

# L'Afrique peut-elle revendiquer sa place dans le 21<sup>ème</sup> siècle

Résumé analytique

Banque mondiale  
Washington, D.C.

### **Avis au lecteur**

Cette brochure contient le résumé analytique du rapport intitulé L'Afrique pourra-t-elle prendre sa juste place au XXI<sup>e</sup> siècle ?, ainsi que l'avant-propos, le résumé et la table des matières de l'ouvrage. Pour commander un ou plusieurs exemplaires du rapport

lui-même, veuillez contacter :

The World Bank

P.O. Box 960

Herndon, VA 20172-0960 USA

Tél. : 703 661-1580 ou 1-800-645-7247

Fax : 703 661-1501

E-mail : [books@worldbank.org](mailto:books@worldbank.org)

Site web : [www.worldbank.org/publications](http://www.worldbank.org/publications)

© 2000 Banque internationale pour la reconstruction  
et le développement/Banque mondiale  
1818 H Street, N.W.  
Washington, D.C. 20433

Tous droits réservés  
Fait aux États-Unis d'Amérique  
Premier tirage : mai 2000

*La Banque mondiale détient les droits d'auteur de ce rapport au nom de toutes les institutions qui ont contribué à sa rédaction — la Banque africaine de développement, le Consortium pour la recherche économique en Afrique, la Coalition mondiale pour l'Afrique, la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique et la Banque mondiale. Ces institutions adhèrent aux thèses principales de ce rapport, même si elles ne reflètent pas nécessairement leurs positions officielles, celles des membres de leurs Conseils d'administration ou celles de leurs institutions affiliées.*

Conception de la couverture : Drew Fasick  
Clichés (couverture) : Photothèque de la Banque mondiale  
Édition par Meta de Coquereauumont, Paul Holtz, Molly Lohman et Bruce Ross-Larson.  
Production par Megan Klose et Alan Thompson, Communications Development de Washington, D.C.

♻️ Imprimé sur du papier conforme aux normes des États-Unis (American National Standard for Permanence of Paper for Printed Library Materials, Z39.48-1984)

# Avant-propos

**L**E PRÉSENT RAPPORT EST LE RÉSULTAT D'UN TRAVAIL DE COLLABORATION commencé en octobre 1998, lorsque des représentants de diverses institutions, notamment la Banque africaine de développement, le Consortium pour la recherche économique en Afrique, la Coalition mondiale pour l'Afrique, la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique et la Banque mondiale, se sont réunis pour entreprendre une étude sur les perspectives de développement économique et social de l'Afrique subsaharienne au XXI<sup>e</sup> siècle.

La question de savoir si l'Afrique subsaharienne (l'Afrique) peut revendiquer la place qui lui revient au XXI<sup>e</sup> siècle est à la fois complexe et provocante. Le présent rapport ne prétend pas traiter de toutes les questions auxquelles l'Afrique est confrontée ni présenter des solutions définitives à tous les problèmes d'avenir de la région. Le principal message du rapport est que, oui, l'Afrique peut revendiquer sa place au siècle nouveau. Mais c'est un oui nuancé qui dépend de l'aptitude qu'aura l'Afrique — aidée de ses partenaires — à éviter les pièges du développement qui l'ont enfermée dans un cercle vicieux de sous-développement, de conflits et de souffrances humaines inouïes pendant la plus grande partie du XX<sup>e</sup> siècle.

Le nouveau siècle offre à l'Afrique des opportunités exceptionnelles et il s'ouvre sous les auspices de trois facteurs positifs en sa faveur. Le premier est l'intensification de la participation politique en Afrique qui favorise une plus grande responsabilisation et un nouveau discours sur le développement. Deuxièmement, la fin de la guerre froide peut aider à faire de l'Afrique non plus un champ de bataille stratégique et idéologique, mais une nouvelle destination pour les milieux d'affaires, pour les activités de commerce et de développement. Troisièmement, la modernisation ainsi que la technologie d'information et de communication constituent des moyens exceptionnels pour l'Afrique de brûler certaines étapes du développement.

Le présent rapport propose certaines stratégies pour amorcer un processus de développement économique, politique et social dont les éléments se renforcent mutuellement. Il est indispensable que des progrès soient accomplis à quatre niveaux :

***Le principal message du rapport est que, oui, l'Afrique peut revendiquer sa place au siècle nouveau***

**Les pays doivent tous adhérer à une vision cohérente et totale du développement et de l'édification de leur nation**

- Améliorer la gestion gouvernementale et éviter les conflits.
- Investir dans le capital humain.
- Accroître la compétitivité et la diversification des économies.
- Réduire la dépendance à l'égard de l'aide et renforcer les partenariats.

L'Afrique est une région de diversité. Certains pays sont prisonniers de la pauvreté et des conflits et, lorsqu'ils ne parviennent pas à édifier leur nation, leurs perspectives sont sombres. D'autres pays, qui ont mis en œuvre d'importantes réformes macroéconomiques, sont prêts à passer à des programmes plus complets. D'autres, cependant, se débattent encore dans les difficultés d'exécution des réformes de base. Les solutions ne sont pas simples mais, face à ces énormes défis, les pays peuvent s'inspirer de nombreux exemples positifs. Toutefois, ils doivent tous adhérer à une vision cohérente et totale du développement et de l'édification de leur nation.

Tout « plan d'action » visant à mettre en œuvre cette vision du développement devrait être conçu, pris en main et exécuté par des gouvernements responsables, s'appuyer sur un large consensus national et être soutenu par les partenaires de l'Afrique pour le développement. Maîtriser l'avenir implique des défis énormes dont la recherche de solutions aux problèmes du passé n'est pas des moindres. La plus grande partie de l'histoire économique récente de l'Afrique peut être considérée comme un processus de marginalisation d'abord de sa population, ensuite de ses gouvernements. Pour inverser ce processus, il convient de responsabiliser davantage les parties prenantes et de donner plus de pouvoir économique à la société civile (notamment les femmes et les pauvres) et aux entreprises lorsqu'elles traitent avec les gouvernements, ainsi qu'aux bénéficiaires de l'aide lorsqu'ils traitent avec les bailleurs de fonds. En l'absence de ce transfert de pouvoir et de responsabilité, il sera difficile de créer les incitations dont a besoin l'Afrique pour accélérer son développement et se libérer de la pauvreté.

Membres du Comité directeur

Ali A. G. Ali, Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique subsaharienne  
Tesfaye Dinka, Coalition mondiale pour l'Afrique subsaharienne

Ibrahim Ahmed Elbadawi, Banque mondiale

Augustin Fosu, Consortium pour la recherche économique en Afrique

Alan Gelb, Banque mondiale

Kupukile Mlambo, Banque africaine de développement

# Résumé

**E**N DÉPIT DES PROGRES RÉALISÉS PENDANT LA DEUXIÈME MOITIÉ DES années 90, l'Afrique subsaharienne (Afrique) aborde le XXI<sup>e</sup> siècle dans la catégorie des nombreux pays moins avancés du monde. Son revenu moyen par habitant est plus faible qu'il ne l'était à la fin des années 60. Les revenus, les actifs et l'accès aux services essentiels de l'Afrique sont inégalement répartis, et la région continue à représenter une part croissante des victimes de la pauvreté absolue du monde qui n'ont guère les moyens d'influencer l'affectation des ressources.

En outre, de nombreux problèmes de développement sont devenus en grande partie le lot exclusif de l'Afrique. Ils comprennent le faible niveau des taux de scolarisation à l'école primaire, la forte mortalité infantile et les maladies endémiques, notamment le paludisme et le VIH/SIDA — qui imposent à l'Afrique des coûts deux fois plus élevés que dans toute autre région en développement. Un Africain sur cinq vit dans un pays en proie à de graves conflits.

Qui plus est, l'Afrique a commencé à perdre la place qu'elle occupait dans l'économie mondiale. On observe en effet que ses parts de l'exportation des produits de base traditionnels ont diminué, qu'elle a peu diversifié sa production en faveur de nouvelles activités, et qu'elle a subi une fuite massive de capitaux et une perte de compétences au profit d'autres régions. Actuellement, l'Afrique court le risque d'être exclue de la révolution de l'information.

De nombreux pays ont entrepris des réformes économiques importantes, ont amélioré la gestion macroéconomique, libéralisé les marchés et le commerce et élargi l'espace destiné aux activités du secteur privé. Lorsque ces réformes ont été soutenues et favorisées par l'absence de troubles civils — elles ont permis de relever le niveau de croissance et de revenu et de faire reculer la pauvreté. En fait, même lorsque certaines

***Les choses vont devoir profondément changer pour que les Africains et leurs enfants revendiquent la place qui leur revient au XXI<sup>e</sup> siècle***

parties de l'Afrique défrayent la chronique par leurs guerres et leurs catastrophes naturelles, d'autres parties suscitent de plus en plus l'intérêt des entreprises nationales et étrangères et des investisseurs.

Mais cette nouvelle conjoncture n'a pas suffi à compenser des années de baisse des revenus ni à effacer d'autres séquelles laissées par la longue période de déclin économique — notamment la dégradation des capacités, l'affaiblissement des institutions et l'insuffisance de l'infrastructure.

Les choses vont devoir profondément changer pour que les Africains et leurs enfants revendiquent la place qui leur revient au XXI<sup>e</sup> siècle. Compte tenu de l'accroissement démographique rapide de la région, une croissance annuelle de 5 % s'impose, ne serait-ce que pour maintenir le nombre de pauvres à un niveau constant. Pour réduire de moitié la pauvreté aiguë d'ici à 2004, il faudra que la croissance annuelle augmente de plus de 7 % et que les revenus soient répartis plus équitablement.

En outre, l'Afrique ne sera pas à même de maintenir une croissance rapide sans investir dans son capital humain. De nombreux Africains n'ont ni la santé, ni l'éducation, ni les accès aux intrants dont ils ont besoin pour apporter leur contribution à cette croissance accélérée et en bénéficier. Les femmes sont une des réserves cachées de croissance de l'Afrique. Elles fournissent la plus grande partie du travail de la région, mais leur productivité est compromise par l'inégalité généralisée de l'éducation et de l'accès aux services. L'égalité entre les sexes peut donc être un facteur puissant d'accélération de la réduction de la pauvreté. D'autre part, la nouvelle menace du VIH/SIDA se profile à l'horizon. Ce fléau risque d'abaisser l'espérance de vie de 20 ans et de nuire à l'épargne, à la croissance et au tissu social dans de nombreux pays.

L'Afrique se trouve donc face à une vaste problématique de développement faite de multiples éléments. Toutefois, le nouveau siècle offre une occasion à saisir pour mettre fin à la marginalisation des populations et des gouvernements africains par rapport aux bailleurs de fonds et les impliquer davantage dans le programme de développement. La participation politique s'est nettement intensifiée au cours de la dernière décennie, ouvrant la voie à des gouvernements plus responsables. On note également un plus large consensus sur la nécessité de se détacher des modèles défectueux du passé. La guerre froide étant révolue, l'Afrique n'est plus un champ de bataille idéologique et stratégique où les alliés « fidèles » recevaient une aide extérieure quels que soient leurs résultats en matière de gestion des affaires publiques et de développement. La mondialisation et la nouvelle technologie, notamment celle de l'infor-

mation, créent de grandes possibilités pour l’Afrique qui, de tout temps, a été une région isolée à population clairsemée. Certes, cette évolution comporte également des risques, notamment celui que l’Afrique se laisse distancer encore davantage, mais ceux-ci sont largement compensés par les avantages potentiels que la région peut en retirer.

Pour que cette évolution favorable ait lieu, il faudra que les Africains conçoivent un « plan d’action », en aient la paternité, et qu’il soit soutenu par les bailleurs de fonds par le biais de partenariat coordonné à long terme. Les pays africains étant très différents les uns des autres, il ne s’agira pas d’appliquer une formule uniforme garantissant le succès du plan. Mais de nombreux pays étant confrontés aux mêmes problèmes, ils peuvent donc s’inspirer des exemples positifs d’autres pays africains pour s’efforcer de les résoudre.

*Améliorer la gestion des affaires publiques et éviter les conflits* sont peut-être les conditions les plus fondamentales de l’accélération du développement. Les conflits civils généralisés imposent d’énormes coûts, y compris aux pays voisins. Contrairement à ce qu’on pense, les conflits de l’Afrique ne trouvent pas leur origine dans la diversité ethnique. En fait, et c’est un schéma que l’on retrouve dans le reste du monde, les conflits sont provoqués par la pauvreté, le sous-développement, l’absence de diversification, ainsi que par des systèmes politiques qui marginalisent de pans entiers de la population. Mais les conflits perpétuent la pauvreté, créant un cercle vicieux qui ne peut être brisé que grâce à des efforts spéciaux de développement — y compris des mesures à long terme de maintien de la paix et des réformes politiques. Si ces efforts aboutissent, les pays peuvent connaître une croissance rapide et bénéficier du retour des capitaux enfuis.

Les pays où la participation politique a le plus progressé sont également ceux qui gèrent bien leur économie. Encore une fois, ce constat correspond à la tendance mondiale selon laquelle les États pluri-ethniques peuvent connaître une croissance aussi rapide que les pays homogènes s’ils soutiennent des systèmes politiques participatifs. De nombreux pays doivent concevoir des modèles politiques qui facilitent la création d’un consensus et incluent les groupes marginalisés.

Les programmes de développement doivent s’assurer que tout le monde sort gagnant, en améliorant la gestion et la distribution des ressources économiques et en contribuant à une plus grande efficacité de l’État. Ils devraient donner la possibilité aux citoyens de tenir les gouvernements pour responsables, de les rendre mieux à même de satisfaire les

***Améliorer la gestion des affaires publiques et éviter les conflits sont peut-être les conditions les plus fondamentales de l’accélération du développement***

**L'investissement dans le capital humain est également essentiel pour accélérer le recul de la pauvreté**

nouvelles exigences et assurer le respect des règles du jeu économique et politique. Les efforts de développement commencent à s'orienter dans ce sens. En effet, ils font davantage participer les bénéficiaires à la prestation de services et accordent plus d'importance aux résultats. Mais il reste encore beaucoup à faire pour renforcer les institutions africaines, notamment pour assurer que celles qui représentent les citoyens tels que les parlements joueront un rôle approprié de contrôle économique et budgétaire.

*L'investissement dans le capital humain* est également essentiel pour accélérer le recul de la pauvreté. De nombreux pays se sentent impuissants face aux taux élevés de fécondité et de mortalité, à un système d'éducation insuffisant (surtout en ce qui concerne les femmes, moins de 5 % des fillettes pauvres des zones rurales sont scolarisées au niveau primaire), à des coefficients élevés de dépendance et à l'insuffisance de l'épargne. En outre, il est urgent et nécessaire que les gouvernements prennent un engagement politique plus ferme pour lutter contre le VIH/SIDA.

Sans doute quelques pays n'ont pas les ressources requises pour l'éducation et la santé, mais pour un grand nombre d'entre eux, il s'agit plutôt de traduire l'engagement qu'ils ont pris en faveur du développement humain en programmes efficaces de prestation des services essentiels et de renforcement de l'égalité entre les sexes. L'Afrique a à son actif certaines des collectivités locales les plus dynamiques du monde, et pourtant les services que celles-ci reçoivent viennent généralement d'institutions déficientes, centralisées, considérées comme inaccessibles et inefficaces par ceux qu'elles sont censées aider. La déconcentration de la prestation des services par le biais des collectivités locales pourrait avoir un effet très salutaire. Pour cela, elle doit s'appuyer sur le renforcement des capacités au niveau local et sur une gestion efficace des affaires publiques afin d'assurer la transparence et démarginaliser les utilisateurs des services. Si l'Afrique bénéficie d'une coopération régionale efficace et du soutien des bailleurs de fonds sous forme de partenariats coordonnés à long terme, notamment pour l'accès à des biens publics internationaux tels que les nouveaux vaccins, la région pourra surmonter sa crise de développement humain en une seule génération.

*Accroître la compétitivité et diversifier les économies*, voilà un troisième domaine auquel l'Afrique doit accorder la priorité si elle veut revendiquer la place qui lui revient au siècle nouveau. La lenteur de la création d'emplois n'est pas due aux rigidités du marché du travail (à certaines exceptions près), mais au fait que les milieux d'affaires considèrent que

les opérations en Afrique sont à la fois très risquées et très coûteuses. Il faut y remédier en rendant les réformes durables et en fournissant les services aux entreprises de façon plus efficace — en diminuant la corruption, en améliorant l'infrastructure et les services financiers, et en élargissant l'accès à l'économie de l'information. L'Afrique est en retard sur le reste du monde en ce qui concerne tous les aspects de ces conditions essentielles. L'abaissement de ces barrières nécessite de nouvelles approches, y compris une plus grande participation du secteur privé et des collectivités locales. Une conception plus régionale devrait être adoptée pour surmonter les problèmes posés par les petites économies. D'autre part, le gouvernement central devrait se charger de réglementer et de faciliter les services plutôt que de les fournir.

Bien que l'agriculture africaine ait réagi favorablement à des réformes limitées, ce secteur reste peu évolué et sous-capitalisé en raison de politiques séculaires d'exploitation. Recapitaliser l'agriculture exigera le maintien et l'amélioration de prix incitatifs (notamment en encourageant la création de marchés des intrants compétitifs), l'affectation de dépenses publiques et d'aide extérieure accrues aux communautés rurales (y compris pour l'infrastructure locale) et l'utilisation du potentiel d'épargne des agriculteurs. Ces changements sont également nécessaires pour encourager les agriculteurs à remédier à la grave détérioration de l'environnement. Les partenariats publics-privés peuvent également apporter leur contribution, notamment dans les domaines de la recherche et de la vulgarisation agricoles dont les activités pourraient utilement s'inscrire dans un cadre régional. L'élargissement de l'accès aux marchés de l'OCDE pour les produits agricoles aurait une incidence importante — à quelque 300 milliards de dollars, les subventions de l'agriculture des pays de l'OCDE sont égales au PIB de l'Afrique.

Depuis la fin des années 60, la perte par l'Afrique de ses parts du commerce mondial lui a coûté presque 70 milliards de dollars par an. Cette situation tient au fait que l'Afrique n'a pas su diversifier sa production pour passer à des produits nouveaux et dynamiques, ainsi qu'à la diminution de sa part du marché de biens traditionnels. Dans la plupart des cas, les réformes commerciales de l'Afrique ont été négociées avec les bailleurs de fonds dans le cadre de programmes d'ajustement. Il faut désormais que les réformes fassent partie intégrante d'une stratégie de développement axée sur les exportations, fermement rattachée à des taux de change réels, compétitifs et stables, permettant aux exportateurs d'avoir accès aux intrants importés aux cours mondiaux. Les gouvernements doivent développer

***Accroître la compétitivité et diversifier les économies, voilà un troisième domaine auquel l'Afrique doit accorder la priorité si elle veut revendiquer la place qui lui revient au siècle nouveau***

**Réduire la dépendance  
à l'égard de l'aide  
et renforcer les  
partenariats doit être  
la quatrième composante  
de la stratégie  
de développement  
de l'Afrique**

leurs consultations avec les milieux d'affaires, et œuvrer pour élaborer des normes de services de qualité mondiale. Une fois de plus, une approche régionale est essentielle non seulement pour stimuler les flux commerciaux intra-africains, mais aussi pour encourager les investisseurs en élargissant l'espace où ils pourront opérer, ce qui est peut-être plus important. Les pays africains doivent également unir leurs efforts pour participer aux négociations mondiales dont dépend à terme la configuration du système mondial. En effet, les capacités requises pour cette participation dépassent les moyens des petits pays pauvres.

*Réduire la dépendance à l'égard de l'aide et renforcer les partenariats* doit être la quatrième composante de la stratégie de développement de l'Afrique. L'Afrique est la région du monde la plus tributaire de l'aide et aussi la plus endettée. L'aide concessionnelle est essentielle si l'on veut que l'Afrique connaisse une croissance rapide tout en augmentant la consommation afin de réduire la pauvreté. Si l'on exclut les apports de capitaux privés, le déficit d'épargne d'un pays caractéristique de la région est d'environ 17 % du PIB. En ce qui concerne les flux privés, l'histoire d'autres régions montre que leurs niveaux ne peuvent dépasser 5 % du PIB si l'on veut éviter les risques de crises. D'autre part, l'aide risque d'affaiblir les capacités institutionnelles et de déresponsabiliser les bénéficiaires, surtout lorsqu'elle est fournie dans un cadre institutionnel déficient, par un grand nombre de bailleurs de fonds, dont les projets sont fragmentés et les conditions d'octroi diverses.

