

49129



NATIONS UNIES
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Distr.
LIMITÉE

E/ECA/PAMM/PS/82/8
16 novembre 1982

FRANCAIS
Original : ANGLAIS.

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Conférence régionale CEA/OUA sur le rôle
du secteur public dans le développement
national et régional, dans le cadre de
la mise en oeuvre du Plan d'action
de Lagos

Addis-Abéba, (Ethiopie)
22-27 novembre 1982

Le rôle du secteur public en matière de développement
national et régional dans le cadre
du Plan d'action de Lagos

Par le Secrétariat de l'OUA

N.B. : Ce document n'a pas été révisé

Le rôle du secteur public en matière de développement national et régional dans le cadre du Plan d'action de Lagos

I. Introduction

1. L'objet de ce document est de présenter le sujet de la Conférence sur "le rôle du secteur public en matière de développement national et régional dans le cadre du Plan d'action de Lagos". Etant donné que chacune des questions devant être débattues au cours de la conférence a été traitée dans le détail ailleurs, ce document visera exclusivement à circonscrire le cadre dans lequel le sujet peut faire l'objet d'une discussion fructueuse.

II. Le Plan d'action de Lagos

2. En juillet 1979, la conférence au sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Organisation de l'Unité Africaine a adopté la Déclaration d'engagement de Monrovia sur les principes directeurs à respecter et les mesures à prendre pour réaliser l'autosuffisance nationale et collective dans le domaine économique et social en vue de l'instauration d'un Nouvel ordre économique international.

Les Chefs d'Etat et de Gouvernement se sont engagés individuellement et collectivement à promouvoir le développement économique et social de l'Afrique et l'intégration des économies africaines, en vue de parvenir à un degré de plus en plus grand d'autosuffisance et d'autodépendance; à promouvoir l'intégration économique de la région africaine pour faciliter et renforcer les relations sociales et économiques et créer des institutions nationales, sous-régionales et régionales qui faciliteront la réalisation des objectifs de l'autodépendance et d'un développement auto-centré. Ils se sont engagés plus particulièrement à promouvoir la mise en valeur des ressources humaines en commençant par éliminer l'analphabétisme; à mettre la science et la technologie au service du développement; à mettre en oeuvre dans leur intégralité les programmes élaborés pour la Décennie des Transports et des Communications des Nations Unies pour l'Afrique; à atteindre l'autosuffisance en matière de production et d'approvisionnement alimentaire; à développer les industries locales sur les plans sous-régional et régional; à coopérer dans les domaines du contrôle, de l'exploration, de l'extraction et de l'utilisation des ressources naturelles pour le développement des économies africaines au profit des peuples africains; à mettre en place les institutions appropriées permettant d'atteindre ces objectifs; à développer les capacités locales en matière d'entreprise et à mettre en valeur la main d'oeuvre technique et les capacités technologiques des peuples africains; à coopérer en vue de préserver, de protéger et d'améliorer l'environnement naturel; à faire en sorte que les politiques de développement reflètent de manière appropriée les valeurs socio-culturelles de l'Afrique afin de renforcer l'identité culturelle africaine; et à tenir compte de la dimension prospective dans l'élaboration du plan de développement, notamment en préparant des études et en prenant des mesures visant à réaliser une rapide transformation socio-économique de l'Afrique.

3. Afin d'élaborer un plan concret en vue de la mise en oeuvre de cette stratégie, les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont tenu une conférence au sommet extraordinaire à Lagos, Nigéria, en avril 1980, conférence qu'ils ont exclusivement consacrée à la discussion des problèmes de développement économique de l'Afrique et qui a été couronnée par l'adoption du Plan d'action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique. Le Plan d'action de Lagos a été présenté à la Onzième session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies tenue en septembre 1980 et fait partie intégrante maintenant de la stratégie internationale du développement pour la troisième Décennie du développement des Nations Unies.

4. Le Plan d'action de Lagos a été adopté par les Chefs d'Etat et de Gouvernement à la suite de deux décennies de stagnation de la production, d'aggravation de problèmes de balances de paiement causée par la détérioration des termes de l'échange; deux décennies qui ont vu l'accroissement des coûts d'importation des cadres de haut niveau, des capitaux des pièces détachées et des équipements; l'augmentation des coûts des matières premières, des coûts de commercialisation, de transport et d'assurance et la pauvreté et le chômage généralisés.

