d'épargne privée étaient atteints, les pays à faible revenu auraient besoin en moyenne de 16 milliards de dollars E.-U. par an (en dollars constants de 1995) de financement extérieur - ou alors 160 milliards de dollars durant les dix premières années du programme de mise en place et de renforcement des capacités.

414. Les tableaux 2.3 et 2.4 montrent que les groupes de pays à revenu plus élevé devront adopter un taux d'imposition égal au moins à 30 % du PIB en plus d'une épargne privée intérieure de plus de 23 % du PIB (un tiers du revenu disponible), s'ils veulent intensifier le processus de mise en place des capacités. D'autre part, si les pays africains ne s'engagent pas à développer les ressources humaines à un niveau qui se rapprocherait de celui des économies dynamiques d'Asie du Sud-Est dans les années

qui ont précédé leur décollage, leurs performances économiques marqueront le pas. L'on suppose que ces pays pourront obtenir une aide publique au développement équivalente à au moins 3 % de leur PIB. De plus, si leur environnement macro-économique est favorable, leurs économies plus développées et les marchés de capitaux naissants seront en mesure d'attirer quelque 5 % du PIB en flux de capitaux extérieurs. L'analyse prévoit que les 15 pays vont obtenir en moyenne 22,4 milliards de dollars E.-U., de ressources financières externes par an - ou un total de 224 milliards de dollars durant les dix premières années.

415. Les besoins financiers estimatifs de l'Afrique du Sud sont donnés aux tableaux 3.3 et 3.4, l'on a pensé qu'il fallait présenter une analyse différente de celle à laquelle on a procédé pour les 52 pays africains ; cela à cause des spécificités marquantes de ce pays qui en font un cas unique en Afrique (et peut-être même dans le monde !). Dans ce pays, on trouve les caractéristiques des pays « développés » en même temps que ceux des pays « en développement ». Par exemple son secteur manufacturier est développé et son secteur agricole relativement faible. Deuxièmement, une analyse plus poussée devra déterminer les implications financières du **programme de développement et de reconstruction RDP**<sup>12</sup> - qui est le cadre dans lequel le renforcement des capacités se fera durant la période de post-apartheid.

416. Un taux d'imposition direct et indirect d'un minimum de 28 % du PIB, de même qu'un taux d'épargne privée intérieure de 23 % - Presque 32 % du revenu disponible seront nécessaires au maintien du niveau de dépenses destinées à créer les capacités essentielles, ainsi qu'à l'accroissement du taux de croissance économique à une moyenne de 6 % par an durant les dix premières années. Ces estimations sont fondées sur une hypothèse selon laquelle l'aide publique au développement n'excède pas 2 % du PIB. Cette approche est réaliste, car étant donné le rang élevé qu'occupe l'Afrique du Sud dans le groupe des pays à revenu « intermédiaire » (selon la classification de la Banque mondiale), il lui sera difficile d'obtenir des ressources concessionnelles. D'autre part, si la confiance récemment manifestée par les investisseurs se maintient, l'Afrique du Sud ne devrait avoir aucune difficulté à attirer chaque année, plus de 5 % de son PIB en flux de capitaux extérieurs.<sup>13</sup> L'analyse suppose qu'il se fera en moyenne un transfert annuel de 11.2 milliards de dollars durant la première décennie - soit un total de 112 milliards de dollars sur 10 ans.

417. Les tableaux 4.1 et 4.2 montrent que les besoins de financement nécessaires à la poursuite du renforcement des capacités essentielles durant les dix premières années seront au moins équivalents au financement requis pour



l'augmentation de la capacité productive. Le tableau 4.3 est un résumé des besoins de financement totaux qui selon les prévisions raisonnables pourraient s'accroître.<sup>14</sup> Ainsi pour tous les 53 pays africains, il est estimé qu'en moyenne 49,6 milliards de dollars de flux extérieurs peuvent être reçus chaque année - soit un total cumulé de 496 milliards de dollars les dix premières années. Cela représente environ 7,75 % du PIB africain. L'aide publique au développement est estimée ne devoir représenter que 3,40 % du PIB du continent dans son ensemble.

418. Dans tous les pays par conséquent, l'on prévoit que la plus grande partie des investissements provienne de l'épargne intérieure. Au total, si l'on considère les tableaux 4.1 à 4.3, le transfert brut de ressources en Afrique ne financera vraisemblablement que 16 % du capital total et dépenses récurrentes pour la création de capacités essentielles et l'investissement dans les capacités productives. Les chiffres présentés dans ce chapitre représentent une révision notable des hypothèses qui ont été à la base de l'étude de la CEA.<sup>15</sup>

419. Dans cette étude, le coefficient marginal de capital est utilisé comme mesure de performance économique. L'hypothèse avancée est que les pays africains seront en mesure d'atteindre pour l'ensemble de leur économie une valeur moyenne de coefficient marginal de capital légèrement au-dessus de 4 (ce qui correspond à un taux annuel de rendement brut de 24 %). Une hypothèse moins optimiste sur les tendances de la productivité du capital pourrait relever le niveau de l'investissement nécessaire à la réalisation de l'objectif de croissance. L'on ne saurait trop insister sur la nécessité impérieuse pour les pays de mener des réformes structurelles et des politiques afin d'accroître l'efficacité et la productivité de l'économie.

420. L'énumération des besoins de financement des pays africains n'a jusque là fait allusion que de manière indirecte aux ressources nécessaires au service des "vieilles" dettes extérieures dont ils ont hérité il y a 30 ans - Et c'est normal. Ce chapitre ne traite pas du financement de la dette extérieure de l'Afrique. Cependant, le poids de la dette extérieure jette inéluctablement une ombre sur la durabilité des efforts des africains visant à renforcer les capacités. Selon les stratégies de gestion de la dette adoptées par les clubs de créanciers (c'est-à-dire le Club de Paris pour la dette bilatérale et le Club de Londres pour les créanciers privés), il faudra environ 450 milliards de dollars (en dollars constants de 1995) pour rembourser le principal et les intérêts de la dette accumulée. Cette somme est pratiquement égale à la somme des transferts bruts de ressources envisagée dans cette étude.