Le problème est encore aggravé par l'ampleur de l'endettement et du service de la dette qui décourage les investisseurs privés et absorbe des ressources budgétaires essentielles. Les gouvernements finissent par être de plus en plus « pauvres en argent » mais « riches en projet », et leurs programmes de développement donnent de plus en plus l'impression d'être élaborés par les bailleurs de fonds. L'absence de sélectivité ne fait que compliquer le problème, les bailleurs de fonds consacrant une grande partie de l'aide à des pays dont les politiques de développement laissent à désirer. En outre, à quelques exceptions près, l'aide a été circonscrite à l'espace national plutôt que de servir au développement de biens publics régionaux et internationaux.

L'existence de ces problèmes est en général reconnue, et un consensus s'est dégagé selon lequel le but principal de l'aide devrait être de faire reculer la pauvreté. Il est paradoxal, cependant, que les transferts de l'aide diminuent au moment même où on s'efforce de résoudre un grand nombre des problèmes la concernant. L'Afrique aborde le siècle nouveau

alors que se déroule un débat intense sur l'aide et qu'on envisage une évolution majeure des rapports entre l'Afrique, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Le débat porte également sur des changements importants de la coopération pour le développement avec l'Union européenne et sur un programme renforcé d'allègement de la dette. De nouveaux rapports entre les bénéficiaires et les bailleurs de fonds sont en train de se créer dans plusieurs pays. Ces rapports privilégient une approche holistique axée sur les pays, appuyée par les bailleurs de fonds et fondée sur des partenariats à long terme. Ces nouveaux rapports impliquent également une plus grande participation des bénéficiaires, qui pourront exercer plus de contrôle sur l'utilisation des ressources.

Cette évolution va dans le bon sens, mais il reste beaucoup à faire. Dans un pays pauvre caractéristique de la région, les transferts d'aide peuvent atteindre jusqu'à 10 % du PIB, alors que le cinquième le plus pauvre de la population ne dispose que d'environ 4 % du PIB. Il faudra voir dans quelle mesure ces partenariats peuvent atténuer les tensions résultant de la différence entre les objectifs des bénéficiaires et ceux des bailleurs de fonds, et jusqu'où ces derniers seront prêts à aller pour changer d'attitude et faciliter l'appropriation par les Africains de leurs programmes de développement. On peut également se demander dans quelle mesure les partenariats peuvent dépasser le cadre de l'aide et favoriser une plus large ouverture des marchés mondiaux aux produits et aux services africains.

# Résumé analytique

L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE (AFRIQUE) AVAIT ABORDÉ LE XX<sup>E</sup> SIECLE dans le dénuement, assujettie presque totalement à la colonisation. Les choses ont bien changé alors qu'elle franchit le seuil du XXI<sup>e</sup> siècle. L'accès à l'éducation s'est élargi et l'espérance de vie s'est accrue. Les pays de la région sont désormais indépendants et, dans nombre d'entre eux, les citoyens jouissent de plus de libertés civiles, avec une participation politique plus ouverte. Mieux gérée, l'économie a commencé à stimuler les revenus. Même si les crises et les conflits de certains pays de la région défraient la chronique, d'autres pays marquent des points grâce à une croissance régulière, l'augmentation des investissements et des exportations et le développement de l'activité privée.

Toutefois, le développement pose à l'Afrique d'énormes défis. Si l'on exclut l'Afrique du Sud, le revenu moyen de la région est le plus faible du monde, à peine 315 dollars par habitant. Le revenu total de la région dépasse à peine celui de la Belgique, mais doit être partagé entre 48 pays dont le PIB médian atteint tout juste 2 milliards de dollars, soit la production d'une ville de 60 000 habitants dans un pays riche. Contrairement aux autres pays en développement, la production moyenne par habitant de l'Afrique (en prix constants) n'avait guère varié à la fin des années 90 par rapport aux 30 années précédentes et, dans certains pays avait diminué de plus de moitié (figure 1). Quant au taux moyen d'épargne de la région, il a été, à 13 % du PIB, le plus faible du monde.

Malgré certains progrès récents, l'Afrique représente moins de 2 % du commerce mondial. Il y a trois décennies, les pays africains se spécialisaient dans les produits primaires et étaient fortement tributaires des échanges commerciaux. Aujourd'hui, ils continuent à exporter ces mêmes produits mais ils sont aussi très dépendants de l'aide extérieure et endettés. Les transferts nets d'aide étrangère s'élèvent en moyenne à 9 % du

***Le développement pose à l'Afrique d'énormes défis***

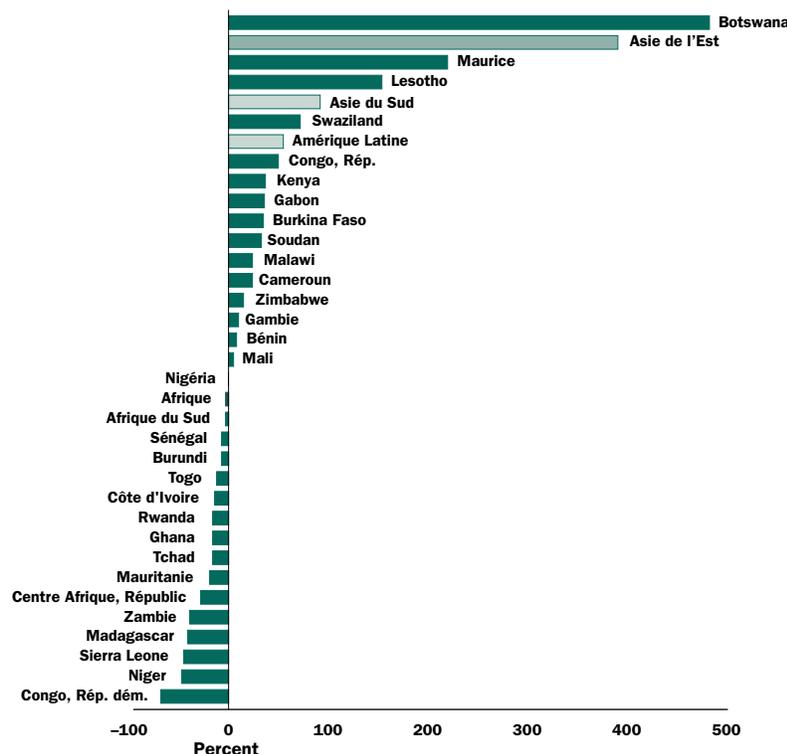
**De nombreux Africains sont prisonniers d'une forme dynastique de pauvreté à laquelle il leur est de plus en plus difficile d'échapper**

PIB pour un pays représentatif de la région, ce qui équivaut à presque la moitié des dépenses publiques. En outre, à la fin de 1997, l'aide étrangère atteignait plus de 80 % du PIB en valeur nette actualisée.

Toutefois, le développement de l'Afrique se heurte à des problèmes plus complexes que la faiblesse des revenus. Ainsi, ceux-ci présentent des disparités aussi importantes qu'en Amérique latine et le phénomène d'exclusion sociale est intense. Les pauvres d'Afrique sont donc les plus pauvres des pauvres. Près de la moitié des 600 millions d'habitants de la région vivent avec à peine 65 cents par jour (en termes de parité du pouvoir d'achat) et leur nombre ne cesse d'augmenter si bien que la part de l'Afrique des victimes de la pauvreté absolue dans le monde a pu passer de 25 à 30 % au cours des années 90. De nombreux Africains sont prisonniers d'une forme dynastique de pauvreté à laquelle il leur est de plus

**Figure 1 La production de l'Afrique a peu varié depuis 1970**

Variations du PIB par habitant, 1970-97



Note : Mesure en monnaie nationale constante. Estimations régionales basées sur la population.  
Source : Données de la Banque mondiale.

en plus difficile d'échapper, car les enfants ne possèdent pas les capacités de base leur permettant de participer à une économie productive.

Les indicateurs de santé et d'espérance de vie sont défavorables même si l'on tient compte de la faiblesse des revenus. Dans de nombreux pays, un enfant sur cinq meurt avant l'âge de cinq ans. Les modestes progrès accomplis depuis l'indépendance sont maintenant compromis par le VIH/SIDA, qui a raccourci l'espérance de vie de dix ans dans certains pays. Près d'un Africain sur deux est privé d'accès à une eau salubre. Dans les zones rurales, moins d'une fillette sur quatre est scolarisée au niveau primaire. La faiblesse des investissements dans le capital humain est particulièrement inquiétante car les ressources naturelles abondantes de l'Afrique, qui représentent le pilier même de ses économies, sont en voie d'épuisement rapide eu égard aux besoins de sa population, en raison de la croissance démographique rapide de la région. En fait si l'on tient compte de cet épuisement des ressources, le taux d'épargne réel de l'Afrique atteint à peine 3 % du PIB.

***Il est possible d'inverser la tendance à l'accroissement de la pauvreté — toutefois, un changement radical de ces tendances est nécessaire pour que ce but soit atteint***

## **Dirigeants efficaces et consensus national sur le développement**

**É**TANT DONNÉ LES OBSTACLES QUI VIENNENT D'ÊTRE MENTIONNÉS, on a le droit de se demander si l'Afrique peut revendiquer la place qui lui revient au XXI<sup>e</sup> siècle. Les économistes (et d'une façon plus générale les experts en sciences sociales) n'ont jamais très bien su prévoir l'évolution à court terme d'une région, voire imaginer la physionomie des sociétés cent ans à l'avance. On peut toutefois se poser la question de savoir comment, au cours des prochaines décennies, l'Afrique peut inverser la tendance à la marginalisation sociale et économique qui dure depuis des années et se positionner après ces premières décennies de façon à tirer parti du reste du siècle.

La performance des autres régions, les résultats des études comparant plusieurs pays et les acquis de certains pays africains indiquent qu'il est possible d'inverser la tendance à l'accroissement de la pauvreté. Toutefois, un changement radical de ces tendances est nécessaire pour que ce but soit atteint. Il sera impossible d'y parvenir sans un accroissement des investissements et de l'efficacité. Il faudra pouvoir compter sur l'engagement des dirigeants et une bonne gestion des affaires publiques pour

***Les Africains et leurs partenaires de développement doivent redoubler d'efforts pour inverser la tendance à la marginalisation économique et à l'exclusion constatée depuis quelques décennies***

orienter l'évolution politique et économique. Cela nécessitera une amélioration de l'équité et un investissement accru dans le capital humain de l'Afrique, ainsi que des mesures visant à encourager l'investissement privé dans l'infrastructure et la production. Une telle évolution dépend aussi de l'amélioration et peut-être de l'augmentation de l'aide de la communauté internationale pour le développement.

L'Afrique a un potentiel inexploité énorme dans les secteurs utilisant les ressources naturelles ainsi que dans l'industrie de transformation et manufacturière. Elle possède également des réserves de croissance cachées. Les économies de la région peuvent atteindre des résultats bien meilleurs. L'Afrique a à peine commencé à utiliser le potentiel de sa population et il reste beaucoup à faire pour renforcer la prestation des services nécessaires à l'amélioration des capacités et de la santé de sa population. Les Africaines constituent une réserve de croissance cachée de la région puisqu'elles représentent plus de la moitié de sa main-d'œuvre. L'inégalité d'accès à l'éducation et à toute une série d'actifs et de facteurs de production a eu pour effet de maintenir la productivité des Africaines bien au-dessous de leur potentiel. Leur permettre d'avoir un accès égal à l'éducation et aux facteurs de production pourrait contribuer à relever les taux de croissance de 0,8 point de pourcentage.

Au demeurant, pour nombreux qu'ils soient, ces défis peuvent être relevés. Les processus de développement sont cumulatifs par nature, les succès remportés dans un domaine étant la source d'opportunités dans d'autres sphères d'activité. Comme d'autres régions en développement, l'Afrique peut bénéficier de « cercles vertueux » touchant à différents aspects du développement.

Toutefois, progresser dans ce sens ne sera pas facile. Les Africains et leurs partenaires de développement doivent redoubler d'efforts pour inverser la tendance à la marginalisation économique et à l'exclusion constatée depuis quelques décennies. Il ne s'agit pas simplement de modifier l'affectation des ressources. La prospérité de l'Afrique passe nécessairement par une meilleure maîtrise des moyens économiques par les groupes exclus, ainsi que par un transfert du pouvoir de décision en leur faveur pour leur faire assumer plus de responsabilité dans la gestion des ressources mais aussi pour les rendre comptables des résultats. Ce profond effort de réforme devra s'appuyer sur le mouvement de démocratisation qui s'est répandu dans la région depuis les années 90 et devra viser le renforcement des fondements d'un État efficace. En outre, cette réforme devra nécessairement comprendre un changement d'attitude de la part

des bailleurs de fonds. En effet, dans de nombreux pays dont l'économie est fortement tributaire de l'aide, la politique de développement est perçue comme étant la prérogative des bailleurs de fonds.

L'Afrique a commencé à produire un volume accru de recherche, d'analyse et de nouvelles idées sur ces questions, ce qui a favorisé un plus large consensus sur les mesures à prendre. En fait, l'Afrique a connu une renaissance dans le vrai sens du terme, c'est-à-dire un renouveau de la pensée sur l'art de gouverner et les politiques de développement. Rien de surprenant à cela : près de 70 % des Africains contemporains sont nés après le colonialisme et cette proportion augmente rapidement. De plus, les bailleurs de fonds repensent actuellement leur rôle, notamment depuis que la fin de la guerre froide a fait passer au deuxième plan la nécessité de fidéliser des pays alliés plutôt que de promouvoir un partenariat efficace pour le développement. Un débat s'est engagé sur la façon de rendre l'aide plus efficace, notamment par le biais d'une transformation radicale des rapports avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international considérés dans l'ensemble comme les principaux architectes extérieurs de la politique économique en Afrique.

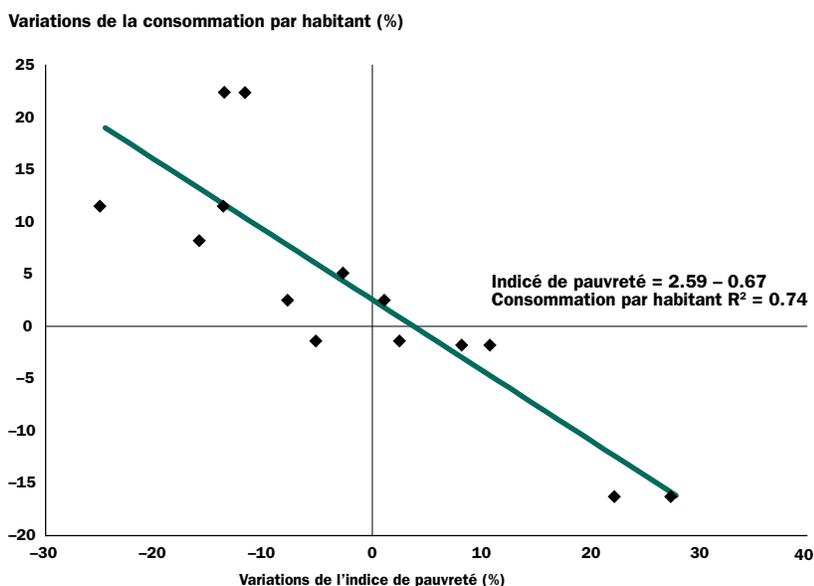
Plusieurs domaines doivent être examinés pour répondre à la question de savoir si l'Afrique peut revendiquer sa place au XXI<sup>e</sup> siècle. La présente étude offre une synthèse des conclusions d'études récentes, notamment celles qui viennent d'Afrique et qui ont examiné cette question. Elle ne prétend pas être exhaustive et n'offre pas de solutions destinées à un pays particulier. Les économies et sous-régions africaines sont diverses et chacune devra trouver ses propres réponses aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle. Cependant, en analysant les nombreux exemples positifs de développement africain, la présente étude montre la façon dont certains pays abordent des problèmes communs.

### **Pourquoi la réduction de la pauvreté nécessite-t-elle une si forte accélération de la croissance en Afrique ?**

Une croissance soutenue est indispensable si l'on veut atténuer la pauvreté, notamment si elle a pour effet d'accroître la consommation par habitant (figure 2). Arrêter l'augmentation du nombre des victimes de la pauvreté absolue au cours des 15 prochaines années nécessite une croissance annuelle de plus de 5 %, près de deux fois le niveau enregistré depuis 1973. Si l'on veut atteindre l'Objectif international de développement, c'est-à-dire réduire de moitié la pauvreté extrême d'ici à 2015, il faut que

**Figure 2 Un accroissement de 1 % de la consommation se traduit par une baisse de la pauvreté de près de 1 %**

Variations des indices de pauvreté et de la consommation par habitant dans certains pays et pour certaines périodes



Source : Données de la Banque mondiale.

la croissance annuelle dépasse les 7 % et que la répartition des revenus soit plus équitable. En outre, si les termes de l'échange de l'Afrique continuent à se dégrader, la croissance requise pour atténuer la pauvreté devra être encore plus rapide. Seuls quelques pays africains, le Botswana, Maurice et l'Ouganda, ont pu maintenir les taux de croissance nécessaires pour réduire la pauvreté. De plus, d'après une évaluation récente, peu de pays africains possèdent les conditions et les ressources voulues pour maintenir un tel niveau de croissance.

L'Afrique a besoin d'une croissance beaucoup plus forte que d'autres régions pour réduire la pauvreté. Il y a plusieurs raisons à cela, entre autres la faiblesse des revenus, les disparités énormes et la croissance démographique. À 2,8 %, le taux de croissance démographique de l'Afrique est le plus élevé du monde. Contrairement à d'autres régions, notamment l'Asie de l'Est, où le rapport entre personnes à charge et population active est tombé à un demi, celui de l'Afrique se rapproche encore de un.

Puisqu'à long terme l'Afrique doit pouvoir compter sur de tels niveaux de croissance, elle va devoir aussi remédier à l'énorme insuffisance de son taux d'épargne. Pour un pays représentatif de la région, l'investissement n'est que de 19 % du PIB dont l'épargne interne ne finance que les deux tiers. Toutefois, cela ne suffit pas pour soutenir la croissance : l'efficacité de l'investissement doit doubler pour placer l'Afrique sur la même trajectoire que les régions à croissance rapide. Même si cet objectif est atteint, les taux d'investissement devraient être maintenus à 30 % du PIB pour permettre une poussée de la croissance capable d'infléchir le cours de la pauvreté.

Les économies africaines sont fortement décapitalisées — le rapport capital-travailleur est plus faible de moitié que celui de l'Afrique du Sud et la vétusté de l'infrastructure est un obstacle important à l'accélération de la croissance. L'expérience d'autres régions indique que des apports privés de capital de plus de 5 % du PIB ne peuvent être maintenus sans risquer une grave instabilité financière. Des mesures visant à contenir les fuites de capitaux et permettre leur rapatriement seront certes utiles. Mais si les économies décapitalisées de l'Afrique veulent connaître une croissance rapide et relever en même temps les taux de consommation, il faudra que l'octroi de financement concessionnel se poursuive pendant assez longtemps.