5. Le Plan vise à restructurer l'économie africaine de sorte qu'elle puisse permettre de réaliser une autosuffisance nationale et collective et un développement autodépendant. Il est basé sur une approche intégrée du développement qui prend en compte différentes activités économiques et sociales de même que l'interdépendance de ces activités. Le Plan met donc l'accent sur l'importance qu'il y a à tenir compte de tous les agents du développement et du changement. Parmi ces agents, il y a les entreprises privées, les syndicats, les chambres de commerce, les universités et d'autres instituts de formation et de recherche.

III. Les caractéristiques de l'économie africaine

6. Une des caractéristiques majeures de l'économie africaine est son caractère ouvert inhabituel. C'est un fait bien connu que l'Afrique dépend davantage des exportations de produits primaires que toute autre région du monde. La part des exportations dans le Produit intérieur brut (PID) de l'Afrique s'élève à plus d'un cinquième (23%) et est restée à ce niveau au cours des années soixante, soixante dix et au début des années quatre-vingt. De plus, dans les économies africaines, il y a eu une prédominance des sociétés multinationales basés à l'étranger, qui ont la haute main sur les activités dans pratiquement tous les secteurs. Mieux, il y a une pénurie de main d'oeuvre scientifique et technologique qui peut assurer les tâches qu'exige la gestion des entreprises industrielles modernes. En outre, l'inégalité dans les revenus est criante et semble s'aggraver. Enfin, les économies africaines ont dépendu largement des ressources étrangères pour leur fonctionnement. L'aide étrangère et le personnel expatrié ont constitué une caractéristique permanente des économies nationales africaines.

7. Les caractéristiques économiques ont rendu impossible tout développement réel. L'objectif principal du Plan d'action de Lagos est de restructurer l'économie africaine pour éliminer ces caractéristiques tout comme pour préparer le terrain à un développement autodépendant et auto-centré. Une manière de faire cela, c'est de faire en sorte que le gouvernement ait une forte participation dans les affaires économiques de la nation.

8. C'est en tenant compte de tout cela et en tenant compte du Plan d'action de Lagos que le rôle du secteur public, en tant qu'un des agents du développement, doit être débattu et évalué.

IV. Le Secteur public

Signification du "secteur public"

9. Le secteur public peut être défini grosso modo comme une entité qui englobe les départements ministériels et les services qui y sont rattachés, les instituts de recherche et de formation placés sous le contrôle gouvernemental, les organismes de service para-étatique, les entreprises publiques etc... Ainsi, la définition du "secteur public" peut être globale et vaste. Toutefois, pour cette conférence, la définition adoptée doit accorder une large place aux départements ministériels, et tout particulièrement à la fonction publique et aux entreprises para-étatiques. En d'autres termes, le secteur public est celui dans lequel le gouvernement est directement intéressé à la gestion et au contrôle d'entreprises publiques ayant des activités dans des domaines tels que l'agriculture, l'industrie, le commerce, la banque, les finances, les assurances, les transports, les communications, la science et la technologie, les activités de recherche et de développement.

V. Facteurs historiques ayant contribué à l'élaboration des modèles de croissance et à l'orientation des fonctions du secteur public

Depuis l'accession à l'indépendance de la plupart des pays africains, il y a de cela vingt années, le secteur public s'est développé à la fois pour ce qui concerne sa taille et ses fonctions. Ce développement s'explique par un certain nombre de raisons. Tout d'abord au fur et à mesure que l'appareil gouvernemental lui-même se développait, les services en dépendant se développaient également. Deuxièmement, la plupart des pays africains ont adopté des mesures pour corriger les déséquilibres économiques et sociaux hérités, du passé colonial et ont par conséquent procédé à des nationalisations ou ont pris une forte participation dans les secteurs économiques qui étaient contrôlés auparavant par les entreprises privées. Il s'agissait d'activités commerciales ou directement productives dans des domaines tels que les industries manufacturières, les transports, l'extraction minière et la commercialisation des produits. La troisième raison a été que la plupart des gouvernements ont cherché à régler le problème du chômage en développant les activités des entreprises publiques.