421. Par conséquent les créanciers étrangers créeraient des conditions plus propices à la mise en place et au renforcement des capacités en Afrique s'ils acceptaient d'accorder des réductions substantielles du volume de la dette et d'alléger son service pour les pays qui s'engagent dans des réformes économiques et sociales appropriées. Si le service de la dette était réduit, les taux de fiscalité seraient abaissés à un niveau qui rendrait les pays africains plus attractifs pour les investissements étrangers et locaux dans le secteur productif.

422. Il faut bien se rendre compte que les ressources financières dont l'Afrique a besoin pour un développement rapide et durable durant les dix prochaines années sont considérables. L'effort de mobilisation de telles ressources exige des mesures d'interventions spécifiques au niveau national, complété par des actions au niveau régional et parachevé par l'assistance internationale.

## B. Objectifs du plan d'action

423. Ces actions devraient viser à atteindre un certain nombre d'objectifs ou à régler des problèmes qui ont pratiquement tous été analysés dans la partie qui précède. Ces mesures requièrent l'attention soutenue des gouvernements africains, des communautés économiques régionales (CER) et du secrétariat de la Communauté économique africaine (CEAF) ainsi que d'autres organisations intergouvernementales, continentales et régionales. Elles consistent à :

- Augmenter le taux de l'épargne intérieure brute;
- Accroître le taux d'investissement intérieur brut;
- Améliorer l'efficacité du capital investi;
- Corriger le déficit structurel que le commerce africain accuse par rapport au reste du monde;
- Venir à bout de la "vieille" dette extérieure;
- Mobiliser des ressources extérieures;
- Réduire le poids de la dette publique intérieure; et
- Elaborer des systèmes d'intermédiation financière sains et créer des marchés de capitaux dynamiques.

424. Les taux de l'investissement intérieur brut (IIB) et de l'épargne intérieure brute (EIB), proportionnellement au produit national brut, sont demeurés à de faibles niveaux comparés à ceux d'autres régions en développement du monde. Depuis 1980, le taux d'investissement intérieur brut en Afrique n'a atteint en moyenne que 20 % du produit intérieur brut (PIB) et seulement 15 % dans les pays d'Afrique sub-saharienne. Le taux de EIB pour sa part, n'atteint en moyenne que 18 % du produit national brut

(PNB) et seulement 13% dans les pays sub-sahariens. A l'inverse, les économies à croissance rapide de la Chine, de la zone Asie-Pacifique et de l'Association des pays du Sud-Est asiatique (ASEAN) ont maintenu des taux d'investissement et d'épargne de l'ordre de 30 à 40% durant la même période.<sup>16</sup>

425. L'analyse menée dans la section précédente a démontré que le renforcement des capacités et la croissance rapide de l'Afrique ne seront possibles que si des taux élevés d'épargne et d'investissement intérieur sont garantis. La réalisation de ces taux élevés d'épargne et d'investissement et leur maintien de manière indéfinie constitue un défi auquel les politiques économiques africaines doivent faire face sans détour.

426. Ces faibles taux d'investissements intérieurs sont le résultat de faibles taux d'investissements directs, étrangers, publics ou privés. Cependant, le faible niveau de l'épargne résulte de la désépargne (publique, chronique) et d'un faible taux d'épargne dans le secteur privé, les entreprises et chez les ménages. Le faible niveau de l'investissement public et la désépargne du secteur public sont dus aux dépenses de fonctionnement élevées des pays africains, à des entreprises maintenues en vie grâce à des subventions de l'Etat, au contrôle inefficace des dépenses, à la corruption dans le secteur public et au taux de collecte de recettes fiscales plutôt faible par rapport au PIB et par rapport aux pays d'autres régions du monde.

427. Dans le secteur privé, les faibles taux d'épargne des entreprises s'expliquent par la rentabilité insuffisante résultant du manque de capacité dans les domaines de la gestion, par le coût élevé de toute activité commerciale, à cause des infrastructures inadaptées et du fait des incertitudes liées à la propriété. Ils s'expliquent aussi par le cadre juridique inefficace qui n'offre pas de recours véritable pour l'exécution des obligations contractuelles, par les pertes élevées dues au chapardage des employés et enfin par la faible demande résultant de la baisse des revenus individuels. Dans les zones rurales où vit la majorité de la population, le faible taux d'épargne des ménages est dû à la prédominance persistante du mode de production et d'échange de subsistance (c'est-à-dire non monétisé), au faible niveau d'intégration de l'économie rurale dans l'économie monétisée formelle et aux faibles revenus monétaires de la majorité des ménages africains du fait de la stagnation économique persistante. D'autre part, dans les zones urbaines, les taux élevés de chômage et la faible rentabilité des activités du secteur informel ne génèrent que de faibles surplus pouvant être épargnés.

428. De plus, des infrastructures d'intermédiation financière pour une mobilisation efficace des ressources et leur affectation efficiente sont toujours peu développées en

Afrique, ce qui renforce la persistance de ces facteurs structurels. L'éventail des institutions ainsi que la liste des instruments et services financiers offerts sont limités. Et en plus de cela, leurs méthodes de fonctionnement sont trop coûteuses, bureaucratiques et déconcertantes pour la clientèle potentielle qui a un niveau d'alphabétisation fonctionnelle relativement bas.