***L'Afrique a besoin d'une croissance beaucoup plus forte que d'autres régions pour réduire la pauvreté***

### **Comment expliquer que les résultats obtenus par l'Afrique soient aussi médiocres ?**

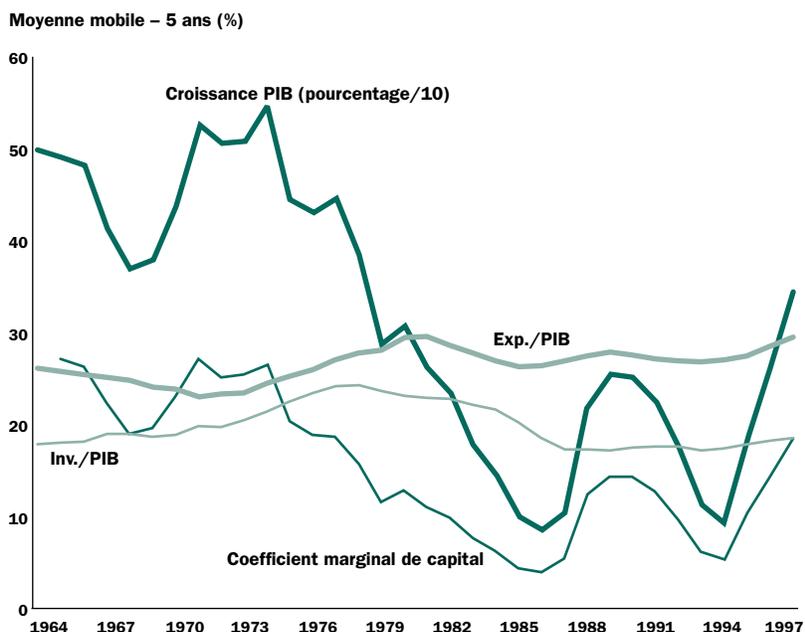
Au cours des années 60, les revenus de nombreux pays africains dépassaient ceux d'une grande partie de l'Asie. Ce continent très peuplé était alors considéré comme celui dont les perspectives de développement étaient les plus sombres. Comment expliquer alors que les résultats de croissance en Afrique se soient dégradés ? Il n'y a pas de réponse simple à cette question. La faiblesse des investissements l'explique en partie. Les taux d'investissement ont été nettement plus faibles en Afrique que dans d'autres régions, surtout compte tenu du niveau élevé des coûts dans cette région. Toutefois, la baisse radicale de croissance en Afrique après 1973 coïncide avec une chute spectaculaire de l'efficacité des investissements (figure 3) – qui ont été réduits en moyenne à la moitié du niveau des pays à croissance rapide.

Un des aspects du problème a trait à la vulnérabilité des Africains à l'égard de la réduction des termes de l'échange. Ceux-ci se sont

**Figure 3 La forte baisse de croissance en Afrique coïncide avec une diminution de l'efficacité de l'investissement**

Croissance, exportations, investissement et productivité de l'investissement en Afrique, 1964-97

**Les insuffisances de la gestion gouvernementale ont découragé l'investissement privé et porté atteinte à l'ajustement**



Source : Données de la Banque mondiale.

fortement dégradés dans les pays exportateurs de produits non pétroliers et l'Afrique n'a pas réussi à diversifier ses exportations pour passer à des produits plus dynamiques. L'érosion de la part de l'Afrique dans le commerce mondial entre 1970 et 1993 a entraîné une perte annuelle énorme de 68 milliards de dollars, soit un cinquième du PIB. La forte augmentation des apports d'aide à ces pays après 1970 a été en général neutralisée par les pertes des termes de l'échange. Le reste des concours extérieurs a été plus qu'absorbé par les remboursements au titre de la dette extérieure.

Mais ce n'est pas tout. De nombreux autres exportateurs de produits primaires, y compris ceux de l'Asie de l'Est et du Sud, ont également subi une baisse de leurs termes de l'échange. Mais ils ont été en mesure de retourner la situation, d'attirer des investissements et de passer à des types de produits plus dynamiques dans les secteurs industriel et des services. Pourquoi n'en a-t-il pas été de même en Afrique ? Parmi les explications possibles, on peut citer des politiques peu avisées, les

limites géographiques à la diversification économique, le fait paradoxal que disposer d'une base de ressources abondantes ne favorise pas forcément le développement, et l'incidence de la faiblesse des investissements notamment sur les secteurs d'infrastructure clés. En outre, deux domaines revêtent une importance particulière pour l'examen des priorités futures.

Le premier a trait aux insuffisances de la gestion gouvernementale — dans de nombreux cas, entretenues par la politique de la guerre froide — qui ont découragé l'investissement privé et porté atteinte à l'ajustement. Les États dont l'évolution est favorable disposent de mécanismes politiques solides qui leur permettent de régler les conflits liés à la répartition de revenus, sans pour autant compromettre la stabilité économique et décourager l'investissement et les entreprises. De nombreux pays africains par contre ont créé un environnement kleptocratique hostile à l'investissement privé et à la croissance. Ils ont mis en œuvre des politiques qui ont découragé les exportations et l'investissement étranger direct, n'ont pas réussi à faire respecter les contrats et ont limité l'activité du secteur privé dans l'agriculture et d'autres secteurs. De ce fait, la fuite des capitaux a été plus intense en Afrique que dans toute autre région. En 1990, près de 40 % des avoirs privés ont quitté la région par rapport à 10 % en Amérique latine et 6 % en Asie de l'Est. On déplore également des pertes de capital humain. Quelque 23 000 cadres hautement qualifiés émigrent chaque année, et sont remplacés par des conseillers expatriés financés par l'assistance technique étrangère.

Le deuxième domaine prioritaire concerne l'incidence sur la performance de la faiblesse des capacités des populations, en particulier leur mauvaise santé, et l'influence de la lenteur de la transition démographique sur les ratios élevés de dépendance et l'insuffisance de l'épargne. D'après une étude, plus de deux points de pourcentage de l'écart de croissance entre l'Afrique et l'Asie de l'Est tiendraient aux différences de l'état sanitaire entre les deux régions. L'Afrique subit deux fois plus de perte de main-d'œuvre due à la maladie que toute autre région. Comme on l'a déjà indiqué, les taux élevés de fécondité ont entraîné des ratios de dépendance importants et prolongés. L'écart entre l'Afrique et les autres régions ne fera que s'accroître à mesure que le VIH/SIDA frappe d'invalidité 2 à 4 % de la main-d'œuvre active, entraînant une pénurie de personnel qualifié. Le VIH/SIDA continuera à accroître le rapport personnes à charge-travailleurs actifs.

***La faiblesse  
des capacités  
des populations nuit  
à la performance  
de l'Afrique***

## Résultats de l'ajustement

***L'Afrique s'est ouverte de façon plus marquée aux forces du marché et au secteur privé***

LES CRISES DES ANNÉES 70 ONT AMENÉ PRESQUE TOUS LES PAYS AFRICAINS, souvent avec beaucoup de réticence, à adopter des programmes d'ajustement structurel visant à rétablir l'équilibre macroéconomique, améliorer l'affectation des ressources, et relancer la croissance. La plupart de ces réformes ont été négociées avec la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international et appuyées par les bailleurs de fonds, le cofinancement d'une aide à décaissement rapide étant mobilisé par le biais du Programme spécial d'assistance à l'Afrique (PSA) après 1987. Ces programmes ont couvert une gamme toujours plus vaste de sujets, mais les réformes les plus profondes concernaient le rétablissement des équilibres macroéconomiques, l'ouverture de l'Afrique aux forces du marché et le renforcement de l'appui à l'initiative privée.

De nombreux pays ont fortement progressé dans la voie de la stabilisation macroéconomique surtout depuis 1994. Parmi les 31 pays pauvres tributaires de l'aide inclus dans le PSA, les déficits budgétaires sont tombés à 5,3 % du PIB en 1997-98, le financement au moyen de dons n'atteignant en moyenne que 2,5 % du PIB. La plupart de ces pays ont financé une partie de leur déficit résiduel grâce à des crédits concessionnels donnant ainsi plus de stabilité à leur budget.

L'Afrique s'est également ouverte de façon plus marquée aux forces du marché. La plupart des prix ne sont plus contrôlés et les offices de commercialisation ont été éliminés (à quelques exceptions près, comme les entreprises paraétatiques de la filière cotonnière en Afrique de l'Ouest et du cacao au Ghana). La convertibilité des transactions courantes est maintenant établie et, sauf dans quelques pays, la prime offerte par le marché noir s'élève en moyenne à 4 %. De plus, les taxes sur le commerce, qui atteignaient des niveaux élevés et arbitraires, ont été rationalisées. Les tarifs pondérés en fonction des échanges commerciaux de 30-40 % vers la moitié des années 90 ont été ramenés dans de nombreux pays à 15 % ou moins, notamment au sein de l'Union économique ouest-africaine. Les exonérations arbitraires, bien qu'encore fréquentes, ont également été rationalisées.

L'Afrique a procédé à une troisième transformation de son paysage économique en renforçant son appui à l'initiative privée. Dans les pays de la région possédant une plus grande stabilité politique et économique, l'investissement privé s'est accru de presque 3 % du PIB depuis quelques années. On trouve des réseaux d'affaires prospères en Afrique

de l'Ouest, de l'Est ainsi qu'en Afrique australe. D'après une enquête de 22 pays africains datant de 1997, le nombre d'hommes d'affaires considérant l'État comme un adversaire avait diminué par rapport à la décennie précédente. De plus, l'investissement étranger direct a augmenté au cours de la deuxième moitié des années 90, atteignant un sixième environ de la moyenne par habitant pour les pays en développement mais continuant à être concentré dans quelques pays seulement. Les fonds à la recherche d'investissements en Afrique qui étaient pratiquement inexistantes au début des années 90 sont actuellement au nombre de 30 environ.

Dans de nombreux pays africains, la privatisation s'est accélérée et est désormais plus largement acceptée. Avec plus de 3 000 transactions comptant un total de 6,5 milliards de dollars à son actif, la privatisation aborde maintenant une nouvelle phase impliquant diverses formes de participation privée au financement des services d'infrastructure.

***Lorsque ces réformes ont été exécutées avec constance, elles ont contribué à relever les niveaux de croissance et de vie***

### **Les réformes ont marché jusqu'à un certain point**

Il faut reconnaître que l'ajustement en Afrique a été fortement contesté et que les réformes restent incomplètes. Les équilibres macroéconomiques demeurent fragiles même dans les pays qui ont poussé plus loin la réforme. Certains pays enregistrent des excédents budgétaires nets du service de la dette, tandis que de nombreux autres sont obérés par un service élevé de la dette tant extérieure qu'intérieure. Les réformes du commerce et des marchés ont moins progressé que dans les pays plus ouverts concurrents de l'Afrique, et c'est là un problème important étant donné la petite taille des économies africaines. Même dans un des pays chef de file de la privatisation, tel que la Côte d'Ivoire, la participation du secteur privé n'a pas encore pris l'ampleur atteinte dans d'autres régions. Plusieurs études ont trouvé un rapport limité, voire inexistant, entre les réformes et la réussite tant sur le plan de la croissance que de la réduction de la pauvreté. En fait, de nombreuses économies africaines ont été en chute libre pendant les premières années de 1990.

Toutefois, lorsque ces réformes ont été exécutées avec constance, elles ont contribué à relever les niveaux de croissance et de vie pendant la deuxième moitié de 1990. Les pays jouissant d'une stabilité politique et macroéconomique et ayant appliqué de bonnes politiques d'affectation des ressources ont enregistré une poussée de leur production par habitant de 2,8 % par an en 1995-98, qui dépasse nettement les niveaux

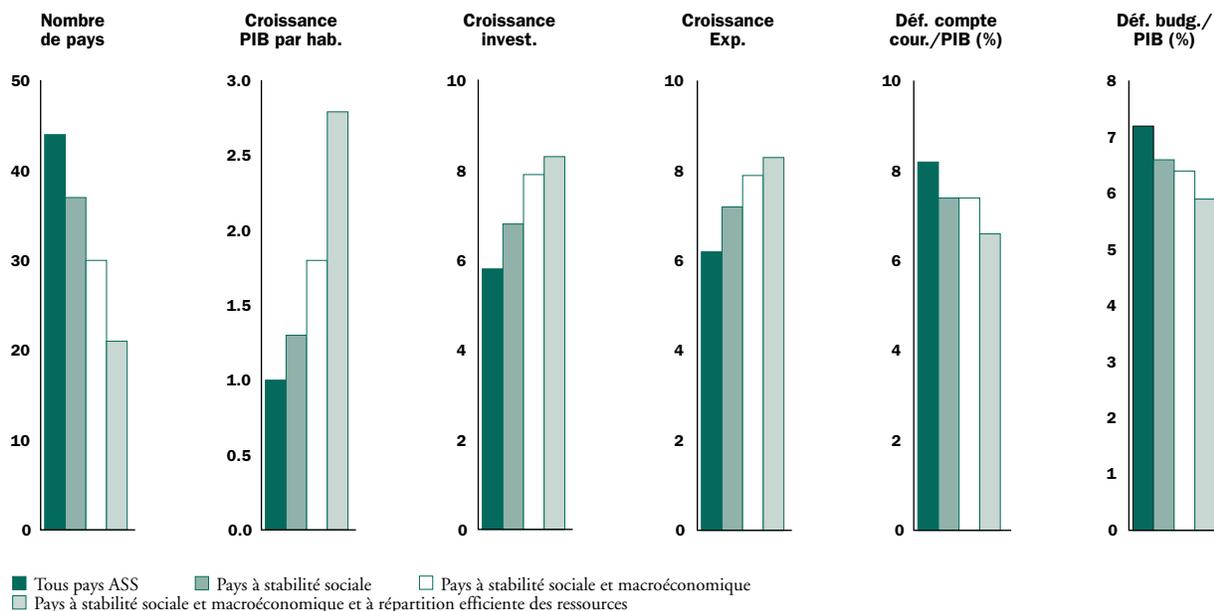
du reste de la région (figure 4). Leurs investissements et leurs exportations ont augmenté de plus de 8 % par an. En outre, on a noté certains indices de diversification des exportations notamment au Ghana, et dans certains pays un retour des capitaux enfuis. Ces pays ont également amélioré leurs cotations en matière de risque international, bien qu'à l'exception de l'Afrique du Sud peu d'entre eux soient déjà en mesure d'attirer un volume de capital privé important. Ces résultats sont encore loin d'être suffisants pour pouvoir compenser des décennies de stagnation, et les progrès en matière de création d'emplois ont été décevants. Néanmoins, les réformes ont jeté la base des changements plus profonds en matière d'institutions et de politiques dont l'Afrique a besoin pour revendiquer la place qui lui revient au XXI<sup>e</sup> siècle.

### Mais l'ajustement a laissé d'autres séquelles

L'importance donnée de façon continue aux réformes macroéconomiques a eu d'autres effets moins favorables pour les pays africains, aux-

**Figure 4 Plus de stabilité et des politiques plus avisées ouvrent la voie à de meilleurs résultats**

Croissance annuelle, investissement, exportations et déficits de l'Afrique par groupe de pays, 1995-98



Source : Données de la Banque mondiale.

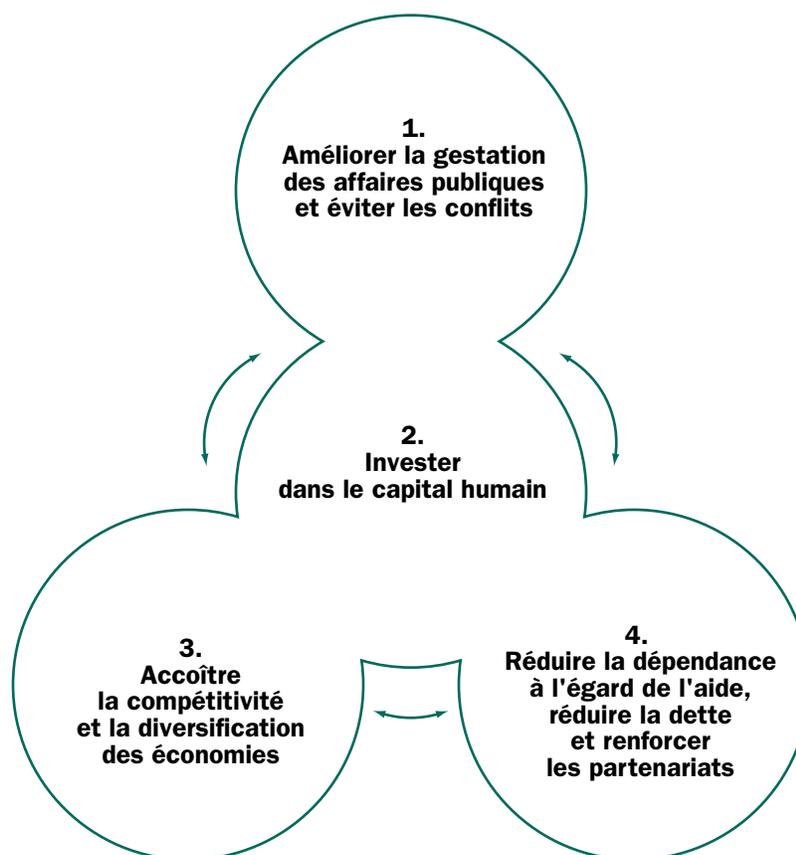
quels il n'est pas facile de remédier. Les efforts accomplis à court terme pour rétablir les équilibres macroéconomiques ont pris le pas sur les besoins à long terme, ce qui était peut-être inévitable. Pendant ces décennies d'ajustement, la faiblesse de la gestion des affaires publiques ainsi que l'effritement important des niveaux des salaires (notamment aux postes élevés) sont allés de pair avec la dégradation des institutions publiques, la perte de morale des fonctionnaires d'État et des difficultés de prestation des services. S'ajoutant à la baisse des revenus, cette situation a entraîné une chute des indicateurs sociaux dans de nombreux pays et des pertes de capital humain.

Alors que le financement extérieur devenait plus vital, les conditions dont il était assorti se sont fait plus exigeantes. Puisque la conception des réformes était laissée aux conseillers extérieurs, on a assisté à une érosion de la capacité interne de gestion économique, et la responsabilisation des gouvernements africains à l'égard des résultats économiques s'en est trouvée amoindrie. S'inspirant des impératifs stratégiques de la guerre froide, l'affectation de l'aide étrangère n'a pas été particulièrement avisée et a plutôt nui à la crédibilité des réformes. Cette crise prolongée a affaibli l'espoir que l'on pouvait fonder sur l'Afrique et les attentes des Africains eux-mêmes. Au cours des années 60, les gouvernements africains avaient œuvré pour accélérer le développement de la région. Toutefois, dès la moitié des années 90, nombre d'entre eux se sont contentés de rétablir un niveau de croissance qui permette de relever les revenus par habitant.

Depuis quelques années, toutefois, un consensus s'est dégagé entre l'Afrique et ses bailleurs de fonds portant au moins sur les grands principes. Les gouvernements africains ont reconnu que les marchés et l'initiative privée étaient nécessaires et qu'il fallait améliorer la compétitivité pour prospérer dans l'économie mondiale. Les bailleurs de fonds de leur côté ont accepté le fait que le développement axé sur le marché exige l'existence d'une infrastructure institutionnelle et sociale solide, notamment la présence d'un État fort et compétent. À cela doivent s'ajouter des mesures dynamiques pour atténuer la pauvreté et développer les capacités humaines. Les Africains et leurs partenaires pour le développement ont également commencé à réfléchir à la façon de modifier les modalités d'octroi de l'aide afin de rendre les gouvernements plus responsables à l'égard de leurs populations dans les démocraties naissantes mais encore tributaires de l'aide de la région.

**Figure 5 Afrique : le cercles de causalité cumulative**

***L'Afrique doit concentrer ses efforts de développement sur quatre groupes de questions donnant lieu à des interactions cumulatives importantes***



### **Vers un programme d'action pour l'avenir**

Face à de si nombreux défis et à l'interaction mutuelle entre eux, les gouvernements et bailleurs de fonds ont du mal à établir les priorités. Comment les pays africains peuvent-ils élaborer des « plans d'entreprise » approfondis pouvant les guider tout au long du XXI<sup>e</sup> siècle ? Une des solutions consiste à se concentrer sur des groupes de questions donnant lieu à des interactions cumulatives importantes — des cercles de causalité cumulative qu'ils soient vertueux ou vicieux (Figure 5). Le succès remporté au niveau d'un des éléments du cercle facilitera l'amélioration des autres éléments. Toutefois, l'Afrique ne sera pas en mesure de revendiquer sa place au cours de ce siècle, si les progrès n'ont pas lieu à l'intérieur des quatre cercles.