Enfin, la plupart des gouvernements africains ont cherché à partager certaines activités économiques avec des partenaires étrangers du secteur public en prenant 50% du capital de leurs entreprises qui devenaient ainsi des sociétés semi-étatiques.

10. L'étude que la Banque mondiale a faite sur sept pays africains, montre que dans ce pays, le secteur public emploie entre 40 et 74% des salaires et que l'emploi dans le secteur public s'est accru plus rapidement que dans le secteur privé (voir tableau 1).

11. Le secteur public est celui qui s'est développé très rapidement. Une étude de la Banque mondiale portant sur 21 pays africains a révélé que les dépenses relatives à l'administration publique et à la défense qui, en dehors de celles relatives à l'éducation, sont les plus grandes composantes du secteur public, ont augmenté plus rapidement que la production nationale (voir tableau 2). De même, l'augmentation des dépenses relatives à l'éducation publique a été très rapide.

12. Un certain nombre de raisons historiques et pratiques expliquent pourquoi le secteur public occupe une place aussi importante dans les économies africaines. Sur le plan historique, et en particulier dans la période d'après-guerre, l'on pensait dans la plupart des pays en développement que la croissance et le développement rapides de l'économie pouvaient résulter d'une forte intervention et du rôle moteur du secteur public. La petite main-d'oeuvre qualifiée disponible était largement concentrée dans le secteur public. Les ressources à consacrer aux projets dépendaient directement ou indirectement de l'initiative du gouvernement, de son contrôle et de l'orientation qu'il donne aux activités économiques. Seul le gouvernement avait accès aux informations vitales sur la technologie, les marchés et le financement. Enfin, le gouvernement était mieux organisé que le secteur privé local. En fait, le secteur privé local lorsqu'il existait, était rarement en mesure de jouer un rôle actif dans le développement, en particulier dans le secteur moderne.

13. Compte tenu de cette situation historique, le citoyen ordinaire s'est tourné sur le gouvernement pour qu'au cours du processus celui-ci prenne l'initiative, ou on la voie, use de son influence et même s'impose. La situation a été rendue plus complexe encore par le fait que traditionnellement y avait une perception paternaliste du gouvernement et des dirigeants considérés comme les initiateurs des efforts de développement. Le secteur public était par conséquent largement en avance sur le secteur privé local, dans les activités de développement.

14. Bien sur, il y a eu des changements en Afrique au cours des deux décennies de l'indépendance, mais la situation décrite ci-dessus est restée fondamentalement la même; ce qui laisse prévoir que le secteur public continuera à occuper une large place dans l'économie. Ce qu'il faudra faire alors, c'est de mettre en oeuvre des politiques qui rendraient le secteur public plus efficace et plus orienté vers le développement et ne pas se préoccuper de réduire sa taille.

VI. Les caractéristiques générales des entreprises publiques africaines, les problèmes auxquelles elles sont confrontés et ce que l'on en attend en tant qu'agents de la mise en oeuvre du Plan d'action de Lagos.

15. L'accent a déjà été mis ci-dessus sur le fait que la participation africaine au secteur privé moderne a été insignifiante au cours de la période d'avant l'indépendance. En fait, le rôle de l'Afrique dans le secteur industriel moderne était presque nul. Après l'indépendance les choses ont quelque peu changé. Dans leur désir d'avoir un certain contrôle sur leur économie et un certain rôle dans sa gestion, beaucoup de pays africains ont adopté plusieurs mesures. Beaucoup d'entre eux ont nationalisé les entreprises privées appartenant à des étrangers, en particulier celles qui travaillaient dans certains secteurs clés comme ceux des ressources minières, des transports, de l'eau et de l'électricité et des industries manufacturières. Dans d'autres cas, le gouvernement a négocié avec les sociétés étrangères des accords portant sur le partage du capital entre le gouvernement et les sociétés, pour créer ainsi des entreprises mixtes. La troisième mesure a été l'utilisation d'importantes ressources publiques pour la gestion de ces entreprises qui venaient d'être acquises.