429. Le faible taux d'investissement intérieur est davantage aggravé par la faible rentabilité du capital, due à la mauvaise qualité des investissements qui à leur tour ont résulté en de faibles taux de rentabilité des rares ressources investies. Cela s'est manifesté par le faible taux d'utilisation de la capacité installée dans les pays africains, les retards excessifs et par les dépassements budgétaires observés avant que les projets d'équipement ne soient complètement élaborés et entièrement utilisés. La mauvaise qualité de l'investissement en Afrique est liée à l'inefficacité des entreprises d'Etat, à l'incapacité à développer le secteur privé, singulièrement les petites et moyennes entreprises, à une mauvaise définition des priorités dans les stratégies de développement national, à des distorsions créées par les politiques micro et macro-économiques et aussi au fait que l'Etat par ses interventions directes souvent arbitraires a supplanté les marchés dans l'allocation des rares ressources susceptibles d'être investies, le manque sévère de ressources financières résultant des mauvaises performances du commerce extérieur aussi a un effet négatif.

430. Les pays africains souffrent aussi d'insolubles déséquilibres structurels de leur commerce extérieur. Cela est dû à la lenteur qui marque le processus de diversification de leurs bases de production et d'exportation et qui leur aurait permis d'échapper à la dépendance à l'égard des produits de base et de se tourner vers les produits transformés et manufacturés avec une plus grande valeur ajoutée. Ces déséquilibres sont aussi dus à leur perte de compétitivité dans l'économie mondiale qui a résulté en une perte régulière de parts de marché de certains produits d'exportation, qui étaient contrôlées par les pays africains. Par conséquent les termes de l'échange de l'Afrique se sont fortement détériorés depuis 1980. Afin de résorber ce déficit des comptes commerciaux, il a fallu réduire les importations de manière significative ; ce qui a entraîné la contraction et la stagnation de la production économique africaine ces quinze dernières années.

431. A la suite de ces déficits commerciaux chroniques, des mauvaises politiques de développement et de la mauvaise gestion passée des rares ressources extérieures, les pays africains croulent maintenant sous le poids de l'énorme dette extérieure. Sur le plan national, des décennies désépargne de l'Etat et des entreprises publiques parrainées par lui ont eu pour effet de générer une forme

dette publique intérieure et une dette garantie par l'Etat contractées auprès des banques nationales et des fournisseurs privés de biens et services. Dans certains pays, les agents de l'Etat ont dû se passer de salaire pendant des mois, ce qui a eu pour effet de saper leur moral et de créer des tensions socio-politiques. Et le système financier a connu des difficultés énormes, parce que les avoirs nets de certaines institutions financières ont été amputés de leurs actifs non rentables, s'y ajoutent les entreprises menacées de banqueroute à cause des dettes contractées par l'Etat et le fait que dans nombre de pays africains, les fonctionnaires sont incapables d'honorer les factures de leurs familles.

432. Durant les trois décennies qui ont suivi l'indépendance des Etats africains, le secteur public a été dominant dans le secteur financier africain. Une telle situation s'expliquait par le fait que l'objectif des politiques mises en oeuvre était de s'assurer le contrôle de secteurs considérés comme stratégiques, mais qui durant la période coloniale, étaient dominés par des institutions financières appartenant à des intérêts étrangers. Durant la période où les gouvernements ont fait l'expérience du socialisme africain, des conditions drastiques ont été imposées aux intérêts privés qui voulaient investir ces secteurs. Cela a résulté en une structure monopolistique des institutions financières classées selon leurs domaines d'activité, commerce, agriculture, industries, construction, etc.

433. En dépit de la création de banques de développement destinées à financer les projets d'équipement à long terme et à fournir des fonds de roulement à des secteurs spécifiques de production de l'économie, il y a eu une prédominance des financements

à court terme singulièrement en faveur d'activités de commerce extérieur. De plus, les intermédiaires financiers modernes n'ont pas réussi à investir les zones rurales (où vit la majorité des populations africaines) et à travailler de manière rentable en concevant des instruments et services financiers adaptés aux circonstances culturelles et économiques qui prévalent en Afrique.

434. Cette incapacité à créer des banques centrales fortes et quasi-indépendantes a eu deux conséquences: l'absence de contrôle par la Banque centrale des politiques monétaires a eu pour résultat, une politique fiscale laxiste (caractérisée par d'importants déficits chroniques et une masse monétaire très peu contrôlée qui a déclenché l'inflation - hyper-inflation pour certains pays - et eu des effets désastreux sur la valeur des monnaies africaines durant ces deux dernières décennies; l'inaptitude des banques centrales à développer des capacités crédibles d'exercice du pouvoir de contrôle et de supervision sur les autres institutions financières, a conduit à la prolifération de pratiques bancaires imprudentes qui ont pratiquement sapé l'assise financière de la majorité des institutions financières et érodé leur crédibilité en tant que dépositaires sûrs de l'épargne. Dans beaucoup de pays, il y a eu des échecs spectaculaires d'institutions financières à l'extrême détriment du contribuable et des épargnants.<sup>17</sup>

435. Tous ces facteurs ont débouché en Afrique sur le sous-développement des capacités d'intermédiation financière destinées à mobiliser l'épargne intérieure et à l'utiliser à des fins de production. L'annexe II à la fin de ce chapitre donne une liste exhaustive des institutions d'intermédiation financière que l'on peut espérer trouver dans une économie de marché dynamique.

## Encadré 6

### REFORMES DU SECTEUR FINANCIER ET MOBILISATION DE RESSOURCES POUR LE DEVELOPPEMENT: L'EXPERIENCE DU KENYA

Contrairement à de nombreux autres pays africains, le Kenya dispose de nombre des éléments requis pour le développement de marchés financiers et de capitaux dynamiques. Parmi ces éléments figurent: une structure financière assez diversifiée, un personnel relativement compétent à la Banque centrale et un cadre réglementaire relativement libre.