- *Améliorer la gestion des affaires publiques et éviter les conflits.* La gestion des affaires publiques, les conflits et le développement s'influencent mutuellement à divers niveaux en Afrique. À un extrême, les pays affichant une meilleure gestion et performance économique sont ceux qui ont le plus progressé en matière de droits civils et de libertés politiques au cours de la décennie écoulée. Dans ces pays, une meilleure gestion économique et une décentralisation plus poussée de la fourniture des services peuvent renforcer la participation politique et le soutien à la gestion gouvernementale. À l'autre extrême, un Africain sur cinq vit encore dans des pays en guerre ou gravement perturbés par des conflits. La gestion économique a été moins efficace dans ces pays et les conflits ont imposé des coûts indirects et directs très lourds. Cependant, la pauvreté, le chômage et l'insuffisance de l'éducation sont eux-mêmes des causes de conflit plus importantes que la diversité ethnique.
- *Investir dans le capital humain.* La base de production de l'Afrique est en rapide évolution : elle est moins axée sur les ressources naturelles que sur le capital humain, dont les capacités deviennent de plus en plus importantes pour le développement dans une économie mondiale axée de plus en plus sur le savoir et la technologie. L'investissement dans la population est également essentiel pour un processus de croissance soutenue. Même si elle dispose de réserves de croissance cachées et que l'aide qu'elle reçoit est mieux affectée, l'épargne de l'Afrique est trop faible pour porter les revenus et la consommation aux niveaux requis pour une réduction sensible de la pauvreté. D'autre part, il est peu probable que l'épargne augmente sans une croissance des revenus et sans l'accélération de la transition démographique — d'après une étude, l'épargne des ménages africains pourrait atteindre 9 % du PIB si la région parvenait à aligner le rapport personnes à charge-travailleurs sur celui de l'Asie de l'Est. Les variables démographiques, elles aussi, sont influencées par l'augmentation des revenus et l'amélioration de la santé et des services sociaux, notamment la plus grande disponibilité de contraceptifs et l'éducation des filles. Le VIH/SIDA impose une grave menace à ce système interdépendant. Bien que les taux de croissance démographique soient amenés à baisser à mesure que l'espérance de vie est amputée à hauteur de 20 ans, les taux de dépendance s'accroîtront, ce qui aura pour effet d'affaiblir l'épargne et d'épuiser les ressources humaines.

***Dans une économie mondiale de plus en plus axée sur la technologie, les capacités humaines deviennent de plus en plus importantes pour le développement***

- *Accroître de la compétitivité et la diversification des économies.* L'Afrique est la région du monde où l'urbanisation est la plus rapide — d'ici à 2025, ses villes seront trois fois plus grandes, et la population urbaine dépassera celle des zones rurales. Le chômage tourne autour de 20 % dans les villes africaines et risque encore d'augmenter à moins que l'agriculture ne devienne plus productive (pour ralentir l'exode rural) et qu'un plus grand nombre d'emplois ne soient créés rapidement. En outre les tensions vont s'exacerber si les villes ne réussissent pas à satisfaire leurs besoins d'infrastructure. Ces tendances pourraient compromettre davantage la stabilité politique et économique et l'environnement des affaires. En l'absence d'une diversification des exportations, notamment celles qui s'appuient sur une économie rurale solide, et sans l'élargissement de l'espace économique créée par une intégration régionale efficace, les producteurs resteront enfermés dans des marchés intérieurs exigus et auront moins accès aux circuits d'importation du savoir mondial. La diversification des économies et le développement de secteurs de production dynamiques, de même que les capacités de tirer parti de la révolution de l'information sont donc indispensables pour relever les défis du XXI<sup>e</sup> siècle.
- *Atténuer la dépendance à l'égard de l'aide, réduire la dette et améliorer les partenariats.* L'aide est une arme à double tranchant pour l'Afrique. Certes, l'épargne étrangère est essentielle pour l'augmentation de l'investissement permettant d'accélérer la croissance et d'accroître la consommation afin de réduire la pauvreté. Même dans les conditions les plus favorables à l'apport de capitaux privés et à l'efficacité de l'investissement, un pays africain représentatif de la région aura besoin de ressources se chiffrant à plus de 12 % du PIB s'il veut réduire la pauvreté de moitié d'ici 2015. L'octroi d'une aide extérieure doit donc se poursuivre, et le fait qu'elle ait fortement diminué depuis la moitié des années 90 est inquiétant. Toutefois, lorsque les capacités institutionnelles et la responsabilisation des gouvernements sont insuffisantes, les bailleurs de fonds ont tendance à utiliser leurs propres contrôles institutionnels, ce qui déresponsabilise encore davantage le gouvernement par rapport à ses électeurs et affaiblit ses capacités. On s'accorde généralement à penser que les programmes d'aide du passé ont été décevants. On reconnaît également qu'une grande partie des apports d'aide du temps de la guerre froide était accordée à des fins stratégiques plutôt que pour le développement. Si l'on veut résoudre le dilemme créé par la dépendance continue vis-à-vis de l'aide, il convient de repenser

en profondeur les rapports entre la société civile, les gouvernements africains et les bailleurs de fonds afin de construire des partenariats efficaces pour le développement.

## **Le premier cercle : Améliorer la gestion des affaires publiques et éviter des conflits**

L'ADMINISTRATION DES AFFAIRES PUBLIQUES, LA GESTION DES conflits et le renforcement de l'État sont devenus les thèmes centraux du programme d'action pour le développement de l'Afrique. Pourquoi ? L'élan initial est venu de l'Afrique elle-même. Soumis pendant des années à des régimes autoritaires, les Africains réclament maintenant des élections multipartites et veulent qu'on leur rende des comptes en matière de gestion des ressources publiques. Depuis le début des années 90, 42 États sur 48 ont organisé des élections multipartites, souvent avec une forte participation des électeurs. L'expérience récente du Sénégal marque une nouvelle étape, puisque le processus électoral a permis de réaliser l'alternance et de remplacer le pouvoir installé. Les initiatives de lutte contre la corruption sont maintenant devenues prioritaires dans de nombreux pays. Les nouveaux rapports avec les donateurs d'aide mettent l'accent sur la propriété du programme, la bonne gestion des affaires publiques et la nécessité de rendre des comptes aux parties prenantes du pays. Depuis la fin de la guerre froide, les bailleurs de fonds ont moins tendance à favoriser leurs « fidèles alliés » au détriment de « partenaires compétents ». De plus, de nombreux pays africains sont prêts à entamer des réformes de deuxième génération, qui nécessitent un consensus social et une négociation entre les groupes sociaux.

Mais d'autres pressions s'exercent. Plusieurs pays ont été en proie à de nouvelles guerres civiles alors que d'autres conflits continuent à sévir. La mondialisation est un autre facteur — les pays se trouvent devant une concurrence internationale de type réglementaire pour l'accès à l'investissement, au savoir et aux apports de capitaux. Comme ailleurs, les pays africains sont soumis à des pressions pour la décentralisation de leurs structures étatiques et pour une adaptation aux structures et aux normes de gestion des affaires mondiales touchant à des domaines quelquefois considérés comme réservés à la politique interne. La mondialisation augmente également le risque d'instabilité économique qui peut déboucher

***Les Africains réclament maintenant des élections multipartites et veulent qu'on leur rende des comptes en matière de gestion des ressources publiques***

sur des conflits sociaux. Tous ces facteurs ont accru l'importance d'une bonne gestion des affaires publiques et d'institutions solides capables d'assurer la médiation en cas de conflits et de promouvoir la coopération sociale.

***La participation politique crée un cadre propice à l'instauration d'un gouvernement plus responsable***

### **La situation de départ compte mais les dirigeants aussi**

L'Afrique a connu des formes de gestion des affaires publiques extrêmement diverses. Des États tels que le Botswana et Maurice ont mis en place des institutions efficaces s'appuyant sur les principes de la démocratie compétitive et la primauté du droit. Cependant, dans plusieurs États, malheureusement trop nombreux, la gestion des affaires publiques s'est désintégré, entraînant des guerres civiles prolongées et l'anarchie. Près de 20 % des Africains vivent dans des pays gravement perturbés par les conflits et 90 % des victimes sont des civils. La région compte 20 millions de mines terrestres, 16 millions de personnes déplacées et plus de 3 millions de réfugiés. La plupart des pays, toutefois, se situent entre ces deux extrêmes de ces échecs et de succès. Certes, la gestion des affaires publiques des États africains a été marquée par la situation de départ dans laquelle ils se sont trouvés, mais cela n'explique pas les résultats obtenus. La méthode de gestion de leurs dirigeants a été un facteur tout aussi important.

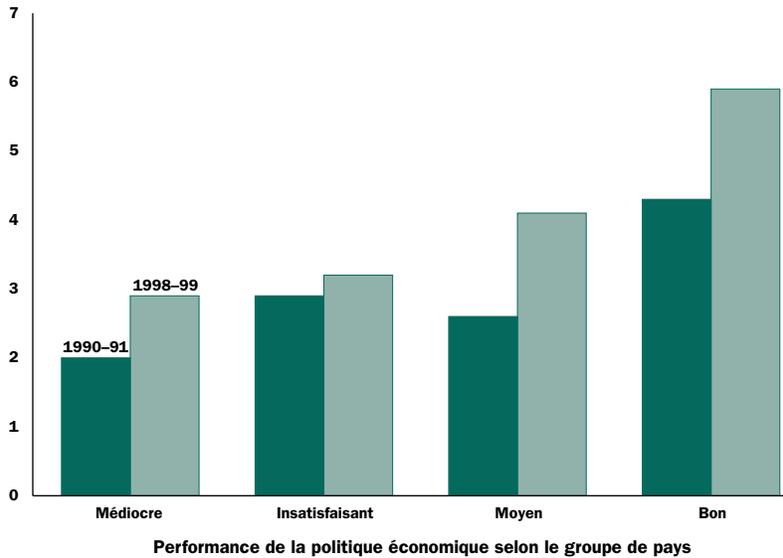
### **Gestion des affaires publiques, développement et conflits sont étroitement imbriqués**

Comme on l'a indiqué, c'est dans les économies mieux gérées de l'Afrique que le respect des droits politiques et des libertés civiles a le plus progressé (figure 6). L'évolution politique n'est pas une cause directe des progrès économiques, mais la participation politique crée sans aucun doute un cadre propice à l'instauration d'un gouvernement plus responsable.

À l'autre extrême, on trouve les nombreuses économies africaines mal gérées qui sont en proie à des conflits civils — lorsque les efforts d'édification d'une nation échouent, les coûts sont élevés. Tout conflit entraîne des coûts directs énormes (les estimations pour l'Afrique centrale indiquent un montant additionnel d'au moins 1 milliard de dollars par an pour les dépenses militaires et de 500 millions de dollars pour les réfugiés), ainsi que des coûts indirects incalculables (que supportent les éco-

**Figure 6 Les économies bien gérées ont le plus d'avance en matière de droits politiques et civils**  
**Droits politiques, libertés civiles et gestion économique en Afrique par groupe de pays, 1990-99**

Cote moyenne – Droits politiques et libertés civiles



Source : Données de la Freedom House.

nomies, les sociétés et les pays voisins). Les conflits entraînent une baisse de la croissance des revenus d'au moins 2 points de pourcentage par an et l'atrophie des secteurs potentiellement les plus dynamiques de l'économie, car les populations se retranchent alors dans leurs activités de subsistance.

Quelles sont les causes des conflits ? Certes, l'Afrique possède une diversité ethnique, mais cela ne la condamne pas pour autant à la violence des troubles civils et à une croissance insuffisante. La pauvreté, le chômage et le sous-développement (que révèle par exemple la faiblesse des niveaux d'éducation) ainsi qu'un système politique qui exclut certaines couches de la population de la participation politique et économique, telles sont les causes profondes de la fracture sociale et des conflits. Au niveau mondial, les conflits ont sévi dans 15 des 20 pays les plus pauvres du monde depuis 1980. Ainsi, de vastes régions de l'Afrique doivent sortir d'un cercle vicieux dans lequel le conflit crée la pauvreté, et la pauvreté augmente les probabilités de conflit.

### **L'amélioration de la gestion des affaires publiques et l'élargissement de la participation porteront leurs fruits**

Les efforts concertés pour améliorer la gestion des affaires publiques seront payants dans la mesure où ils consolideront la stabilité politique et amélioreront l'environnement des affaires. La bonne gestion des affaires publiques en Afrique devrait avoir les objectifs suivants :

**Les études soulignent de plus en plus l'importance pour le développement de systèmes politiques durables — et intégrateurs, surtout dans des sociétés à diversité ethnique**

- *Donner les moyens aux citoyens* de responsabiliser leurs gouvernements par le biais de la participation et de la décentralisation. Les sociétés fragmentées sur le plan ethnique peuvent avoir une économie aussi performante que les sociétés homogènes, à condition toutefois de promouvoir des systèmes politiques participatifs.
- *Permettre aux gouvernements* de satisfaire ces nouvelles exigences en rendant l'État capable de faire respecter les contrats, d'offrir une protection sociale et de remplir les fonctions normalement assurées par l'appartenance à un groupe particulier. Ces changements contribuent à légitimer l'État.
- *Veiller à l'application* de la primauté du droit et accroître la transparence. Les réformes de la gestion des affaires publiques qui développent les capacités de l'État et permettent aux groupes de la société de négocier sans violence pour l'affectation des ressources ne font que des gagnants, car elles contribuent à la fois à la qualité de la gestion économique et à la consolidation de systèmes politiques durables. Dans l'Afrique du XXI<sup>e</sup> siècle, un État corrompu et incompetent a peu de chances de durer.

Ces mesures ne sont pas sans fondement. Les conclusions de la recherche soulignent de plus en plus l'importance pour le développement de la création de systèmes politiques durables ouverts à tous, surtout dans des sociétés à diversité ethnique. Celles-ci peuvent avoir une économie aussi performante que les sociétés homogènes, à condition toutefois de promouvoir des systèmes politiques participatifs.

Comment peut-on faire évoluer les systèmes électoraux d'Afrique de façon à favoriser un développement qui ne fait que des gagnants. En l'absence d'un modèle universel, chaque pays devra décider des structures politiques qui lui conviennent le mieux. Les systèmes démocratiques multipartites peuvent être instaurés relativement rapidement ; par contre, l'édification d'institutions démocratiques responsables, crédibles

et durables se fait lentement et, tant qu'elles ne sont pas en place, l'importance du rôle des dirigeants politiques ne saurait être trop soulignée. Mais de nombreux pays doivent faire face à un défi commun : élaborer des systèmes démocratiques qui facilitent la participation politique et la création de parlements représentatifs pouvant répondre aux besoins de citoyens qui se définissent généralement comme appartenant à un groupe ethnique particulier.

De nombreux pays ont adopté des systèmes électoraux empruntés aux démocraties occidentales sans vraiment s'efforcer de les adapter aux besoins ou aux réalités locales. Les systèmes dans lesquels « le vainqueur emporte toute la mise » ont de grands désavantages puisqu'ils excluent certains groupes de la participation politique. Les moyens de rendre les systèmes électoraux plus ouverts tant au niveau local qu'à l'échelon national sont nombreux. Ils comprennent un partage du pouvoir informel, la représentation proportionnelle, le bicaméralisme (où une chambre représente des groupes divers) et des formes variées d'autonomie régionale, de fédéralisme ou de confédération. Toutes ces formes de gouvernance sont compatibles avec la diversité et favorisent les initiatives locales dans une mesure beaucoup plus large que les systèmes actuels de la plupart des pays africains.

### **Des institutions plus solides sont essentielles**

La bonne gestion des affaires publiques ne concerne pas seulement les systèmes électoraux. Elle consiste également à renforcer la capacité de nombreuses institutions étatiques et non étatiques, y compris celle de la société civile (notamment les organisations de base capables de représenter les intérêts locaux) et le secteur privé, afin de créer des contrepoids efficaces face à l'État. La liberté de la presse est essentielle dans ce domaine. Bien que la libéralisation politique ait entraîné un développement spectaculaire de la liberté de la presse, les médias privés africains manquent souvent de formation, d'équipement et sont soumis à des restrictions, alors que l'État continue à dominer les médias clés telles que la radio et la télévision.

Un parlement efficace est également essentiel surtout pour les fonctions législatives telles que l'examen minutieux des budgets. Cependant, les capacités des parlementaires laissent à désirer dans de nombreux pays africains. Des efforts concertés pour développer leurs compétences, notamment celles des comités parlementaires clés et des bureaux du com-

***En Afrique, un nouveau type de réforme privilégie une plus grande transparence et le renforcement du pouvoir des usagers des services publics***

missaire général aux comptes, leur permettraient de mieux exercer leur contrôle. Les partenaires de l'Afrique pour le développement ont un rôle à jouer dans ce domaine. Ils peuvent offrir un matériel et une formation ou veiller à ce que les accords d'aide au développement soient soumis, le cas échéant, à la vérification des législateurs.

Outre ces aspects qui concernent l'avenir, certains problèmes d'intérêt immédiat doivent être mentionnés. L'un est le coût toujours plus élevé des élections et des campagnes politiques dans les pays pauvres — en 1998 briguer un siège au Parlement ougandais coûtait de 40 000 à 60 000 dollars, ce qui augmente les possibilités d'un parrainage politique. L'opportunité d'un financement des partis politiques par l'État est discutable. Il y aura peut-être lieu de garantir l'accès aux chaînes des médias à tous les partis et de limiter les dépenses des campagnes à certains plafonds.

**Encourager les appels à une meilleure gestion des affaires publiques**

De nombreux programmes de réforme du secteur public africain, y compris ceux auxquels la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont participé, se sont soldés par un succès limité. Une des raisons à cela est qu'un grand nombre de ces programmes ont mis davantage l'accent sur la réduction de la masse salariale que sur l'amélioration du service public. Mais, en général, les efforts inspirés de l'extérieur pour renforcer et rationaliser les bureaucraties ne sont pas allés de pair avec des mesures complémentaires pour amener les citoyens eux-mêmes à réclamer une bonne administration publique.

Les choses sont en train de changer. Un nouveau type de réforme en Afrique privilégie une plus grande transparence et donne les moyens aux utilisateurs de services publics, notamment par la décentralisation et par le recours à des mécanismes de participation, de décider de l'affectation des ressources. Il est aussi prévu de consulter les utilisateurs pour connaître leur avis sur l'accès aux services et leur qualité. Ces mesures ont une signification qui dépasse leur incidence immédiate, car elles contribuent à l'instauration d'organisations civiques et au développement des capacités des institutions locales plus réceptives aux besoins des populations que des mécanismes centralisés. Lorsque la bonne administration publique ne repose pas sur un fondement institutionnel solide, les réformes les plus faciles à gérer seront probablement celles qui se concentrent sur la participation accrue à la fourniture des services et sur le renforcement de la transparence pour créer des contrepoids dans la société civile.

### **La bonne gestion des affaires publiques a également une dimension régionale**

L'action internationale peut largement contribuer à promouvoir une bonne administration publique. Par exemple, l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA) facilite l'intégration et le commerce régional en Afrique de l'Ouest, en élaborant une législation des affaires uniforme pour les États membres et en renforçant le cadre légal et judiciaire dans lequel opèrent les entreprises. D'autres mesures importantes, telles que la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, sont en voie d'exécution.

Puisque les conflits ont des causes économiques profondes, le renforcement de la paix est un élément essentiel des efforts de réconciliation et de reconstruction après un conflit. Les agents extérieurs peuvent jouer un rôle capital en faveur de la paix en rendant les accords de paix plus crédibles, en finançant des programmes pour reconstruire l'infrastructure détruite, en aidant à trouver des emplois pour les anciens combattants et en apportant une assistance pour leur réintégration, domaine qui souvent ne bénéficie pas d'un financement suffisant. Les organisations régionales africaines ont de plus en plus assumé les responsabilités de gestion des conflits, et l'Organisation de l'unité africaine à sa réunion au sommet d'Alger en 1999 a adopté une résolution visant à exclure les gouvernements qui prendraient le pouvoir par des moyens extra-constitutionnels. Toutefois, insister pour que l'on trouve des solutions africaines aux problèmes africains ne doit pas servir de prétexte au désengagement de la communauté internationale. Un appui logistique financier est nécessaire pour l'action régionale de longue durée qui devra être entreprise pour reconstruire les institutions détruites et rétablir la confiance.