16. Les pays africains espéraient que de telles mesures permettraient aux entreprises publiques de réaliser certains objectifs tels que la création de nouveaux emplois, la fourniture de biens à bas prix à certains groupes et la réalisation d'investissements sans trop s'attarder sur l'aspect rentabilité économique et financière. L'espoir était en outre que ces entreprises seraient en mesure de s'auto-financer et de se développer rapidement afin de réaliser des excédents à réinvestir. Les entreprises devaient de cette façon servir d'institutions de modernisation de l'économie et de la société. Elles devaient servir de centres de formation de main-d'oeuvre qualifiée et de développement des capacités en matière de gestion. En un mot, ces entreprises publiques devaient être le moteur du développement.

17. Certaines de ces attentes n'ont pas été déçues. Les cas d'entreprises publiques réussies abondent sur tout le continent. En effet, certaines entreprises nationalisées réalisent des profits et fonctionnent efficacement, surtout dans les industries manufacturières ... et minières. Dans de nombreux cas, les gouvernements ont pu réunir suffisamment de fonds publics et créer des agences publiques pour offrir ... à bon nombre de leurs citoyens des services essentiels tels que la santé, les soins médicaux modernes et l'éducation. Les consommateurs africains en sont donc venus à attendre de leurs gouvernements des services gratuits, et les gouvernements subissent des pressions pour satisfaire ces attentes.

18. Des succès semblables ont été enregistrés dans le sous-secteur, services du secteur public, c'est-à-dire de la fonction publique elle-même. A leur indépendance, la plupart des pays africains n'avaient que très peu de cadres africains dans la fonction publique, et l'administration coloniale posait aux Africains des obstacles difficiles à franchir pour accéder aux postes clés dans le gouvernement. A l'indépendance cependant, les Africains ont rapidement accédé à tous les postes de la fonction publique, et aujourd'hui ils sont capables de gérer efficacement les affaires de leurs pays, malgré les problèmes normaux que connaît toute administration. C'est là une réussite dont il faut s'enorgueillir.

19. Nonobstant ces succès, la performance insuffisante du secteur public a préoccupé bon nombre de gouvernements en Afrique. Les entreprises publiques sont pour les gouvernements de lourds fardeaux fiscaux. La plupart d'entre elles ont fonctionné au bord de l'effondrement et n'ont souvent été sauvées que grâce à des affectations extra-budgétaires accordées par le gouvernement, à des transferts bancaires ou aux excédents venant des organisations de commercialisation. Par ailleurs, bon nombre d'entre elles ne disposent pas suffisamment de liquidités pour couvrir leurs opérations. L'allocation de ressources supplémentaires pour maintenir les entreprises paraétatiques a été, dans bon nombre de pays africains, un sujet de débats publics animés.

20. Plusieurs facteurs expliquent la performance insuffisante de ces entreprises. Tout d'abord, ces entreprises publiques éprouvent des difficultés à obtenir, les services de personnel technique et de gestion. Si théoriquement les entreprises sont sensées recruter, d'une façon autonome, leur personnel, en pratique ce n'est pas le cas. Le personnel technique et de gestion provient, dans la plupart des cas, de la fonction publique. Par exemple, les systèmes de comptabilité budgétaire, les analystes de budget, les commissaires aux comptes et les comptables sont généralement des fonctionnaires du gouvernement. Les procédures administratives ont de ce fait tendance à être les mêmes que celles de la fonction publique, alors que les procédures et les besoins administratifs du gouvernement ne sont pas nécessairement ce qu'il faut aux entreprises privées.

21. Le deuxième facteur important qui explique la performance insuffisante des entreprises parapubliques a trait au niveau de considérations politiques dans les opérations des entreprises. En général, les cadres supérieurs de ces entreprises publiques sont des personnes nommées sur la base de considérations plutôt politiques que techniques en matière de gestion. Souvent des fonctionnaires haut placés qui ont été admis à la retraite ou qui n'ont pas été réélus à leurs postes politiques se sont vu attribués, en guise de récompense, des postes de direction dans les entreprises paraétatiques. Inutile de dire que de telles personnes se préoccupent davantage de maintenir de bonnes relations publiques avec la classe politique que du bon fonctionnement de l'entreprise.

22. A tout cela s'ajoute le problème de manque de capitaux pour le fonctionnement des entreprises. Etant donné la prolifération d'entreprises publiques dont la plupart sont relativement nouvelles, ces entreprises souffrent non seulement de sous-capitalisation mais aussi de capitaux de fonctionnement.