Cependant, malgré ces attributs positifs, le système financier du Kenya affichait les faiblesses habituelles qui caractérisent les systèmes financiers africains, à savoir: système fragmenté et relativement contrôlé, réglementations différenciées de l'intermédiation bancaire et financière non bancaire entraînant fragmentation et fragilité du système financier, non-autonomie de la Banque centrale, faibles capacités de supervision de la Banque centrale pour pouvoir assurer son rôle de surveillant de l'application des règlements bancaires, des structures d'intérêts différenciées entre banques et organismes non bancaires d'où des marchés de crédit fragmentés et des politiques gouvernementales inadéquates qui ont contribué aux faibles performances du secteur financier et à une accumulation de prêts sans rendement.

C'est dans ce contexte que le Gouvernement kényen s'est embarqué, au milieu des années 80, dans une refonte de son secteur financier destinée à promouvoir la mise en place, dans le pays, d'un système plus efficace et orienté vers le marché; améliorer la mobilisation, l'allocation et l'utilisation de ressources financières; accroître l'efficacité du processus d'intermédiation financière dans le pays et élaborer des instruments de politique financière plus souples. La réforme devait mettre l'accent sur: le relâchement du contrôle des taux d'intérêts, l'élaboration et l'utilisation d'instruments de politique monétaire indirects; le renforcement du cadre de supervision des institutions financières; la restructuration des institutions financières et de développement en difficulté; et le développement de marchés de capitaux.

Ce train de réformes fut renforcé au début des années 90 par des modifications du cadre juridique et réglementaire, des changements institutionnels, puis accompagné de programmes de restructuration financière. Les modifications du cadre juridique et réglementaire comprenaient des amendements à la loi relative à la Banque centrale du Kenya, la loi bancaire (Banking Act) et celle relative aux marchés des capitaux (Capital Market Authority Act), ainsi que des directives pour que les structures non bancaires soient converties en banques.

La réforme de la loi bancaire (Revised Banking Act) de 1991 renforçait considérablement le rôle de la Banque centrale du Kenya dans la supervision de l'intermédiation financière; instituait strictement l'établissement de rapports ainsi qu'un audit et des réserves obligatoires; fixait un capital minimum requis et des limites de risques, ainsi qu'une évaluation des pénalités pour non conformité avec la loi bancaire. Des amendements ont également été apportés à la loi relative aux marchés de capitaux - (Amendment Act) de 1994 et autres règlements (Rules and Regulations Revisions).

Des réformes institutionnelles ont également été introduites dans le but d'éliminer la fragmentation des marchés financiers; les institutions financières non bancaires devaient ainsi se convertir en banques commerciales et/ou fusionner avec leurs maisons-mères. L'objectif visé était de pouvoir appliquer la nouvelle loi bancaire (Revised Banking Act) à ces institutions. Les conditions d'entrée dans le secteur financier sont devenues plus strictes.

436. Le vide observé au niveau des institutions financières du secteur formel en Afrique a été partiellement comblé par des aménagements du secteur informel dont il existe de nombreux exemples. Parmi ceux-ci on peut citer: le *susu collection* en Afrique de l'Ouest, le *iqqub* et l'*iddir* en zones rurales ou le secteur informel en Ethiopie, ainsi que diverses formes d'épargne informelle et d'associations de crédit ou d'action sociale dans d'autres pays. Les usuriers pratiquant des taux d'intérêt allant jusqu'à 100% pour un crédit à très court terme, sont très nombreux partout et les gens sont obligés de recourir à eux lorsqu'ils n'arrivent pas à se faire prêter de l'argent sans intérêt par leurs parents ou amis.

437. Les arrangements financiers du secteur informel sont de toute évidence inefficients. Ils n'offrent aux épargnants aucune autre garantie de protection que la confiance basée sur la réputation et n'offrent qu'une rentabilité réelle négative alors que les emprunteurs se retrouvent avec des intérêts réels quelquefois exorbitants. Cependant, le fait qu'ils continuent à être florissants indique qu'il y a un besoin insatisfait d'intermédiation et d'autres services financiers, dans tous les segments de la population africaine. D'autre part, il semble que ces arrangements informels tels que conçus traditionnellement, ont certains attributs que les institutions du secteur formel

gagneraient à adapter pour les adopter si elles veulent connaître plus de succès dans les économies rurales et le secteur informel de l'Afrique. Par ailleurs, les marchés financiers du secteur informel, notamment ceux qui manipulent un nombre croissant de clients et d'énormes volumes d'argent, devraient être progressivement soumis à une réglementation et à une supervision appropriées tout en réduisant au minimum la paperasserie.

438. Dans le secteur financier, comme dans le développement de l'entreprise en général, l'idée maîtresse de la politique économique en Afrique doit désormais être la promotion des activités d'entrepreneuriat «informel» pour les faire entrer dans le monde des structures du secteur formel où elles pourront bien se développer et diversifier leurs activités ou se spécialiser, et où elles pourraient réagir efficacement aux signaux décisionnels. Pour ce faire, réglementations compliquées, fiscalité et bureaucratie corrompue devront être remaniées, réduites et reformées selon le cas, afin d'éliminer la tentation des activités «informelles» voire «clandestines».

439. Les objectifs définis dans les tableaux figurant à la fin du présent chapitre, visent donc à corriger les erreurs de politique des trois dernières décennies; erreurs au niveau de la politique macro-économique, des structures d'incitation, de la politique commerciale, de la gestion de la dette extérieure et de la dette publique intérieure, et du cadre institutionnel pour une intermédiation solide.

#### (a) Mesures et actions au niveau national

440. Les réformes de structures économiques actuellement entreprises dans la plupart des pays africains ont pour but l'élimination des distorsions, l'élargissement du rôle du secteur privé, la restructuration des entreprises publiques et la privatisation de celles qui ne sont plus considérées comme stratégiques ou dont les objectifs peuvent être servis par le secteur privé. Toutes ces réformes visent à accroître l'efficacité et la compétitivité des économies africaines et, si elles réussissaient, devraient se traduire par une plus grande rentabilité de l'investissement sur le continent.