***Le renforcement de la paix est un élément essentiel des efforts de réconciliation et de reconstruction après un conflit***

### **Les partenaires pour le développement doivent jouer un rôle**

Les partenaires pour le développement ont à la fois une responsabilité spéciale et une occasion rare d'apporter leur soutien à la transparence et à la responsabilisation des gouvernements africains. Non seulement doivent-ils s'assurer que l'aide est utilisée aux fins prévues par leurs contributeurs, mais ils doivent aussi orienter leur concours vers les pays qui sont disposés à utiliser à bon escient toutes les ressources. Puisqu'ils ont accès à l'éventail complet des parties prenantes, les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux aident à développer les capacités des institutions telles

**Toutes les trois secondes  
un enfant africain meurt,  
généralement d'une  
maladie infectieuse**

que le système judiciaire, le parlement et une presse indépendante. Ils doivent également veiller à ce que leurs modalités soient conformes aux normes de bonne gestion gouvernementale et qu'ils apportent effectivement leur soutien à l'ouverture et à la responsabilisation dans les démocraties naissantes. La guerre froide n'a guère encouragé une culture de transparence pour la gestion des ressources de l'aide, mais l'attente des pays est en train de changer rapidement, processus que l'Afrique a intérêt à accélérer encore davantage.

## **Le deuxième cercle : Investir dans le capital humain**

L'AFRIQUE EST CONFRONTÉE À UNE CRISE DE DÉVELOPPEMENT humain. Quelque 300 millions d'Africains subsistent avec à peine 65 cents par jour, victimes de la faiblesse des revenus et d'une forte inégalité. La pauvreté ne signifie pas simplement la faim, le manque de revenu et la difficulté d'en gagner. Il existe toute une gamme de facteurs sociaux et psychologiques qui se conjuguent pour créer ce manque de bien-être matériel tels que l'exclusion, l'impuissance et une insécurité générale aggravée par l'absence d'actifs permettant de faire la soudure pendant les périodes difficiles. Vivant en marge de la société, le pauvre court constamment le risque de s'appauvrir encore davantage, et se trouve souvent aliéné des institutions de l'État qui ne lui inspirent pas confiance, y compris celles qui sont chargées de l'application des lois. Dans des situations de grande pauvreté on note également que les rapports entre les hommes et les femmes confinent souvent à la violence.

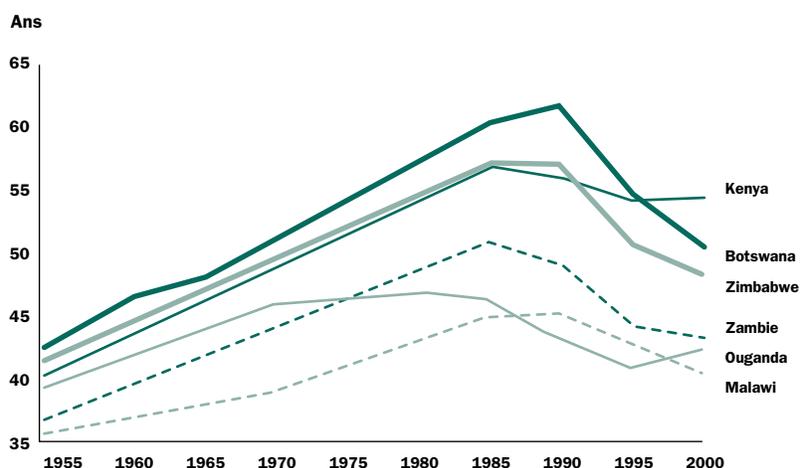
Les capacités limitées de ces populations pauvres — mauvaise santé, analphabétisme, isolement — exacerbent également la pauvreté. Même si l'on tient compte des faibles revenus de l'Afrique, l'espérance de vie est brève. Le coût de la maladie par adulte actif est deux à trois fois plus élevé que dans d'autres régions. La maladie coûte plus de 6 % des gains dans certains pays africains. Toutes les trois secondes un enfant africain meurt, généralement d'une maladie infectieuse. Le paludisme, l'onchocercose (cécité des rivières), la trypanosomiase (maladie du sommeil) sont des maladies qui se trouvent toutes concentrées en Afrique. Dans de nombreux pays, le paludisme à lui seul coûterait, d'après les estimations, plus de 1 % du PIB et certaines études citent des coûts bien plus élevés.

L'espérance de vie s'est allongée en Afrique entre 1950 et 1990, mais moins rapidement que dans d'autres régions. Mais depuis 1990, elle a subi une diminution en raison du VIH/SIDA, notamment dans des pays où les taux d'infection des adultes sont élevés (figure 7). Aujourd'hui, il y a 21 pays africains où plus de 7 % des adultes sont malades du sida. On compte 23 millions d'adultes infectés et 11 millions de décès en Afrique et cependant 10 % seulement de la maladie et des décès qu'elle cause sont en évidence. Comme le VIH/SIDA frappe les individus dans la force de l'âge, il entraîne une augmentation du ratio déjà élevé de dépendance et surcharge le mécanisme traditionnel de protection sociale. Du fait des coûts directs élevés qu'elle implique — les soins nécessaires pour un malade du sida coûtent autant que la scolarisation de dix élèves au niveau primaire — cette maladie risque d'avoir une incidence catastrophique sur la productivité, les gains et l'épargne.

La fécondité n'a commencé à diminuer que dans quelques pays africains à revenus plus élevés où les contraceptifs sont plus accessibles. L'Afrique est la seule région où le groupe d'âge de 6 à 11 ans continue à augmenter. Elle est également la seule région où les taux de scolarisation à l'école primaire étaient plus élevés en 1980 (80 %) qu'en 1997 (77 %). En outre, l'accès à l'éducation, et aux services de santé est généralement

### Figure 7 Le sida provoque une chute radicale de l'espérance de vie dans certains pays

Estimations de l'espérance de vie à la naissance dans certains pays africains, 1955-2000



Source : Données de l'ONU 1999.

**Le développement  
humain doit constituer  
un pan essentiel du plan  
de développement pour le  
XXI<sup>e</sup> siècle**

inégalement réparti entre les zones rurales et urbaines ainsi qu'entre les hommes et les femmes. Moins de 25 % des fillettes des zones rurales fréquentent, et encore moins terminent, l'école primaire. Les indicateurs relatifs aux résultats scolaires montrent que la qualité a considérablement baissé.

Ainsi la crise de développement humain que connaît l'Afrique comporte plusieurs dimensions qui se renforcent mutuellement. La conjonction du VIH et du paludisme affaiblit le système immunitaire d'une façon particulièrement délétère. Du fait de la mobilité élevée et de la mauvaise nutrition, de nombreux enfants sont trop malades pour fréquenter l'école ou pour y apprendre quoi que ce soit lorsqu'ils s'y trouvent. L'alphabétisation limitée des femmes, l'importante mortalité infantile et un accès limité à la contraception maintiennent les taux de fécondité à un niveau élevé, entretiennent une forte dépendance et affaiblissent le potentiel d'épargne. De nombreux Africains n'ont pas les capacités de bénéficier d'une croissance accélérée ou d'y contribuer. Ainsi, le développement humain, dans tous ses aspects, doit constituer un pan essentiel du plan de développement pour le XXI<sup>e</sup> siècle.

**L'équité est essentielle. La croissance l'est aussi**

Le recul de la pauvreté passe nécessairement par la croissance. Si la consommation augmente, la pauvreté diminue, et s'il y a baisse de consommation, la pauvreté augmente. Toutefois la croissance ne suffit pas. L'Afrique doit également réduire les inégalités. Dans les zones rurales, les fortes inégalités sont dues aux différences de qualité des terres et d'accès aux services essentiels, notamment aux transports routiers. Les terres ne sont pas également accessibles à tous dans certains pays. Dans les zones urbaines, les fortes inégalités sont liées à l'exode rural et aux occasions limitées d'emploi.

Cette situation d'inégalité importante rend encore plus nécessaire l'instauration de politiques d'ouverture. La croissance réussit moins bien à réduire la pauvreté aiguë si celle-ci s'accompagne d'une forte inégalité. Quelques variations modérées de l'inégalité au cours des 15 prochaines années suffiraient pour augmenter ou diminuer le nombre d'Africains pauvres de 50 millions.

Jusqu'à une époque récente, on disposait de peu d'informations complètes sur l'incidence des réformes et des changements structurels sur la répartition des revenus en Afrique. Les choses commencent maintenant

à changer. Au Ghana et en Ouganda, de nombreux groupes de pauvres, notamment ceux qui ont accès aux marchés et aux services publics, ont bénéficié des réformes et de la reprise économique des années 90. Toutefois, les populations se trouvant dans des lieux plus lointains et dépendant de l'agriculture pour leur subsistance, ainsi que les chômeurs, ont été moins bien lotis. Il est essentiel d'étudier l'incidence des stratégies de développement sur la répartition des revenus, afin de veiller à ce que des groupes importants de la population ne soient pas laissés pour compte.

### **La soif d'amélioration**

Les Africains ne restent pas indifférents à la crise du développement humain. Les nombreux bâtiments construits volontairement pour y abriter des écoles, des dispensaires et des centres de formation sont des témoignages éloquentes de la volonté des ménages et des collectivités d'investir dans leurs enfants. Dans certains pays tels que la Mauritanie, les parents financent des cours particuliers privés pour compléter l'enseignement scolaire qui est médiocre. Et comme l'ont montré les programmes de nutrition communautaire à Madagascar et au Sénégal, si l'on prodigue aux mères africaines des conseils opportuns, exacts et clairs, elles feront ce qui est nécessaire pour la nutrition et le développement de leurs enfants.

La collectivité utilise les services existants dans la mesure où ils sont accessibles et si elle juge leur qualité et leur coût acceptables. Certains préconisent de faire payer un prix modeste pour ces services pour deux raisons : générer des recettes et promouvoir une utilisation plus efficace des ressources. Les deux arguments se justifient, surtout pour les services de santé. Mais dès que le service devient payant, il est alors beaucoup moins accessible, surtout aux pauvres surtout en matière d'éducation. En Ouganda, la scolarisation au niveau primaire a doublé en un an lorsque les frais de scolarité ont été éliminés.

### **Les ressources sont nécessaires mais les réformes le sont aussi**

La crise du développement humain de l'Afrique ne se ramène pas à un problème d'insuffisance de ressources, même si de nombreux pays en manquent. Les dépenses moyennes de la santé et d'éducation sont comparables à celles d'autres régions (par rapport au PIB) ou sont supérieures

***Les Africains ne restent pas indifférents à la crise du développement humain***

***Il convient d'accroître  
le financement  
des programmes  
de développement humain  
et de l'accompagner  
de mesures susceptibles  
de renforcer son impact***

à elles. Cependant, ce bilan diffère largement d'un pays à l'autre. (Au Burundi, par exemple, les dépenses de santé publique atteignent à peine 1,5 dollar par habitant, ce qui est loin d'être suffisant pour amorcer un progrès.) Néanmoins, la corrélation entre les ressources consacrées à la santé et l'éducation et le résultat obtenu est faible. Dans le domaine de l'éducation, le principal problème est l'utilisation peu efficace des ressources dans de nombreux pays. Dans le secteur santé le manque d'efficacité affecte tous les pays, et la pénurie de ressources caractérise les plus pauvres en raison surtout du fait qu'une grande partie des dépenses est consacrée aux médicaments et à l'importation de fournitures dont le prix est fixé en devises.

Les coûts unitaires de fourniture des services sont très élevés en Afrique. Compte tenu du niveau élevé des taux de redoublement et d'abandon des élèves et des salaires des enseignants par rapport au PIB par habitant (surtout en Afrique francophone), les coûts unitaires de l'enseignement primaire représentent peut-être le double de ceux des autres régions si on les compare aux revenus par habitant. Dans le secteur de la santé, on estime à 12 dollars seulement la valeur des soins apportés aux malades dans les dispensaires publics pour chaque centaine de dollars consacrés à l'achat de médicaments. Cette situation est due à des pratiques d'achat erronées, à un entreposage et à une gestion inadéquats et des prescriptions médicales peu adaptées aux besoins, entre autres facteurs. Il convient d'accroître le financement des programmes de développement humain, en réduisant notamment les coûts du service de la dette et de l'accompagner de mesures susceptibles de renforcer son impact.

L'existence et la persistance de ces inefficacités révèlent-elles une absence d'engagement de la part des gouvernements africains à l'égard du développement humain ? À quelques exceptions près, non. Plus de 40 gouvernements ont élaboré des programmes « éducation pour tous » et la plupart d'entre eux ont souscrit à l'objectif suprême de développement international pour 2015, qui comprend l'accès à l'éducation et aux soins de santé, ainsi que le recul de la pauvreté, l'égalité entre les sexes et la pérennité de l'environnement. Néanmoins, l'amélioration de la fourniture des services sociaux n'est pas tâche facile. Les enseignants sont en général fortement syndiqués, les étudiants d'université représentent souvent une force politique puissante, et les hôpitaux ont plus d'influence que les dispensaires. Les employés dans le secteur de la santé et de l'éducation représentent, en dehors de l'armée, la majeure partie des tra-

vailleurs des services publics et du secteur moderne. En dépit de ces défis, de nombreux pays ont déjà pris un bon départ. De nombreux pays sahéliens, par exemple, facilitent l'accès à l'éducation en autorisant le recrutement d'enseignants communautaires qui n'émargent pas au budget de la fonction publique.

### **Et dans certains domaines, il convient de renforcer l'engagement politique**

Il y a toutefois deux domaines dans lesquels l'engagement politique laisse beaucoup à désirer : la lutte contre le VIH/SIDA, et la réduction de la fécondité. Les dirigeants africains ne sont pas tous convaincus de l'urgence et de la gravité de l'épidémie du VIH/SIDA et ne se rendent pas compte de l'incidence désastreuse de cette maladie sur leurs économies. Si l'engagement politique existe, le fléau que représente le sida peut être attaqué de front, comme en Ouganda où les taux d'infection ont été abaissés et au Sénégal où une campagne de prévention en temps opportun a permis de maintenir les taux d'infection au VIH au niveau le plus bas de la région (1,8 %). En règle générale, pour un pays africain représentatif, un programme complet de prévention du sida complet coûterait entre 1 et 2 % du PIB.

***Décentraliser la  
fourniture des services  
est essentiel si l'on veut  
renforcer l'efficacité  
des programmes  
de développement humain***

### **Il est essentiel d'allier la décentralisation à la responsabilisation**

Décentraliser la fourniture des services en les axant sur la collectivité, ses écoles locales et ses installations sanitaires est essentiel si l'on veut renforcer l'efficacité des programmes de développement humain. Les institutions publiques africaines sont relativement déficientes au niveau national. Par contre, les communautés d'Afrique, à l'exception des zones dévastées par la guerre et les conflits, sont parmi les plus dynamiques du monde. Leur réaction en Afrique de l'Ouest au projet de fonds social et aux autres mécanismes d'investissement à base communautaire en est la preuve.

Toutefois, la majeure partie ou presque des programmes de développement humain ont été élaborés à l'échelle nationale, mis en œuvre par des institutions déficientes, qui n'ont pas su exploiter la présence de communautés dynamiques ni saisir l'occasion de renforcer les plus faibles. Ce contrôle centralisé a souvent eu pour effet de donner plus d'importance aux intrants qu'aux résultats. Ainsi, les enseignants passent parfois des

jours entières en dehors de l'école pour essayer de toucher leurs salaires. Les fonds destinés aux écoles sont parfois détournés à d'autres fins, si bien qu'elles ne reçoivent qu'une faible proportion des crédits. Du fait d'une mauvaise gestion budgétaire, les financements risquent d'être sensiblement modifiés sans qu'on s'y attende, ce qui gêne à la planification et déresponsabilise les parties prenantes. Bien que les évaluations aient mis en évidence que les projets axés sur les communautés ont un taux de réussite supérieur aux autres, les bailleurs de fonds ont exacerbé le processus de prestation des services du sommet vers la base : d'après une évaluation récente des projets d'éducation de la Banque mondiale en Afrique, il apparaît que 8 % seulement de ces projets étaient parvenus à renforcer les institutions.

Une prestation de services décentralisée peut s'appuyer sur des mécanismes divers tels que écoles et centres médicaux autonomes, organisations non gouvernementales ainsi que d'autres entités privées de fourniture de services. On en a de multiples exemples. Le Projet de fonds social du Zimbabwe a aidé les communautés à atténuer les effets de la sécheresse et de la stagnation économique ; des écoles communautaires sont en croissance rapide au Tchad et au Mali ; et les programmes de nutrition au Sénégal sont mis à exécution à l'aide d'un organisme privé. Le Projet de sécurité alimentaire et de nutrition de Madagascar à base communautaire a permis de réduire de moitié l'incidence de la malnutrition dans les communautés cibles en quatre ans seulement.

Il est important que les programmes soient axés sur les communautés et gérés par celles-ci. Les programmes auxquels ces communautés apportent leur soutien doivent être plurisectoriels pour mieux répondre à leurs besoins. Il est essentiel que ces programmes soient fermement soutenus et dirigés au niveau national. Ils doivent aussi offrir une formation pour accroître les capacités des communautés à mesure qu'elles s'initient à l'application de leurs propres solutions aux problèmes de développement.

### **Vers des partenariats régionaux et internationaux efficaces**

Le développement humain en Afrique comporte certains aspects qui relèvent d'une action internationale. Parmi les domaines d'activité nécessitant un renforcement de la coopération régionale et sous-régionale, on peut citer la recherche, l'enseignement à distance et les systèmes d'alerte rapide pour la lutte contre les maladies et la sécheresse. Les solutions utilisées pour éliminer la cécité des rivières pourraient s'appliquer au palu-

disme, à la maladie du sommeil et à d'autres maladies endémiques. Une coopération internationale s'amorce actuellement pour la lutte contre le paludisme grâce à l'initiative de l'Organisation mondiale de la santé visant à faire reculer ce fléau. Il conviendrait toutefois d'étendre cette action à d'autres maladies. Une autre priorité importante est de financer la fourniture de vaccins et de médicaments surtout pour lutter contre des maladies qui sont essentiellement africaines. Les bailleurs de fonds devraient s'engager à acheter les droits à de nouveaux vaccins et à en assurer la disponibilité pour l'ensemble de l'Afrique.

L'Afrique peut renverser la situation de crise qui frappe son développement humain. À cette fin, un engagement politique soutenu vis-à-vis de sa population, en particulier les femmes, les enfants et les pauvres, est indispensable. Il convient de mettre l'accent sur les besoins essentiels et d'étendre et reproduire les modèles de prestation des services décentralisés qui ont fait leurs preuves. Ces efforts peuvent être soutenus par des ressources financières supplémentaires et une coopération internationale plus dynamique. Grâce à ces mesures, la crise pourra être surmontée en une génération.

***L'Afrique peut renverser la situation de crise qui frappe son développement humain***

## **Le troisième cercle : Accroître la compétitivité et la diversification des économies**

**L**ES RESPONSABLES AFRICAINS ONT — À JUSTE TITRE — TOUJOURS cherché à diversifier leurs économies. La population d'Afrique augmente rapidement et l'urbanisation s'accélère plus que dans le reste du monde, en dépit de la stagnation des revenus. Le chômage se situe déjà autour de 20 % dans les villes africaines. La productivité de l'agriculture doit augmenter et les emplois ruraux autres qu'agricoles doivent se développer pour contribuer au ralentissement de l'exode rural. En outre, il faut créer davantage d'emplois dans les villes pour contenir le chômage. Il faut agir sur tous ces fronts, faute de quoi, les tensions s'aggraveront dans les villes qui n'ont pas les moyens de satisfaire leurs besoins d'infrastructure. Cette situation risque de porter atteinte à la stabilité politique et économique et à l'environnement.

La diversification des exportations occupe une place moins importante en Afrique, mais elle est également essentielle. Sans les exportations, notamment celles qui sont axées sur une économie rurale

dynamique, les producteurs disposeront de moins de circuits pour importer le savoir mondial. On ne verra pas naître un puissant lobby d'exportateurs qui pourrait réclamer des normes de services compétitives pour l'agro-industrie ou le secteur manufacturier. Il est donc essentiel de comprendre pourquoi les économies africaines ont mis si longtemps à mettre en place des secteurs de production solides, notamment l'agriculture.