23. Ces problèmes ont attiré l'attention de la plupart des gouvernements en Afrique, et pour remédier à la situation ces gouvernements créent des commissions chargées d'étudier les problèmes du secteur public et de recommander des mesures appropriées. Certains gouvernements ont même créé des commissions permanentes à la présidence de la République chargées des organismes paraétatiques. Suite aux recommandations de ces commissions, certains gouvernements ont pris des mesures pour revoir le rôle du secteur public dans le développement national.

VII. Coopération entre les Entreprises Publiques et Privées dans le

Développement National

24. A la lumière de ce qui précède, il est évident que les entreprises publiques et privées doivent entretenir des relations symbiotiques dans les économies africaines. Ces deux secteurs doivent jouer pleinement leurs rôles respectifs dans le développement national; et plus particulièrement, le rôle du secteur public dans les projets d'investissement à grande échelle, à long terme, à faible taux de rentabilité et à forte intensité de capitaux est indispensable. Ce secteur doit également et nécessairement participer dans une large mesure à la promotion et à l'orientation des processus d'éducation et de formation à tous les niveaux et dans toutes les directions.

Le Secteur privé, peut, lui aussi, jouer un rôle crucial dans la réalisation de projets à petite échelle et immédiatement rentables. Ainsi, les deux secteurs peuvent se renforcer mutuellement au lieu d'être antagonistes. Ce type de rapport est l'objectif visé par le Plan d'action de Lagos.

Tableau I. Taux d'emploi et de croissance du secteur public dans quelques pays

Pays	Année	Pourcentage officiel de l'emploi de la population en âge de travailler	Taux d'emploi dans le secteur public par rapport au chiffre "officiel" de l'emploi	Taux de croissance "officiel" de l'emploi	
				Public	Privé Total
Ghana	1957		51.4	4.9	-2.2
	1972	10.1	73.9		2.3
Tanzanie	1962	6.3	27.0	10.7	-4.8
	1974		66.4		2.3
Zambie	1976	14.2	71.5		
Côte d'Ivoire	1970	10.2			
Kenya	1963		29.6	6.0	2.4
	1977	12.4	41.7		3.7
Malawi	1968		33.4	9.0	8.0
	1976	9.6	39.2		8.6
Ouganda	1962		41.8	4.0	4.8
	1970	5.9	42.2		4.5

Source: Banque Mondiale, Développement accéléré en Afrique Sub-Saharienne : Un programme d'Action (Washington, D.C., 1980) p.41

Tableau II Croissance de l'administration publique et de la défense par rapport au PME

Pays ^a .	Taux du PIB (moyenne annuelle 1970-79) ^b consacré aux dépenses relatives à l'administration publique et à la défense	Dépense relative à l'administration publique et à la défense	Taux de croissance moyenne annuelle du PIB (1970-79)	Dépense relative à l'administration publique
Mauritanie	18.0	13.9	1.8	12.1
Kenya	17.1	8.4	6.5	1.9
Soudan	16.1	4.5	4.3	0.2
Tanzanie	14.9	10.2	4.9	5.3
Tchad	14.2	6.1	-0.2	6.3
Somalie	13.7	6.5	3.1	0.2
Congo	12.7	2.3	2.9	-0.6
Botswana	12.1	16.3	13.5	0.5
Madagascar	11.5	0.2	0.3	-0.1
Benin	11.0	4.8	3.3	1.5
Rwanda	10.3	6.5	4.1	2.4
Lesotho	9.2	3.3	7.0	-3.7
Haute-Volta	9.1	6.2	-0.1	6.3
Ouganda	9.1	5.9	-0.4	6.3
Sierra Léone	8.3	9.6	1.6	8.0
Côte d'Ivoire	8.1	8.9	6.7	2.2
Libéria	8.0	6.7	1.8	4.9
Cameroun	7.1	6.2	5.4	0.8
Nigéria	6.4	13.3	7.5	5.8
Ile Maurice	4.7	12.9	8.2	4.7
Burundi	4.4	5.9	3.0	2.9
Moyenne (non pondérée)	9.9	7.4	3.9	3.3

a. Taux de dépenses consacrées à l'administration publique et à la défense, par ordre décroissant.

b. Valeur ajoutée

c. 1970-78

d. 1972-79

Sources: (Voir page précédente).