441. Quant aux réformes du secteur financier mises en oeuvre dans de nombreux pays, elles ont pour but de supprimer la «répression» financière et de renforcer la base institutionnelle du secteur. Ainsi, par exemple, les pouvoirs des banques centrales quant à la supervision et à la réglementation des autres institutions financières ont été renforcés et leur rôle dans la formulation et l'administration de la politique monétaire connaît une certaine réhabilitation. L'Afrique du Sud est allée plus

loin encore en prévoyant dans la Constitution provisoire qui doit régir le Gouvernement d'union nationale jusqu'en 1999, l'autonomie de la Banque centrale, la «South African Reserve Bank», pour la conduite de la politique monétaire visant la stabilité des prix et des taux de change.

442. Ces réformes doivent, à terme, encourager l'épargne privée, donner une base institutionnelle plus saine au secteur financier pour une intermédiation plus efficace entre épargnants et investisseurs; et permettre une allocation plus judicieuse des ressources financières si rares. Cependant, beaucoup reste à faire dans tous les pays africains, quant au renforcement des capacités et aux pouvoirs des banques centrales africaines pour leur permettre de jouer leur rôle de premiers conseillers des gouvernements en matière de politique monétaire dont ils seraient les exécuteurs par des interventions efficaces sur un marché ouvert et en tant que régulateurs et superviseurs du système financier. Il faudrait donc intensifier l'engagement dans ces réformes.

443. Les mesures et actions que les gouvernements africains devraient mettre en oeuvre pour réaliser les objectifs identifiés à la Section B, figurent dans les tableaux.

#### b) Actions complémentaires au niveau régional

444. Les mesures et actions à entreprendre au niveau national ne sauront être couronnées de succès si elles ne sont pas complétées par des actions au niveau régional. Car, les économies de petite échelle de la plupart des pays africains ne laissent pas beaucoup de possibilités de diversification institutionnelle ou d'économies d'échelle dans le secteur financier.

445. Cela s'explique également par la nécessité pour le secteur financier africain d'être élevé à un niveau de sophistication et compétitivité lui permettant de s'intégrer au marché mondial financier et des capitaux qui anticipe déjà sur le 21<sup>ème</sup> siècle. Cette intégration est une condition *sine qua non* si l'Afrique veut profiter de transferts nets de ressources plus importantes procédant de l'épargne mondiale, pour financer le renforcement de ses capacités. La voie la plus rapide pour réaliser l'objectif d'insertion de l'Afrique dans le marché mondial consiste à lever les obstacles à l'intermédiation transfrontalière, en permettant l'émergence, le développement et la compétition d'intermédiaires régionaux plus puissants, en prélude à la participation au «grand concert» du marché financier mondial.



446. Les transferts de ressources extérieures vers l'Afrique ne se feront que s'il existe des opportunités attrayantes de gains. La taille du marché et la facilité avec laquelle celui-ci pourrait être servi constituent un facteur important à cet égard. Une infrastructure régionale efficiente d'intermédiation financière est l'un des éléments-clés d'un grand marché régional. Il faudrait toutefois garder à l'esprit qu'une telle infrastructure ne pourra fonctionner efficacement tant qu'une multiplicité de monnaies non convertibles continueront à avoir cours à travers l'Afrique et chacune d'elles étant gardées jalousement par des règles arbitraires de contrôle au niveau national.

447. La convertibilité des monnaies, des systèmes de change gérés par les différents groupements sous-régionaux sont le préalable à une union monétaire et à l'émission de monnaies régionales ayant pour but de réduire les multiples monnaies africaines à un maximum de 5 à 10 pour les différentes communautés économiques régionales (CER) — pas en avant vers l'intégration monétaire totale à travers le continent et l'émission d'une unité de compte panafricaine pour la *Communauté économique africaine (CEAF)* qui sont des questions que les Etats ne peuvent résoudre individuellement. Le meilleur cadre pour aborder et résoudre ces problèmes reste donc celui des organisations intergouvernementales, continentales et régionales, établies par les Etats membres pour être les fers de lance de l'intégration économique régionale et continentale<sup>18</sup>.

448. Les changements rapides en cours dans le système économique et géopolitique du monde exigent une révision fondamentale des objectifs et processus d'intégration économique continentale ou régionale en Afrique. Les Etats africains ont par exemple contracté des engagements souverains de libéralisation du commerce, en agréant l'Acte final du Cycle d'Uruguay en avril 1994, à Marrakech (Royaume du Maroc). Il devient dès lors urgent de revoir le Traité d'Abuja à la lumière de l'Acte final du Cycle d'Uruguay, en vue d'harmoniser les engagements des pays africains quant à l'intégration économique et à la libéralisation du commerce mondial. Dans un monde changeant si rapidement, il convient d'explorer toutes les voies pour accélérer le processus d'intégration et diligenter ainsi l'établissement de la CEAF.

449. Il y a d'autres questions qui appellent également à un réexamen du cadre de l'intégration économique continentale et régionale, en vue de le conformer aux réalités de la mondialisation de l'économie du 21<sup>e</sup> siècle à laquelle l'Afrique participe. Il faudrait, par exemple, remanier le cadre institutionnel de promotion de l'intégration afin de rassembler toutes les énergies, la

créativité et les ressources des acteurs du secteur privé (entreprises, société civile, travailleurs) dans le processus d'intégration. Jusqu'à présent, ce processus a été exclusivement mû par des considérations diplomatiques et politiques et, en l'absence d'autres intérêts résolus à le faire aboutir, il a souvent souffert de la causticité des milieux diplomatiques.

450. Les tableaux ci-après indiquent des actions complémentaires à entreprendre par les Etats africains, en collaboration pour soutenir les mesures et actions au niveau national.