***L'infrastructure,  
la technologie de  
l'information et  
de communication  
et les services financiers  
ont un rôle important  
à jouer pour  
le développement***

### **S'attaquer aux obstacles clés : l'infrastructure, l'information et les finances**

L'infrastructure, la technologie de l'information et de communication et les services financiers ont un rôle important à jouer pour le développement. S'ils ne disposent pas d'un très large accès à ces services, la plupart des Africains seront exclus du développement, et la croissance s'en trouvera ralentie. Ces trois types de services sont indispensables si l'on veut que l'agriculture et l'industrie ainsi que d'autres secteurs à forte intensité de transactions comme le tourisme deviennent compétitifs. Malgré les opportunités créées en Afrique par les réformes, le manque d'accès à ces services est actuellement un des obstacles clés au développement des affaires.

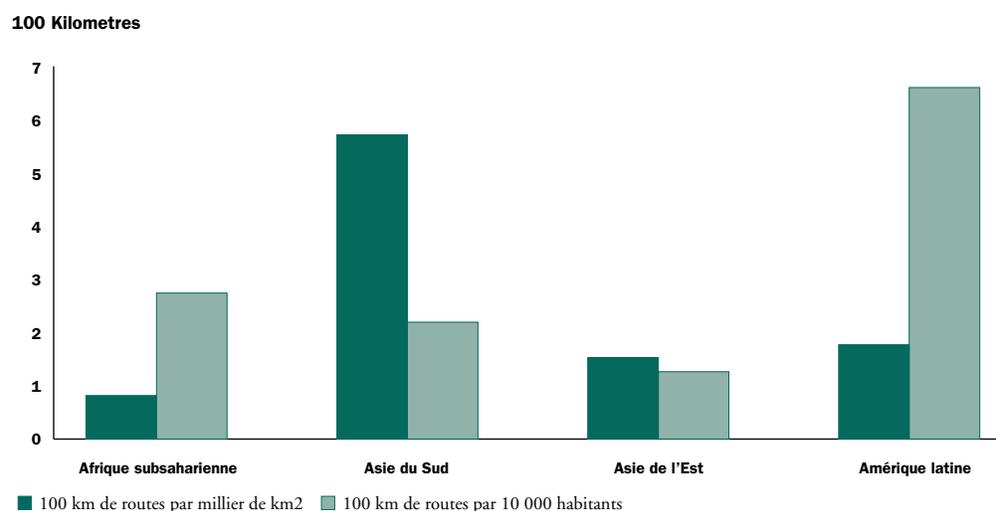
Or dans ces domaines, l'Afrique est en retard sur le reste du monde à tous les niveaux : quantité, qualité, coûts, accès. Les coûts de transport des marchandises pour les importations dépassent de 70 % ceux de l'Asie. Les coûts de transport aérien sont le double de ceux des autres régions pour les principales destinations, et les transports terrestres coûtent deux fois plus et même davantage que dans d'autres régions. La densité du réseau téléphonique est limitée, et les appels à travers le continent coûtent parfois de 50 à 100 fois plus cher que les appels téléphoniques en Amérique du Nord. Le manque de fiabilité des services peut avoir des effets encore plus néfastes que leurs coûts élevés. D'après certaines estimations, on ne peut imputer qu'un quart des pertes de compétitivité extérieure de l'Afrique à ces prix élevés. Par exemple, le risque d'être privé de communication avec les marchés à des moments critiques rend l'investissement dans des cultures à valeur élevée moins attrayant.

La médiocrité des services et le manque d'information commerciale nuisent également à la diversification. Les producteurs burkinabés pourraient vendre plus de dix tonnes de fruits et de légumes au Gabon, mais ils n'ont droit qu'à trois tonnes de capacité de fret aérien. De plus l'accès

aux services est très inégalement réparti. Les zones urbaines comptent 30 % de la population mais reçoivent plus de 80 % des services. Les femmes africaines participent à raison de deux tiers à l'effort de transport, et pourtant elles ont peu profité de l'amélioration des routes rurales et de la plus grande accessibilité des puits.

La géographie et la faiblesse des revenus compliquent encore la fourniture de certains services mais les rendent aussi d'autant plus essentiels. Par exemple, l'Afrique peut soutenir la comparaison avec l'Asie en ce qui concerne le nombre de routes par habitant mais, comme sa densité de population est faible, sa densité routière par kilomètre carré est bien inférieure à l'Asie (figure 8). Soixante-dix pour cent de la population éthiopienne n'a pas accès à des routes praticables en tout temps. Parallèlement, le faible niveau du PIB par kilomètre carré aggrave les difficultés de fourniture de ces services. La division de l'Afrique entre de nombreux petits États a aussi une incidence sur le développement de ces services, et il n'est pas rare que les camions aient à attendre dix heures à la frontière. La coordination entre les systèmes ferroviaires entraîne de longs retards. D'importantes économies pourraient être réalisées grâce à l'adoption d'une approche régionale en matière d'énergie, notamment par la réduction des volumes de gaz brûlé en Afrique de l'Ouest.

**Figure 8 L'Afrique a un nombre de routes par habitant satisfaisant mais sa densité routière est faible**  
Densité routière et longueur des routes par habitant en Afrique, en Asie et en Amérique latine, 1997



Source : Banque mondiale 1999.

Pour surmonter les obstacles créés par la médiocrité de ces services, il faut adopter des solutions novatrices. Bien que les régions diffèrent, les solutions s'appuient sur des thèmes communs. Dans les trois domaines, il est nécessaire d'intensifier la participation du secteur privé et des communautés locales et d'adopter une approche plus régionale. Il faudrait également que le gouvernement central s'efforce de faciliter et de réglementer ces services plutôt que d'en être le fournisseur unique ou prédominant.

***Pour surmonter les obstacles créés par la médiocrité des services, il faut adopter des solutions novatrices***

### **Amélioration des services d'infrastructure**

Une partie du problème de l'infrastructure africaine a été le manque de financement : d'après certaines estimations, l'investissement requis dans l'infrastructure pour étayer une forte croissance se situe à environ 6 % du PIB. Toutefois, la formation du capital n'est pas forcément le principal obstacle à l'amélioration des services. Dans neuf pays d'Afrique de l'Est, les dépenses d'entretien n'arrivent à couvrir que 20 % du réseau routier. La médiocrité des services tient en grande partie à des politiques erronées et à la faiblesse de la gestion gouvernementale.

L'Afrique possède un réseau portuaire, ferroviaire et d'axes routiers à grande distance assez bien aménagé. Mais cette infrastructure doit être remise en état et utilisée plus efficacement. L'infrastructure urbaine nécessite de gros investissements, dont une grande partie peut être assurée par le secteur privé. Cependant, l'infrastructure rurale est très coûteuse. Si l'on voulait amener 90 % de la population éthiopienne à 20 km d'une route praticable en tout temps, il faudrait consacrer 75 % du PIB à ce projet. Il est clair que la fourniture de ces services en zones rurales continuera à dépendre d'un financement public ; toutefois, on peut trouver de nouveaux moyens d'impliquer les communautés et les entreprises privées pour offrir un plus large accès à ces services et en accroître l'efficacité.

L'intérêt du secteur privé pour l'infrastructure a commencé à se manifester, et cette participation prend des formes très diverses. Cependant, même des pays chefs de file tels que la Côte d'Ivoire et l'Afrique du Sud n'ont pas encore rattrapé les pays d'autres régions dans ce domaine. Les investisseurs, pour se protéger des risques importants qu'ils perçoivent, exigent des primes de risque élevées ou des droits exclusifs, alors que la petitesse des marchés locaux ne permet pas à la concurrence de s'exercer. Les partenariats secteur public-secteur privé offrent toutefois de grandes possibilités. Les fonds routiers de deuxième génération financés par des redevances d'utilisateurs, surveillés par des conseils publics-privés (y compris les

usagers des routes), soumis à des vérifications extérieures ont permis d'augmenter le nombre de contrats privés d'entretien et de stimuler l'efficacité. Au Ghana, de tels efforts ont contribué à faire passer la part des routes jugées bonnes ou de qualité moyenne de 41 % en 1995 à 80 % en 1998.

Élargir l'accès aux services nécessite à la fois un financement accru et l'adoption de nouvelles formules — notamment la participation des communautés et des usagers. Les habitants des zones rurales sont souvent disposés à payer un prix supérieur au coût réel des services tels que la fourniture d'eau salubre ou d'électricité. Lorsque le prix des services est inférieur au prix de revient, on se trouve souvent pris dans un cercle vicieux de manque de fonds, de mauvais entretien et de paiements insuffisants. Au Mozambique, les groupes électrogènes sont vendus à un prix subventionné aux utilisateurs privés des zones rurales, qui peuvent alors produire de l'électricité à 18 cents le kilowattheure — plus du double du prix appliqué aux zones urbaines mais beaucoup moins que les 25 à 35 cents que les utilisateurs sont disposés à payer.

La coopération régionale peut également favoriser l'amélioration du réseau d'infrastructure tant dans l'ensemble de l'Afrique qu'entre l'Afrique et le reste du monde. Un exemple récent de cette coopération est le protocole des transports pour l'Afrique australe, qui vise à harmoniser les politiques et procédures dans la sous-région. Un autre exemple est l'accord signé à Yamassoukro (Côte d'Ivoire) en novembre 1999, aux termes duquel 23 États ont accepté de libéraliser le transport aérien en Afrique de l'Ouest et centrale dans un délai de deux ans. Enfin, le couloir de Maputo entre le Mozambique et l'Afrique du Sud prévoit la participation du secteur privé à l'amélioration de l'infrastructure avec des travaux pour faciliter le passage des frontières, de grands projets industriels et le développement économique général de la zone.

***L'intérêt du secteur privé pour l'infrastructure a commencé à se manifester***

### **Participer à la révolution de l'information**

La technologie de l'information et des communications a pris une importance énorme dans l'économie mondiale. Cette technologie donne à l'Afrique l'occasion de brûler certaines étapes du développement. Mais si cette occasion n'est pas saisie, le retard technologique deviendra alors un nouvel obstacle à la concurrence et à la démarginalisation. Ce sont la politique, les décisions prises et les institutions, plutôt que la technologie ou l'économie, qui freinent le plus le développement de la technologie d'information et de communication en Afrique.

**La technologie de l'information et des communications donne à l'Afrique l'occasion de brûler certaines étapes du développement**

L'Afrique possède l'infrastructure d'information et de communication la moins développée du monde. La radio est encore aujourd'hui le moyen de communication de masse prédominant. Il n'y a qu'une ligne téléphonique pour 200 personnes mais certains pays installent actuellement une technologie numérique perfectionnée. Il faut attendre plus de trois ans en moyenne pour être raccordé au réseau de téléphone traditionnel, ce qui a donné un grand élan à l'utilisation des téléphones portables. Les usagers se partagent souvent les services de téléphone car le raccordement coûte presque 20 % du PIB par habitant par rapport à 1 % dans les pays industriels. L'utilisation de l'internet s'est développée rapidement mais de façon inégale et les coûts d'accès sont supérieurs à ceux des pays industriels. La concurrence pourrait permettre une réduction radicale des coûts d'internet et des télécommunications. Vingt pays n'ont qu'un seul fournisseur qui, dans la plupart des cas, est la compagnie publique de téléphone.

En dépit de ces limites, de nombreux Africains ont décidé de profiter de la révolution de l'information pour l'échange d'informations commerciales et pour la vente de certains produits à l'étranger. L'université africaine virtuelle offre une formation scientifique de qualité supérieure à 9 000 étudiants dans toute la région en les reliant aux classes et aux bibliothèques du monde entier. En outre, l'Afrique a à peine commencé à exploiter les moyens de surmonter les obstacles dus à la distance pour acquérir une éducation.

Que peuvent les gouvernements ? Ils doivent diffuser l'information sur ce qui est possible en donnant des exemples des pratiques optimales. Ils doivent également créer un environnement propice, notamment pour les télécommunications rurales. La coopération régionale est également essentielle pour harmoniser les réglementations, accroître la concurrence et rationaliser l'utilisation des largeurs de bande en nombres limités. Les gouvernements doivent également favoriser la prise en compte des capacités et du contenu local dans la technologie de l'information et des télécommunications. Certains efforts ont déjà été faits et notamment les Connections africaines et l'Initiative régionale de communication par satellite en Afrique. Mais la région doit progresser plus vite, le reste du monde n'attendra pas que l'Afrique le rejoigne.

**Passer des réformes financières au développement financier**

Malgré les réformes, les secteurs financiers de l'Afrique n'ont pas l'efficacité requise pour promouvoir le développement. L'Afrique du Sud pos-

sède un des systèmes financiers les plus actifs et les plus perfectionnés en dehors des pays de l'OCDE. Ceux du Kenya, de Maurice et du Zimbabwe sont relativement bien développés. Mais la plupart des autres systèmes financiers sont sous-développés, incapables de mobiliser suffisamment de ressources et de fournir une gamme adéquate de services.

Après l'indépendance, la plupart des gouvernements africains sont largement intervenus dans leurs secteurs financiers, ont nationalisé les banques, fixé les taux d'intérêt et limité l'affectation de crédit. Ces systèmes financiers répressifs, toutefois, n'ont pas réussi à mobiliser l'épargne, ce qui a porté atteinte à la solvabilité et à la capacité des institutions financières. Le nombre des prêts non productifs s'est accru et la difficulté de trouver de bons placements pour l'épargne a favorisé la fuite des capitaux. Dans les années 90 des réformes ont été entreprises pour remédier à ces problèmes ; elles ont mis l'accent sur la libération des marchés, la restructuration et la privatisation des banques en renforçant la supervision et la réglementation.

Bien que les secteurs financiers soient plus solides qu'auparavant, résultats des réformes restent décevants. Le crédit disponible est encore coûteux et généralement à court terme. Les marges entre les taux prêteurs et créditeurs sont importantes. L'épargne financière ne s'est pas intensifiée par rapport au PIB. Dans certains pays, les banques ont réduit leurs prêts commerciaux préférant détenir des fonds d'État. La concurrence reste limitée et en dépit de la création d'environ 12 marchés boursiers, il est souvent difficile de se procurer un financement non bancaire.

Un grand nombre de ces phénomènes s'explique par la séquence peu appropriée des réformes. La libéralisation du secteur financier a précédé la stabilisation macro-économique dans de nombreux pays, si bien que certains sont obérés par une dette intérieure élevée et croissante. Les réformes sont également restées inachevées. Excepté dans la zone franc d'Afrique de l'Ouest, elles se sont concentrées sur des systèmes nationaux peu étendus offrant peu de possibilités d'économies d'échelle, de concurrence réelle, et de diversification des risques. En outre, de nombreux systèmes financiers ne reposent pas sur une structure institutionnelle solide. Améliorer la gestion et la transparence financière, le respect des contrats, l'efficacité de la réglementation et de la supervision, les normes comptables, les obligations de divulgation, telles sont maintenant les mesures prioritaires à prendre. Le développement, plutôt que les seules réformes, constitue le principal défi du secteur financier.

***Les secteurs financiers de l'Afrique n'ont pas l'efficacité requise pour promouvoir le développement***

**Malgré l'énorme potentiel de l'agriculture, ce secteur reste retardataire et sous-capitalisé**

Élargir l'accès aux services financiers en augmentant le nombre de clients bancables sans relâcher les règles d'octroi du crédit est un volet important de ce programme d'action. Une solution encourageante est celle des institutions commerciales de micro-financement dont les services s'adressent à la population pauvre mais active. Le Programme kenyan des entreprises rurales en est un exemple. On pourrait également envisager de relier ces institutions aux systèmes bancaires officiels. Un deuxième volet consiste à diversifier les financements non bancaires, notamment l'épargne contractuelle, le leasing et les marchés de capitaux. Ces deux filières élargissent la gamme des services et stimulent la concurrence du secteur bancaire.

Inscrire le développement du secteur financier dans un cadre régional présente de nombreux avantages. On peut alors diversifier les risques en opérant dans plusieurs petits pays, développer la concurrence, et étaler des coûts fixes élevés. Ces mesures ont des limites en l'absence d'une monnaie commune, toutefois un certain nombre d'activités peuvent avoir lieu sur un plan régional, comme faciliter la création de banques régionales, mettre en commun les ressources pour le développement d'un marché des capitaux régional, harmoniser le droit commercial et financier, les normes comptables et la supervision prudentielle. Chaque pays africain pris séparément pose peut-être des risques, mais un portefeuille répartissant les investissements dans la région est beaucoup moins exposé. Les efforts visant à élargir les marchés financiers en Afrique de l'Ouest et en Afrique australe sont des exemples positifs pour la région.

### **L'agriculture africaine reste retardataire et sous-capitalisée**

Malgré l'importance que revêt l'agriculture pour l'Afrique et l'énorme potentiel de ce secteur, celui-ci reste retardataire et sous-capitalisé par rapport à d'autres régions en développement. Moins de 7 % des zones cultivées sont irriguées. Les agriculteurs ne se servent guère d'intrants et de machines achetés. Le capital social par hectare ne représente que 25 % de celui de l'Amérique latine. À cette faible capitalisation s'ajoutent des coûts de transactions élevés, une infrastructure des marchés agricoles insuffisante, des institutions et des services d'accompagnement déficients.

Cette situation résulte de l'application depuis des siècles de politiques erronées et favorisant l'exploitation ainsi que d'une fiscalité élevée dans les zones rurales. L'exploitation remonte à l'Afrique précoloniale et a pris la forme du commerce des esclaves pour se poursuivre pendant la période

coloniale à l'aide de différents mécanismes. De plus, depuis l'indépendance, les politiques et institutions économiques ont souffert de la préférence donnée aux villes et de l'existence de systèmes politiques budgétaires et institutionnels centralisés qui ont découragé la participation populaire. Les populations pauvres et très largement dispersées avaient du mal à faire entendre leur voix et ont été, par conséquent, condamnées à supporter le fardeau de la fiscalité et de l'exploitation, imposé par le biais de la politique commerciale et du taux de change. Les impôts élevés n'ont pas été compensés par des investissements importants en zones rurales comme ce fut le cas en Asie.

***Les réformes de l'agriculture bien qu'incomplètes, ont réussi à déclencher une réaction mesurable***

### **L'agriculture a réagi favorablement à des réformes limitées**

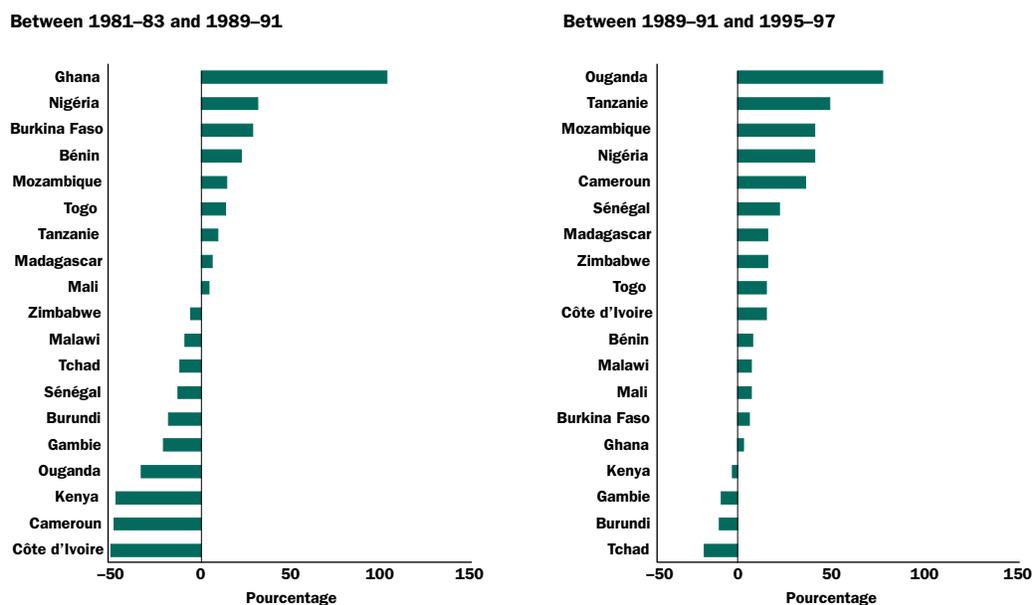
Depuis la fin des années 80, les réformes macroéconomiques et agricoles ont accru la compétitivité de l'agriculture. Les importantes surévaluations du taux de change des années 70 et 80 ont diminué et il en a été de même de l'inflation et des déficits budgétaires. L'agriculture continue à être taxée par le biais de droits d'importation ; les réformes de la politique en matière d'engrais ont eu des résultats mitigés, et les investissements publics dans les zones rurales ont été insuffisants et souvent peu efficaces. Néanmoins, ces réformes, encore qu'incomplètes, ont réussi à déclencher une réaction mesurable (figure 9). Entre 1990 et 1997, 25 pays ont affiché une croissance du PIB agricole réelle de 2 %, et pour 12 d'entre eux la croissance a dépassé 4 %. Voilà un progrès très net par rapport aux années 80 où trois pays seulement avaient atteint une croissance de plus de 4 % par an.

Les réformes ont permis d'améliorer les prix incitatifs mais ont eu moins d'effet sur d'autres contraintes structurelles et institutionnelles ou sur la pénurie aiguë d'intrants complémentaires. Les agriculteurs sont réceptifs à l'amélioration des incitations mais la sous-capitalisation de l'agriculture limite la réaction de l'offre.

### **Doter l'agriculture et l'économie rurale du capital nécessaire**

D'énormes investissements sont nécessaires pour capitaliser l'économie rurale. Il faut améliorer les intrants, la terre, l'élevage, les logements et le capital humain dont les agriculteurs ont besoin. Les femmes font la plus grande partie du travail agricole. Il est donc essentiel d'élargir leur accès aux actifs, notamment à la terre et au crédit.

**Figure 9 De nombreux pays africains ont enregistré une hausse des prix de leurs exportations agricoles**  
Variations des prix réels à la production des exportations agricoles, 1981–97



Source : Banque mondiale 1994; Townsend 1999.

D'où viendront les ressources ? Les marchés financiers ruraux ne sont pas très développés et il est peu probable que le crédit pourra financer les investissements à long terme nécessaires. De plus, les gouvernements africains font face à des besoins innombrables et doivent se concentrer sur les services publics essentiels. Ainsi, en tout cas au départ, la plus grande partie de l'investissement devra être financée par les populations rurales et les entreprises, notamment les exportateurs de biens industriels et non traditionnels. Ce ne sera possible que si les agriculteurs obtiennent des bénéfices, des salaires et autres revenus satisfaisants. Ainsi, c'est le relèvement des revenus et des bénéfices agricoles et agroindustriels qui doit donner l'impulsion à la croissance du secteur.

**Accroître les moyens d'encourager la pérennité de l'agriculture.** L'encouragement à l'agriculture s'est sensiblement amélioré depuis l'élimination rapide de surévaluations massives des monnaies ainsi que des barrières tarifaires et non tarifaires excessives. Le maintien de taux de change réels compétitifs et un abaissement encore plus marqué des barrières commerciales continueront à être des défis importants. On a constaté que ce type de fiscalité indirecte a plus d'inconvénients que la fiscalité directe.

Il est également essentiel que l'offre des intrants privés ait lieu dans le cadre d'un système compétitif. Bien que les marchés des intrants soient soumis à moins de restrictions qu'il y a dix ans, la promesse de nombreux gouvernements africains de ne pas intervenir sur le marché n'est pas encore crédible. Les lacunes observées en matière de gestion gouvernementale et de primauté du droit, ainsi que les restrictions appliquées au commerce et la distribution, limitent la participation des intermédiaires privés dans les secteurs d'où les entreprises paraétatiques se sont retirées, ce qui augmente les coûts supportés par les agriculteurs.

Le relèvement des revenus est également nécessaire pour encourager les investissements ruraux propres à inverser la tendance à la dégradation de l'environnement. Près de 300 millions d'Africains risquent de vivre dans des régions où l'on manquera d'eau. Depuis la Deuxième guerre mondiale, deux tiers des terres agricoles de l'Afrique, un tiers des pâturages permanents du continent et un cinquième des bois et forêts se sont dégradés, entraînant une perte de productivité de 25 % des terres cultivées et un déboisement qui ne semble pas vouloir reculer. Il existe des programmes réussis de gestion de ressources naturelles au Sahel et d'autres exemples positifs, notamment dans le district Machakos du Kenya, montrant que si les conditions et les politiques leur sont favorables les agriculteurs protégeront les ressources naturelles. Mais les carences institutionnelles et les actions peu avisées des pouvoirs publics ont un effet de dissuasion.

**Décentraliser les ressources et les responsabilités.** La médiocrité des services dans les zones rurales tient en partie à la centralisation excessive des organismes publics et paraétatiques chargés de les fournir. De nombreux pays ont instauré de nouveau des conseils élus au niveau local, mais les pouvoirs locaux doivent disposer de ressources budgétaires plus importantes pour assurer la prestation efficace des services dans les zones rurales et investir. Pour améliorer leur capacité budgétaire, on peut faire appel à divers instruments. Les circonscriptions locales devraient pouvoir appliquer des bases d'imposition plus élastiques. En outre, les ressources budgétaires devraient être transférées des régions plus développées aux régions et aux gouvernements locaux plus pauvres par le biais de fonds chargés du partage des recettes fiscales. Il faut veiller particulièrement à ce que la population locale bénéficie d'institutions locales représentatives et de mécanismes transparents de justification de l'emploi des fonds.

**Financer la recherche et la vulgarisation.** Les bailleurs de fonds financent 40 % environ de la recherche et de la vulgarisation agricole. Malgré la

***En tout cas au départ, la plus grande partie des investissements ruraux devra être financée par les populations rurales et les entreprises***

**Les subventions accordées par les pays de l'OCDE à l'agriculture représentent au total 300 milliards de dollars par an — soit à peu près autant que le PIB de toute l'Afrique**

forte rentabilité de ces investissements, le financement de ces activités a baissé. L'investissement public financé par les gouvernements centraux et les bailleurs de fonds continue à être essentiel pour l'agriculture et le développement rural, notamment pour la mise au point de nouvelles variétés. Il conviendrait d'accroître l'aide dans ce domaine. En même temps, les conceptions d'une recherche agricole axée sur les clients peuvent être renforcées en donnant plus de latitude au partenariat public-privé.

**Ouvrir les marchés de l'OCDE aux exportations agricoles.** Les subventions accordées par les pays de l'OCDE à l'agriculture représentent au total 300 milliards de dollars par an, chiffre presque équivalant au PIB de l'ensemble de l'Afrique. Diminuer ces soutiens et ouvrir les marchés contribueraient puissamment à aider l'agriculture africaine à se recapitaliser. Le commerce mondial des boissons, de la viande et du bétail connaîtrait un essor considérable ; en Afrique, l'industrie de l'élevage enregistrerait une expansion de 20 %. L'abaissement des tarifs sur les produits agricoles transformés aurait également une incidence très favorable. En effet, l'Afrique serait mieux à même de donner une valeur ajoutée à ses produits naturels pour l'exportation et de progresser vers une intégration verticale de son agro-industrie. D'autres mesures positives pourraient comprendre l'inclusion des produits agricoles et agroindustriels dans les accords de commerce préférentiels, la rationalisation des normes sanitaires et phytosanitaires en évitant de les utiliser comme barrières commerciales, l'amélioration de l'aptitude des Africains à appliquer et à négocier les règlements de l'Organisation mondiale du commerce. À l'heure actuelle, la plupart des pays africains n'ont pas les moyens de prendre des mesures de représailles contre les pratiques commerciales déloyales pour la simple raison que cela leur coûterait trop cher.

### **Les économies africaines commencent à se diversifier...**

Il y a longtemps que les gouvernements africains se préoccupent de diversifier leurs économies, notamment en s'industrialisant, et pourtant la plupart des pays sont encore tributaires d'un ou deux produits de base. De ce fait, l'emploi privé non agricole stagne et l'Afrique se situe en marge du commerce mondial. Les exportations sont essentielles pour financer les importations de biens de consommation, de biens intermédiaires et de biens d'équipement mais elles ont été limitées parce que l'Afrique a subi des pertes de ses parts de produits traditionnels dans le commerce mondial ainsi qu'un abaissement de ses termes de l'échange à long terme.

Les stratégies de substitution des importations n'ont pas donné les résultats attendus. Les exportations industrielles et non traditionnelles peuvent attirer l'investissement étranger, la nouvelle technologie et le savoir-faire de partenaires commerciaux, vers les petits pays. En Afrique, les entreprises du secteur manufacturier qui exportent sont normalement de plus grosses entreprises que celles qui n'exportent pas. Elles opèrent à des niveaux de capacité plus élevés et détiennent un plus grand nombre de licences étrangères.

Créer la base d'une industrialisation compétitive reste difficile, ne serait-ce qu'en raison du nombre des États enclavés d'Afrique, des coûts élevés du transport, de la faiblesse de la densité économique, de l'éloignement des pôles de forte croissance, des faibles ratios de compétence et de technologie par rapport aux ressources naturelles existantes. Toutefois, ces obstacles ne sont pas insurmontables. En effet, l'argument selon lequel la richesse de l'Afrique en ressources naturelles a pour effet d'augmenter les coûts de main-d'œuvre, ce qui décourage des exportations potentielles à forte intensité de main-d'œuvre, reste contestable. Dans la plupart des pays, d'après les enquêtes des milieux d'affaires, le principal obstacle n'est pas le marché de l'emploi. (L'Afrique du Sud constitue une exception.) Le plus souvent, les principales difficultés sont liées aux mauvaises politiques et réglementations, à l'insuffisance de l'infrastructure, et au fait que ces investissements sont considérés comme risqués. L'Afrique peut devenir compétitive pour toute une série d'exportations, y compris dans le secteur industriel utilisant les ressources naturelles, de même que pour les produits des industries « sans attaches ».

Grâce aux réformes, cette évolution est en train d'avoir lieu dans des économies mieux gérées. On a constaté une forte croissance des exportations non traditionnelles de 1994 à 1998, allant de 12 % par an à Madagascar, 36 % au Ghana et jusqu'à 50 % au Mozambique et plus de 100 % en Ouganda où la part des exportations non traditionnelles (or compris) dans les exportations totales se situait à 35 %. La Côte d'Ivoire, le Sénégal et la Zambie ont également diversifié leurs exportations, notamment en lançant des produits utilisant leurs ressources naturelles. L'horticulture et la floriculture se sont développées rapidement au Burkina Faso, au Kenya, en Tanzanie, en Zambie et au Zimbabwe.

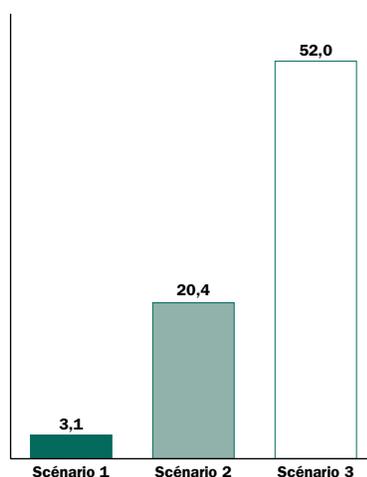
L'Afrique a des ressources touristiques inexploitées comme le montre la croissance annuelle de 20 % de ce secteur en Tanzanie. Les investissements mauriciens à Madagascar et au Mozambique dans le secteur des textiles montrent que les pays africains peuvent adopter la solution des

***L'Afrique peut devenir compétitive pour toute une série d'exportations***

**Figure 10 L'Afrique pourrait enregistrer une croissance rapide de ses exportations non traditionnelles si elle adopte des mesures plus appropriées.**

**Valeurs annuelles simulées des exportations industrielles et de produits transformés par un pays africain médian**

Dollars US (en milliards)



*Note:* Le scénario 1 montre les résultats qui seraient obtenus si le pays africain médian parvenait à des politiques de taux de change et à des coûts de transaction analogues à ceux d'Asie de l'Est. Le scénario 2 montre les résultats qui seraient obtenus si le pays africain médian parvenait à des politiques de taux de change, à des coûts de transaction ainsi qu'à des niveaux de scolarisation et d'investissement analogues à ceux d'Asie de l'Est. Le scénario 3 (directement réalisable uniquement par les pays africains du littoral) fait la prévision des valeurs potentielles des exportations de produits industriels et transformés de l'Afrique du littoral si elle réalisait le scénario 2 et parvenait également, sur le littoral, à une densité de population analogue à celle d'Asie de l'Est.

*Source :* Données de la Banque mondiale.

« oies volantes », empruntée à l'Asie de l'Est, selon laquelle les pays plus riches dont les coûts de main-d'œuvre sont plus élevés délocalisent les éléments de production à forte intensité de main-d'œuvre dans les pays plus pauvres.

**... Mais de grandes possibilités restent encore inexploitées**

Jusqu'où peut aller la croissance des exportations non traditionnelles ? D'après les simulations créées à titre d'illustration, si un pays représentatif du continent africain décidait d'améliorer ses politiques et d'abaisser ses coûts de transactions aux niveaux enregistrés en Asie de l'Est, ses exportations manufacturières pourraient passer de 28 millions à 3 milliards de dollars (figure 10, scénario 1). Si l'on renversait la tendance à la fuite des capitaux, si l'investissement général et l'investissement dans le capital humain atteignaient les niveaux de l'Asie, on pourrait augmenter encore davantage les exportations (scénario 2). Pour porter les exportations à des niveaux identiques à ceux d'Asie de l'Est, il faudrait que la densité économique le long du littoral africain s'aligne sur celle des pays d'Asie de l'Est (scénario 3), évolution peu probable dans un avenir prévisible. Toutefois, ces scénarios montrent que les facteurs qui limitent la diversification des exportations ne sont pas très différents de ceux qui font obstacle à la croissance et qu'une série de mesures appropriées pourrait contribuer à atteindre ces objectifs.

**Des monnaies réelles, stables et compétitives peuvent servir d'ancrage à l'orientation des exportations.** D'après les études à échelle mondiale, il y a tout lieu de penser que le taux de change réel est un instrument plus puissant pour la croissance des exportations que les réformes de la politique commerciale. Grâce à la stabilisation macro-économique et les réformes commerciales, la plupart des pays africains ont fortement réduit la surévaluation de leurs taux de change réels ainsi que les primes élevées du marché parallèle. Toutefois, dès que les pays commencent à bénéficier de flux accrus de capitaux privés — qui s'accompagnent de poussées spéculatives et d'efforts financiers à court terme — une instabilité du taux de change et une appréciation de la monnaie réelle risquent de se produire créant de nouvelles difficultés de gestion macroéconomique. Les efforts visant à attirer un volume plus important de capitaux privés ou à maintenir les niveaux d'aide publique au développement pour financer l'investissement devraient s'appuyer sur une stratégie explicite axée sur le taux de change réel pour favoriser la diversification des exportations.

**Adopter des politiques commerciales favorisant les exportations.** Grâce aux réformes la politique commerciale a beaucoup progressé. Il reste toutefois beaucoup à faire. Tout d'abord, de nombreux pays continuent à faire obstacle aux exportations. Cette tendance ne peut pas être rapidement inversée par une réduction brutale et uniforme des tarifs, en raison des contraintes budgétaires. Cependant, on peut améliorer l'efficacité des nombreux mécanismes compensatoires offerts aux exportateurs. Deuxièmement, pour assurer la pérennité des réformes, de nouvelles réductions des tarifs d'importation doivent avoir lieu au moment voulu pour accompagner les mesures visant à élargir les bases de recettes budgétaires afin qu'elles ne dépendent plus des taxes commerciales. Troisièmement, les gouvernements peuvent renforcer leur crédibilité en garantissant la réciprocité des nouvelles mesures de libéralisation du commerce qui seraient rattachées au processus d'intégration régionale et à d'autres accords permanents tels que ceux de l'Organisation mondiale du commerce. Ils doivent également œuvrer pour la création de zones de libre échange avec leurs principaux partenaires. La libéralisation des échanges commerciaux en Afrique s'est inspirée des programmes d'ajustement négociés avec les bailleurs de fonds plutôt que d'une idéologie de développement. Elle doit maintenant s'appuyer sur une stratégie explicite de promotion des exportations.

**Promotion de l'intégration régionale et mondiale en dehors du domaine commercial.** Le plaidoyer en faveur d'une intégration économique régionale reste convaincant malgré la lenteur des progrès dans ce sens. À l'origine, l'intégration était considérée comme un instrument de développement industriel axé sur les progrès de l'économie nationale. Il faut maintenant l'envisager comme le moyen de construire une base plus solide pour affronter l'économie mondiale. Qu'il s'agisse de l'intégration officielle du commerce et du marché des facteurs (comme dans l'Union économique ouest-africaine) ou de « l'intégration progressive » (comme dans le cas des projets de coopération en Afrique australe et de l'Est), la coordination des politiques et des réglementations serait d'une grande utilité pour l'Afrique. Les échanges commerciaux ne sont pas le seul centre d'intérêt toutefois. Il est tout aussi important de donner plus de latitude à l'investissement et de prévoir une collaboration entre les pays pour des projets conjoints dans l'infrastructure ou dans d'autres domaines.

Des propositions ont été également examinées dans le contexte de la renégociation de la Convention de Lomé et dans la Loi sur la croissance et les opportunités en Afrique pour la création de zones de libre échange

***Le plaidoyer en faveur d'une intégration économique régionale reste convaincant***

***Il est essentiel que les gouvernements travaillent de concert avec les milieux d'affaires***

entre les pays africains, l'Union européenne et les États-Unis, respectivement. Ces deux dispositifs prévoient des rapports économiques plus larges basés sur la réciprocité et la participation. L'Afrique a avantage à adopter une approche coordonnée à l'égard de ces deux initiatives puisque dans les deux cas le choix des pays participants sera soumis à des critères d'éligibilité.

**Être partie prenante dans le système du commerce international.** La plupart des pays africains sont devenus membres de l'Organisation mondiale du commerce qui offre la possibilité de tirer parti d'un système de commerce et de développement fondé sur certaines règles. Toutefois, l'évolution du cadre mondial du commerce crée également des problèmes ardues. Du fait de la libéralisation progressive des échanges, les préférences dont bénéficiaient autrefois les pays africains s'effritent. En outre, les pays africains devront supporter des coûts financiers énormes pour mettre en place les institutions et appliquer les normes exigées par le système multilatéral. Pour certains pays moins avancés, le respect des obligations de l'Organisation mondiale du commerce risque d'absorber l'équivalent des budgets de développement pour une année entière.

Pour tirer parti des avantages du système, deux conditions essentielles doivent être remplies. L'Afrique doit participer effectivement aux décisions concernant les règles du jeu, et définir clairement ses objectifs et ses stratégies de négociation ; par exemple, s'assurer que les marchés de l'OCDE seront ouverts aux produits qui revêtent pour le continent une importance spéciale. Il conviendra probablement de réunir des experts de la région ou de la sous-région pour renforcer la position de l'Afrique car de nombreux pays du continent n'ont pas de représentation réelle à Genève.

**Collaborer avec les milieux d'affaires pour élaborer des normes de services jugées acceptables par le reste du monde.** Les mesures à prendre pour créer une base solide pour les secteurs productifs dépassent de loin les seules politiques commerciales. L'existence des multiples barrières entraîne des coûts et des risques, notamment la corruption, l'adoption de réglementations, l'administration fiscale, le respect des contrats, le système des tribunaux commerciaux et les monopoles pour les travaux d'infrastructure.

Pour toutes ces questions, il est essentiel que les gouvernements travaillent de concert avec les milieux d'affaires. Des réseaux d'affaires se sont créés en Afrique de l'Ouest, de l'Est et en Afrique australe. Ces réseaux peuvent servir de base à la formation de groupes consultatifs pour créer des rapports de confiance entre les milieux d'affaires et le gouvernement

et préciser les domaines dans lesquels les réformes sont les plus nécessaires pour améliorer les résultats.

**Soutenir les exportations grâce à des interventions ponctuelles.** Dès que l'environnement devient plus propice aux exportations, on peut envisager d'autres mesures pour encourager les entreprises à investir dans la nouvelle capacité, à innover et à trouver de nouveaux marchés. Plusieurs pays ont offert des dons de contrepartie pour encourager les entreprises à se doter de la nouvelle technologie et à franchir les seuils critiques, notamment en obtenant l'information voulue pour respecter les normes des marchés d'exportation. Les entreprises africaines ne peuvent pas encore bénéficier d'importants viviers d'employés qualifiés et des effets induits qu'ils produisent, ce qui pourrait aussi justifier des subventions en matière de formation.