#### c) Actions de soutien des partenaires bilatéraux et multilatéraux

451. Les mesures et actions au niveau national devront être également soutenues par une action au niveau international, de la part des partenaires bilatéraux et multilatéraux de l'Afrique. La gestion de l'aide publique doit être améliorée, en trouvant les moyens de réduire la part d'aide engloutie par les frais administratifs tant dans les pays donateurs que ceux bénéficiaires. L'assistance technique doit être repensée fondamentalement, en termes de contribution plus efficiente à la mise en place et au renforcement des capacités. Par exemple, certaines de ces ressources pourraient être employées pour appuyer les capacités nouvellement constituées, en augmentant la rétribution des professionnels formés pour rendre opérationnelles ces capacités.

452. Les pays africains ont, par le passé, reçu des ressources substantielles du système multilatéral des Nations Unies, et des institutions de Bretton Woods. Cela continuera à être un important circuit de transfert de ressources financières extérieures, pour soutenir le renforcement des capacités et la transformation structurelle en Afrique.

453. Le rôle des institutions multilatérales spécialisées va toutefois au delà du simple transfert de ressources. En tant qu'institutions dont les pays africains sont membres de bonne foi, ayant donc droit à toute une variété de services pour lesquels ces institutions avaient été créées, les institutions multilatérales doivent également participer directement aux activités de renforcement des capacités, par des services - conseil, la formation, des services analytiques et d'autres formes d'assistance technique aux Etats membres. Ce soutien doit passer par les institutions régionales de formation et de recherche dont les capacités doivent par conséquent être renforcées.



454. Outre les «nouvelles» ressources financières nécessaires pour propulser l'Afrique sur une voie nouvelle de développement, la question de la «vieille» dette héritée de trois décennies de développement raté doit être abordée carrément par les partenaires extérieurs de l'Afrique. A cet égard, la conversion «dette/renforcement des capacités» pourrait être envisagée; les créanciers contribueraient ainsi au financement de la mise en place et au renforcement des capacités locales.

455. La crise de la «vieille» dette a clairement appris aux pays africains à éviter de contracter de nouvelles dettes. Mais cette crainte de la dette n'est pas rationnelle si l'on veut relancer le continent sur une nouvelle voie de mutation et de croissance accélérée. Il est important que

les pays africains gardent à l'esprit que seule une infime fraction des ressources nécessaires pour commencer la mise en place et le renforcement des capacités peut être obtenue sur la base d'accords de subventions. L'essentiel de ces ressources devra provenir des marchés financiers internationaux ou des investisseurs privés étrangers et fonds institutionnels qui sont à la recherche d'opportunités raisonnablement garanties pour des investissements prudents de leurs portefeuilles. Les gouvernements africains doivent poursuivre des politiques sécurisantes pour les investisseurs étrangers. Il appartient également aux gouvernements africains de gérer prudemment les «nouvelles» dettes extérieures afin d'éviter les échecs systématiques ayant engendré la crise de la «vieille» dette.

1. CEA - «Capacités critiques pour la mobilisation et l'affectation efficace des ressources financières externes et internes» - Document No. E./ECA/CM.20/11; 30 Mars 1994. Pour évaluer les besoins de financement, le personnel de la CEA a créé en 1993 un modèle macro-économique global à deux écarts dans lequel un certain nombre d'hypothèses quantitatives ayant des implications sur la politique générale (fiscale, monétaire, commerciale, efficacité économique et productivité, restructuration du service de la dette extérieure etc.) ont pu être testées.

2. Angola, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cap Vert, Comores, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Kenya, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Mauritanie, Mozambique, Niger, Nigéria, Ouganda, République centrafricaine, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Sao Tome-et-Principes, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tchad, Togo, Zaïre et Zambie. Ces pays avaient un PIB par habitant se situant entre 80 et 650 dollars, la moyenne pour le groupe étant de 335 dollars en 1990.

3. Algérie, Botswana, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Egypte, Gabon, Jamahiriya arabe libyenne, Maurice, Maroc, Namibie, Seychelles, Swaziland, Tunisie et Zimbabwe. Ces pays avaient un PIB par habitant se situant entre 650 et 4 250 dollars, la moyenne étant de 1 280 dollars en 1990.

4. The World Bank, "World Development Report, 1994 : Infrastructure for Development"; The World Bank and Oxford University Press; Chapter 1, pp. 13-36.

5. PNUD : "Rapport sur le développement humain 1994" UNDP and Oxford University Press; pp. 7-8. Cette proposition a été largement approuvée par le Sommet social mondial, tenue à Copenhague, Danemark, en mars 1995.

6. The World Bank : "World Development Report" série publiée depuis 1990, tableau 11.

7. Op.cit. tableau 19 ou 20.

8. Tient compte du taux d'épargne intérieure brut, estimé à 15% du PIB et des transferts de ressources privées nettes s'élevant à presque 1% du PIB, pour financer un taux d'investissement intérieur brut estimé à 16% du PIB.
9. Ibid.
10. Cette analyse budgétaire ne prend cependant pas en compte le poids récurrent du service de la dette extérieure, la dette publique intérieure et la dette à garantie publique. Ce poids peut représenter jusqu'à 10% du PNB. Ces "Fuites" de ressources financières résultent en la réduction des dépenses budgétaires destinées à la création de capacités critiques. Si l'on veut éviter que les dépenses publiques n'excèdent 30% du PNB, ou alors les dépenses publiques brutes devront être accrues pour tenir compte du service de la dette. Cette dernière option peut être financée soit par le biais de taxes plus élevées (de l'ordre de 30-35% du PNB) et/ou en acceptant des déficits fiscaux financés par des emprunts. Dans tous les cas, cela montre à souhait qu'il y a urgence à trouver des solutions durables au problème de la dette des pays africains, qu'elle soit extérieure ou publique intérieure.
11. Le niveau de mobilisation des ressources fiscales est décourageant pour les pays africains - plus de la moitié d'entre eux collectent bien moins de 20% de leur PIB. Mais avec une réorganisation appropriée des structures institutionnelles chargées de la collecte et de l'administration des recettes publiques accompagnée d'une part d'incitation et d'autre part de punition sévère des délits d'abus de confiance public, il est possible d'élever le niveau de mobilisation de recette fiscale. Le Kenya a, par exemple, déjà... à atteindre un taux de fiscalité d'environ 28 pour cent du PIB. Il a réussi cette performance alors même qu'il a baissé le taux maximum d'impôts sur les revenus et sur les sociétés à 35 pour cent et qu'il a réduit les taxes à l'importation. Ce succès remarquable a été possible grâce à l'élargissement progressif de l'assiette fiscale, l'introduction générale de taxes indirectes (TVA comprise) et par le renforcement des départements chargés des recettes fiscales, sous les auspices de la Kenya Revenue Authority dirigée par d'éminents fonctionnaires, respectés des populations et avec de bons états de service.
12. A l'origine, le Manifeste du Congrès national africain (ANC) durant les élections de 1994, le RDP a été adopté par le gouvernement d'unité nationale comme étant le cadre de politique générale de la période de transition.
13. Depuis 1994, l'Afrique du Sud exerce une très forte attraction sur les investisseurs privés étrangers. Selon African Reserve Bank entre le quatrième trimestre de 1994 et le troisième trimestre de 1995 le flux net de capitaux s'élevait à 22,8 milliards de Rands (6,5 milliards de dollar, au taux de change moyen). Ce qui est moins intéressant du point de vue de la stabilité monétaire, c'est que dans la majorité des cas, ce furent des investissements de portefeuille à court terme.
14. Selon le cadre analytique à deux écarts, les besoins de financement extérieur - l'écart entre l'investissement et l'épargne intérieure plus l'accroissement des réserves extérieures - doit être égal à l'écart entre les importations et les exportations dans les comptes commerciaux des marchandises et les services non producteurs de facteurs.
15. CEA - Capacités critiques pour la mobilisation et l'affectation efficiente des ressources financières internes et externes - op. cit.
16. Banque mondiale - Rapport sur le développement mondial ; plusieurs éditions jusqu'en 1995 ; Nations Unies - Etude sur l'économie mondiale, plusieurs éditions.
17. Une étude plus poussée de l'échec systémique de l'intermédiation financière dans les pays africains durant les trois décennies qui ont suivi l'indépendance est développée dans des études commanditées par la Banque Africaine de Développement et aimablement mis à la disposition (dans sa forme préliminaire) de la CEA en mars 1994. Ces études font l'historique des publications de la BAD intitulées, "Rapport sur les structures financières - réformes et développement économique en Afrique" et le Rapport sur le Développement Africain, 1994.

Des résultats similaires ont fait l'objet de rapport dans des études menées par (Rev) Abebe Adera, fonctionnaire à la CEA (1978-1996) e.g. «la répression financière et son impact sur le développement financier et la croissance économique dans les pays africains les moins avancés, 1990 et, Secteur financier et développement économique, réflexions sur l'Afrique, 1994, deux ouvrages publiés par Finafrica, Cassa di risparmio della provincia Lombarda - Milan.

*D'autres études ont été menées sur le même sujet par le centre africain de recherche économique e.g. E. Aryekey «Relations entre les secteurs formels et informels du marché financier au Ghana -Document de Recherche No. 10; 1992.*

18. *Il y a bien sûr des dispositions du «Traité instituant la Communauté économique africaine» relatives aux mesures à prendre pour une monnaie commune africaine (Art. 6, 44 et 45). Par ailleurs chacune des communautés économiques régionales (ex. COMESA, CEDEAO et SADC) ont dans leurs Traités des dispositions visant la convertibilité des monnaies et l'établissement de monnaies régionales communes.*



## ANNEXE

### GLLOSSAIRE D'INSTITUTIONS INTERMEDIAIRES FINANCIERES

Un climat propice et une politique d'encouragement à la transformation économique soutenue et à une croissance vigoureuse devraient permettre à toute la gamme d'intermédiaires financiers de s'implanter et prospérer en Afrique, tant dans les pays que les régions. On trouvera ci-après une liste exhaustive d'institutions pour lesquels les pays africains doivent mobiliser des ressources privées externes et internes afin de renforcer leurs capacité. Singulièrement dans les domaines des infrastructures économiques, le capital productif des entreprises qui vont des micro-entreprises familiales aux sociétés transnationales d'envergure mondiale.

- **Groupes d'assistance mutuelle:** traditionnellement, ce sont des structures informelles ex. *iqqub* (Ethiopie), *Susu* (Afrique de l'Ouest). Des dispositions légales assez légères devraient être adoptées et appliquées afin de mettre un terme à l'abus de confiance dont font preuve certains membres sans scrupules.
- **Banques communautaires:** Ce sont des intermédiaires non traditionnels adaptés aux conditions socio-économiques rurales. Ils octroient des crédits peu importants en fonction des cycles agricoles et n'exigent pas de garanties. En réalité elles sont inspirées du modèle de la Banque GRAMEEN au Bangladesh. Pour renforcer ces institutions, il suffit de leur appliquer les lois qui régissent les activités des ONG.
- **Associations d'épargne et de crédit:** Ce sont des institutions plus formelles. Elles versent des intérêts sur les dépôts et prennent des intérêts sur les crédits consentis à leurs membres. Elles devraient être réglementées et supervisées à peu près comme les banques (c'est-à-dire de manière un peu moins rigoureuse) dans la mesure où leurs opération ont un impact sur la masse monétaire.
- **Les sociétés de construction de logement:** Elles ressemblent aux associations de crédit et d'épargne à la différence qu'elles aident les membres à financer des projets de logements. Elles devraient presque être réglementées comme les banques.
- **Les banques:** Ce sont des banques qui offrent des services au particulier et qui effectuent des transactions interbancaires.
- **Les banques commerciales (Services des particuliers):** Elle acceptent les dépôts en épargne, et octroient des crédits à court et moyen terme. Elles offrent aussi à leurs clients une série de services bancaires pour particuliers (ex. comptes-chèques, paiement, cartes de crédit, transports etc.).
- **Banques d'affaires:** Elle mobilisent des fonds sur les marchés monétaires qui font des transactions à court et moyen terme (locales ou étrangers) et offrent à leurs clients (commerçants, exportateurs, importateurs etc.) des crédits de financement à l'exportation et d'autres services bancaires liés à l'investissement.
- **Banques de développement:** Elles mobilisent des fonds à partir de reconstitutions (nationale, bilatérale ou multilatérale) périodiques. Elles peuvent s'approvisionner sur les marchés des capitaux (locaux ou étrangers). Pour obtenir des ressources destinées à des transactions à moyen et long terme... Elles peuvent être nationales ou multinationales (sous-régionales, continentales ou mondiales). Elles peuvent être spécialisées (ex. banques de développement agricole ou industriel ou à vocation plus générale (ex. banques nationales de développement, la Banque africaine de développement, ou la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) ou la Banque mondiale. Elles offrent toute une série de financement de projets et programmes à moyen et long terme.
- **Les marchés bancaires des particuliers qui acceptent les dépôts** devraient être réglementés et supervisées pour éviter des risques inconsidérés, assurer la solvabilité, la sécurité des dépôts et pour maintenir la confiance des populations en la liquidité des banques et dans le système bancaire en général.
- **Les banques qui effectuent des transactions interbancaires** et qui s'approvisionnent sur les marchés financiers internationaux doivent être strictement réglementées selon les normes internationales (ex. la Convention de Bâle), sur l'adéquation du capital par rapport aux critères de réserves destinées à couvrir les risques, la rapidité de règlement des paiements, sécurité par rapport à la fraude internationale, etc.

- **La Banque centrale:** Elle réglemente et supervise les banques commerciales et les services bancaires des particuliers ainsi que les institutions financières non bancaires qui acceptent des dépôts et octroient des crédits. Elle exerce un droit de regard (même si ce n'est pas nécessairement de la supervision direct et de la réglementation) sur le reste du secteur financier. Elle donne au gouvernement, des avis sur les politiques monétaires et les implications monétaires des politiques fiscales. Elle administre la politique monétaire du gouvernement. Dans certains pays (particulièrement l'Allemagne, la Nouvelle Zélande et en Afrique, l'Afrique du Sud durant la période de transition jusqu'en 1999) la Banque Centrale a, au terme de la Constitution le pouvoir d'élaborer une politique monétaire destinée exclusivement à maintenir la stabilité des prix et à préserver la valeur de la monnaie.

- **Compagnies d'assurances:** Elles offrent des polices sur la vie, assurent les biens des ménages contre les catastrophes et la destruction, elles offrent des assurances automobile, y compris des indemnités pour tiers; elles assurent les risques industriels, la sécurité des employés, offrent des indemnité d'accidents environnementaux, assurent la navigation, le transport commercial et les produits en transit, offrent des réassurances de risques assurés; etc.

- **Le secteur des assurances doit être réglementé et supervisé de manière adéquate** afin de s'assurer que les détenteurs de polices d'assurances vie et risque soient entièrement informés de tous les aspects que recouvre cette police. Que les clauses de pénalité soit équitables par les assureurs et pour les clients; qu'il y ait une concurrence ouverte afin de maintenir les primes à un niveau équitable, et que les primes soient investies de manières prudente et que les déclarations de sinistres soient traitées et réglées avec diligence.

- **Fonds d'assurances sociales:** Ils constituent, les cotisations-retraites, les assurances maladie ou chômage etc. Sur la base des déductions salariales régulières auxquelles s'ajoute une contribution statutaire ou volontaire des employeurs,

- **Un cadre juridique adéquat et des mécanismes de supervision** sont nécessaires afin d'obliger les gestionnaires des fonds sociaux à les investir prudemment à demeurer liquides et solvables de façon à pouvoir promptement remplir leurs obligations vis-à-vis des retraités.

- **Les marchés de capitaux:** Ils sont constitués des marchés monétaires; les marchés d'obligations primaires et secondaires, les bourses et les marchés dérivés.

- **Un cadre juridique souple** devrait faciliter la croissance des marchés émergents, évitant de les submerger de paperasserie tout en étant ferme, afin de dissuader toute pratique commerciale frauduleuse qui sape la confiance des investisseurs dans l'ensemble du marché (ex. les transactions d'initiés, pratiques comptables et publication de fausse informations sur les sociétés, manipulation des prix des actions par les initiées etc.). La supervision quotidienne des opérateurs devrait se faire de manière autonome. Mais la Banque centrale et une autorité désignée du marché des capitaux doivent exercer un droit de regard plus étendu.

- **Sociétés de placement et de courtage:** Ces sociétés s'occupent de titres, d'action et d'autres placements pour le compte de leurs clients et pour leur propre compte. Les réglementations devraient inclure les aspects relatifs à leur enregistrement, un code de conduite et des dispositions légales visant à protéger les clients contre des incuries professionnelles.

- **Mutuelles:** Elles gèrent des portefeuilles d'investissement qu'elles ont constitués à partir de l'épargne de plusieurs petits investisseurs.

- La réglementation devrait inclure l'enregistrement et le droit de regard de la Banque centrale afin d'assurer un minimum de prudence et de protéger les clients contre les pratiques illicites telles que la falsification des comptes et la publication de fausses informations.