L'adoption de mesures ponctuelles doit se faire cependant avec précaution, et on doit en suivre l'application continuellement pour voir si elles donnent des résultats ou si elles ont pour effet de financer des activités que les entreprises auraient exercées de toute façon. L'octroi d'abattements fiscaux est également une question controversée. De nombreux pays en accordent, en concurrence avec les autres pays de la région et ceux d'autres régions. Toutefois, compte tenu du niveau élevé des taux d'imposition statutaires en Afrique, les pays auraient plutôt avantage à s'orienter vers des taux d'imposition plus faibles et plus uniformes en liaison avec l'élargissement des bases d'imposition.

## **Le quatrième cercle : Atténuer la dépendance vis-à-vis de l'aide, réduire la dette et créer des partenariats efficaces**

**E**N AFRIQUE PLUS QUE DANS TOUTE AUTRE RÉGION, LES RAPPORTS avec la communauté internationale se sont inscrits dans le contexte de l'aide et de la dette. L'Afrique franchit le seuil du XXI<sup>e</sup> siècle alors que se déroule un débat intense sur la dépendance vis-à-vis de l'aide, l'allègement de la dette et un changement radical dans les rapports avec les donateurs d'aide, notamment la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. L'allègement de la dette et l'aide sont étroitement liés, et doivent probablement le rester pour maintenir leur efficacité respective. Le fardeau insoutenable de la dette de nombreux

pays Africains décourage les investisseurs privés et limite l'efficacité de l'aide actuelle et future. Alléger les paiements dus au titre de la dette permet de libérer des ressources budgétaires pour les utiliser à d'autres fins, ce qui équivaut à un apport de ressources.

***L'Afrique continue à avoir besoin d'un appui considérable des bailleurs de fonds***

**L'Afrique continue à avoir besoin d'aide, cependant les volumes d'aide sont en baisse**

Les pays africains doivent bénéficier d'une aide importante s'ils veulent atteindre les objectifs de lutte contre la pauvreté et de développement social approuvés par la communauté internationale. Même si l'efficacité de l'investissement pouvait être doublée et atteindre les niveaux de l'Asie de l'Est, l'Afrique aurait besoin d'investissements représentant 30 % du PIB pour financer l'accélération de la croissance nécessaire pour diminuer de moitié la pauvreté d'ici à 2015. Au cours des années 90, les taux d'épargne atteignaient à peine 13 % du PIB, et d'après l'expérience des autres régions, les apports de capitaux privés doivent rester en deçà de 5 % du PIB pour éviter le risque d'instabilité financière. Il reste alors un déficit d'épargne important à combler.

L'Afrique a des réserves cachées de croissance. Reconstruire l'économie après les conflits, inverser la tendance à la fuite des capitaux, et améliorer l'équité entre les sexes sont autant d'opportunités à saisir. Mais les pays se trouvent également devant de nouveaux défis. Les politiques macroéconomiques et structurelles se sont améliorées mais la lutte contre le VIH/SIDA risque de coûter 1 à 2 % du PIB.

L'épargne interne devrait reprendre à mesure que la croissance se consolide. Étant donné cependant l'ampleur et la profondeur de la pauvreté en Afrique, la consommation doit s'accroître plutôt que diminuer pendant un certain temps. On ne peut espérer une forte augmentation de l'épargne et elle n'est peut-être pas souhaitable. Ainsi, l'Afrique continue à avoir besoin d'un appui considérable des bailleurs de fonds.

Mais l'aide ne peut plus être considérée comme acquise. L'appui politique dont elle jouissait est plus tiède dans les pays de l'OCDE. L'aide publique au développement est en déclin et sa composition a changé au profit de l'aide humanitaire et des actions de maintien de la paix. La concurrence entre les pays bénéficiaires pour l'aide encore disponible est plus vive en partie parce que les économies en transition d'Europe de l'Est se sont maintenant mises sur les rangs. Dans cette nouvelle conjoncture, l'Afrique est perdante. Alors que le soutien à l'allègement de la dette aug-

mente, les transferts nets d'aide par habitant sont passés de 32 dollars en 1990 à 19 dollars en 1998 (figure 11).

### Il est à la fois essentiel et possible de rendre l'aide plus efficace

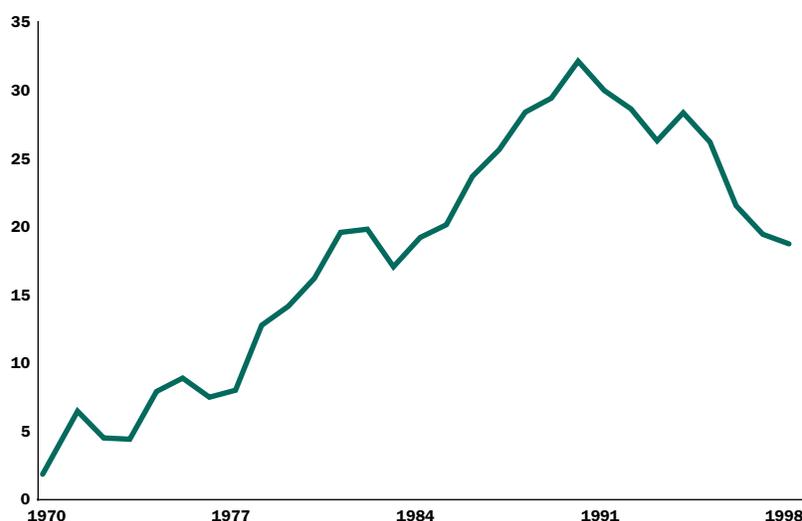
La diminution de l'aide tient peut-être au fait que l'Afrique a perdu de son importance stratégique depuis la fin de la Guerre froide, comme le montre la façon très différente dont le monde a réagi aux conflits du Kosovo et de la Sierra Leone. Mais cette évolution est également due à une certaine lassitude du côté des bailleurs de fonds. L'aide a remporté de nombreux succès, comme par exemple l'éradication de l'onchocercose en Afrique de l'Ouest, la mise au point et la diffusion de nouvelles variétés de maïs, et la généralisation du traitement de réhydratation orale. En dépit d'un environnement difficile, l'aide a financé des investissements productifs, amorti les chocs extérieurs et étayé la réconciliation politique (comme au Mozambique).

Toutefois, l'aide n'a pas aussi bien réussi qu'on s'y attendait à stimuler la croissance ou faire reculer la pauvreté. En fait, en dépit d'apports d'aide

#### Figure 11 L'aide à l'Afrique a baissé depuis quelques années

Transferts par habitant à l'Afrique de l'aide publique au développement, 1970-98

Transferts APD par habitant (en \$ courants)



Note : Hors Afrique du Sud.

Source : Données de la Banque mondiale.

***L'aide à l'Afrique s'amenuise au moment même où les caractéristiques qui nuisaient à son efficacité commencent à perdre de leur importance***

importants (dont une grande partie cependant a été neutralisée par les pertes des termes de l'échange), la croissance de l'Afrique a été lente. De plus, les programmes financés par l'aide n'ont pas donné la priorité aux pauvres. En général, l'aide fournie à un pays pauvre sous forme de transferts nets représente 9 % de son PIB, toutefois, le quintile le plus pauvre de la population ne consomme que 4 % du PIB.

Il est paradoxal de constater toutefois que l'aide à l'Afrique s'amenuise au moment même où les causes de son manque d'efficacité commencent à changer. Autrefois, l'aide était un instrument utilisé à des fins multiples dont le développement n'en était qu'une parmi d'autres. Les concours des bailleurs de fonds s'inspiraient de leurs objectifs stratégiques, diplomatiques et commerciaux et favorisaient souvent leurs « alliés fidèles » même si les politiques de développement de ces derniers laissaient à désirer. Il est maintenant de plus en plus admis que les processus et les instruments de l'aide ainsi que le nombre et la dispersion des bailleurs de fonds, imposant des obligations et des conditions différentes, ont fini par affaiblir le sens de responsabilité et de propriété vis-à-vis du processus de développement. Le régime d'aide est en train d'évoluer pour remédier à ces problèmes.

### **Forger de nouveaux partenariats stratégiques**

Comment l'aide peut-elle favoriser le développement ? La nouvelle démarche consiste à préciser le but de l'aide, la transférer plus directement au destinataire final, ne pas la circonscrire à l'intérieur des frontières nationales, et à prendre des actions décisives sur l'allègement de la dette. Cette nouvelle orientation exige des choix plus précis, prévoit l'implication des bénéficiaires potentiels et l'exécution des programmes par le biais de partenariats. Elle inclue également l'amélioration des capacités des bénéficiaires qui doivent être rendus plus responsables du développement.

**Le but de l'aide.** Un consensus se dégage actuellement selon lequel l'aide devrait être utilisée pour faire reculer la pauvreté. Le Cadre de développement intégré et les nouveaux programmes de soutien à la réduction de la pauvreté indiquent que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international sont d'accord sur la nécessité d'inscrire la formulation d'une stratégie de lutte contre la pauvreté dans un contexte de consultation axé sur les clients qui puisse bénéficier du soutien des bailleurs de fonds de manière coordonnée, et privilégie les résultats.

**Déconcentrer l'aide.** Pour rendre l'aide plus adaptée aux besoins des pauvres, elle doit être déconcentrée et parvenir directement aux gouver-

nements et collectivités locales. En même temps, ces organismes doivent être renforcés pour améliorer leur capacité de gestion des programmes de développement.

**Dépasser les frontières.** Les mécanismes d'aide sont axés sur les pays, mais le XXI<sup>e</sup> siècle va connaître un essor des activités transfrontalières en Afrique et il sera de plus en plus nécessaire de coordonner les politiques des pays. Il existe également toute une série de biens publics internationaux revêtant un intérêt spécial pour l'Afrique, notamment la recherche agricole, la fabrication des vaccins, la création et l'acquisition de savoir et le règlement des conflits. Compte tenu du développement du régionalisme et de la mondialisation, il va falloir disposer de mécanismes plus efficaces de fourniture de l'aide régionale pour soutenir ces actions.

**Améliorer l'allègement de la dette.** L'allègement de la dette a progressé par petites étapes. Il y a eu en 1996 l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et le renforcement de l'Initiative PPTE en 1999. Pour les pays bénéficiaires du Programme spécial d'assistance à l'Afrique, le renforcement de cette Initiative se traduira par l'octroi de 20 milliards de dollars d'allègement de la dette en valeur actualisée nette.

**Quels sont les critères de sélectivité ?** Réorienter l'aide vers les pays qui sont pauvres mais qui maintiennent les orientations appropriées rendrait l'aide au développement plus efficace. Par le passé, l'aide à ces pays a cessé trop rapidement dès que ceux-ci ont amélioré leurs politiques (figure 12). Il y a peu de raison de croire que cette aide ait encouragé le bon choix de politiques. Ce n'est pas surprenant car par le passé l'aide a eu un effet désincitatif puisqu'elle était fournie même lorsque la situation laissait à désirer. Il semble maintenant toutefois que l'affectation de l'aide se fasse de façon plus sélective.

Bailleurs de fonds et bénéficiaires reconnaissent que la sélectivité est importante pour rendre l'aide efficace, mais ne s'entendent guère sur la façon d'appliquer ce principe. Les évaluations de la politique et des institutions nationales effectuées par la Banque mondiale contiennent des notations portant sur toute une série de domaines et sont utilisées pour l'affectation des ressources de l'Association internationale de développement. Si les rapports entre bailleurs de fonds et les bénéficiaires prévoient une institutionnalisation de la transparence et du partenariat, ces notations confidentielles devront être soumises à l'examen du public.

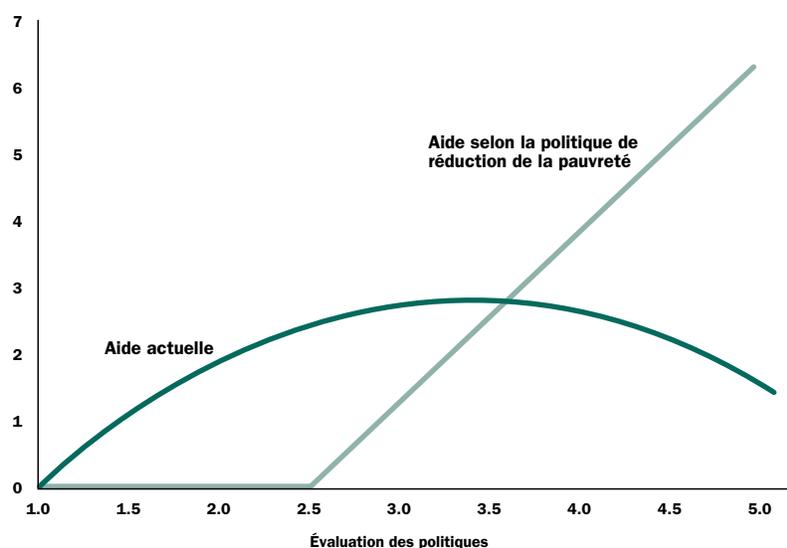
Il reste également un dilemme : savoir comment trouver des moyens efficaces d'aider les plus pauvres, qui se trouvent également dans les pays où la gestion gouvernementale est mauvaise. Leur fournir des ressources

*Un consensus se dégage actuellement sur le fait que l'aide doit servir à faire reculer la pauvreté*

**Figure 12 L'aide est trop souvent retirée dès que les politiques commencent à s'améliorer**

**Aide réelle, aide pour la réduction de la pauvreté et évaluations des politiques**

Aide (en % du PIB)



**La création d'un consensus sur des programmes cohérents passe par le partenariat et le dialogue**

*Note* : Les notes ont été attribuées sur la base des évaluations de la Banque mondiale, des institutions et des politiques nationales. Elles vont de 1 (mauvaises politiques) à 6 (bonnes politiques).

*Source* : Collier and Dollar 1999.

directement grâce à des programmes gérés par les communautés peut être un des moyens de résoudre ce problème.

**Accroître le partenariat et la participation.** La création d'un consensus sur des programmes cohérents passe par le partenariat et le dialogue. Bien que de nombreux éléments de ce consensus existent déjà, les bailleurs de fonds devront décider des conséquences de l'adoption de ces principes de partenariat et de participation sur les décisions relatives à l'affectation de l'aide, notamment en faveur des pays dont la conception du développement diffère de la leur. Les bailleurs de fonds pourraient également envisager d'adopter un code de conduite pour leurs rapports avec les nouvelles démocraties afin de veiller à ce que la société civile et ses institutions représentatives, notamment les parlements, soient bien informées et suffisamment impliquées dans les programmes et processus de l'aide.

**Tenir compte des capacités limitées.** L'Afrique reçoit une assistance technique représentant environ 4 milliards de dollars par an. Cette assistance doit être réorientée pour faire en sorte qu'elle contribue au développe-

ment et au maintien des compétences en Afrique plutôt que d'être utilisée pour financer un très grand nombre de conseillers expatriés. La Fondation de renforcement des capacités de l'Afrique, le Partenariat pour le renforcement des capacités et d'autres initiatives ont été lancés pour traiter ce problème, mais il reste encore beaucoup à faire. En Afrique, il existe des groupes de consultants locaux de plus en plus compétents dont on peut utiliser les services plus efficacement. Les bailleurs de fonds doivent délier l'assistance technique et cesser de l'utiliser comme source d'emplois de leurs propres ressortissants.

De façon plus générale, l'aide a parfois servi à compenser les pertes de termes de l'échange et à financer les paiements du service de la dette, mais elle a surtout pris la forme de projets ; ainsi les pays se sont trouvés pauvres en argent mais riches en projets. La fragmentation des programmes, soumis chacun à leurs procédures administratives particulières et dotés de leurs propres cellules d'exécution, a créé des économies d'aide parallèles qui ont morcelé les budgets et dispersé les efforts des hauts fonctionnaires. Certains d'entre eux consacrent plus de la moitié de leur temps à travailler avec les bailleurs de fonds pour mobiliser des fonds, négocier et préparer des comptes rendus. Dans certains cas, quelques responsables seulement comprennent les objectifs des réformes négociées avec les bailleurs de fonds. Une tendance à la microgestion excessive, surtout par un grand nombre de bailleurs de fonds sans coordination entre eux, affaiblit les capacités africaines, déresponsabilise les pouvoirs publics, et manque en général d'efficacité.

Ainsi, Africains et bailleurs de fonds doivent travailler ensemble pour mettre en place un régime d'aide plus orienté vers le développement et de vastes partenariats axés sur les résultats des efforts de réduction de la pauvreté. Cela devrait permettre aux Africains de reprendre en main leur développement. Les systèmes d'aide commencent à évoluer dans ce sens. Les efforts visant à améliorer l'aide comprennent des programmes et des propositions sectoriels qui diminuent la part des prêts à l'ajustement et des projets au profit d'un soutien budgétaire plus complet. Le Cadre de développement intégré (CDi) préconise un programme de développement holistique, élaboré avec la participation active de la société civile et bénéficiant du concours des bailleurs de fonds, dans le contexte de partenariats à long terme coordonnés. Un exercice pilote a lieu au Burkina Faso pour obtenir un financement plus régulier, plus prévisible des programmes axés sur les résultats et élaborés de façon concertée par le gouvernement et les bailleurs de fonds. Cet exercice

***Africains et bailleurs de fonds doivent s'employer à instaurer un partenariat multiforme axé sur l'obtention de résultats en matière de réduction de la pauvreté et qui permette aux Africains de reprendre en main leur développement***

prévoit une consultation approfondie avec les bénéficiaires et la société civile. Les nouveaux rapports d'aide progressent également au Ghana, en Tanzanie et en Ouganda. Il faut maintenant voir dans quelle mesure ces nouvelles solutions peuvent être appliquées dans la pratique de façon efficace.

***Bien qu'il soit difficile d'éliminer l'aide rapidement, il faudrait formuler des plans pour que les pays cessent d'être tributaires de l'aide***

### **Supprimer la dépendance vis-à-vis de l'aide**

L'aide au développement ne peut remplacer les énergies productives des Africains. Bien qu'il soit difficile d'éliminer l'aide rapidement, il faudrait formuler des plans pour que les pays cessent d'être tributaires de l'aide. Ces plans ne seront convaincants que s'ils se traduisent par des programmes complets et réalistes, approuvés par les bénéficiaires et les donateurs d'aide et s'inscrivant dans une idéologie explicite qui vise à rendre l'Afrique économiquement compétitive et à faire reculer la pauvreté.

La dépendance vis-à-vis de l'aide ne peut être réduite que si l'Afrique commence à récupérer sa part du commerce mondial. Les réformes ont permis d'accroître quelque peu la part commerciale de la région, et les exportations ont commencé à se diversifier dans certains pays. Les partenaires doivent redoubler d'effort pour accélérer cette évolution. Bien que les politiques protectionnistes des pays de l'OCDE ne soient pas la cause principale de la diminution de la part commerciale de l'Afrique, celle-ci se heurte à de nombreux obstacles pour obtenir l'accès aux marchés dans les secteurs où les pays africains auraient probablement un avantage comparatif. Les politiques visant à ouvrir les marchés aux exportations africaines ne doivent pas être fragmentaires et peuvent être rendues compatibles avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce si, à terme, elles s'inscrivent dans un cadre de réciprocité.

Compte tenu du faible volume des exportations africaines, ces mesures ne devraient pas être très coûteuses pour les pays industriels. Pour avoir toute l'efficacité voulue, elles devraient être exécutées en liaison avec d'autres mesures pour soutenir et améliorer l'aide. Pour le moment, au moins, l'objectif doit être « commerce et aide » et non pas « commerce plutôt qu'aide ». Cependant, une ouverture complète des marchés à l'Afrique démontrerait de façon convaincante que les bailleurs de fonds sont sincèrement attachés au développement à long terme de la région.

## Des réformes aux résultats : un rééquilibrage du pouvoir

**L**ES PAYS AFRICAINS SONT TRÈS DIVERS. CERTAINS SONT PRISONNIERS d'un cercle vicieux de pauvreté et de conflits, et si leur effort d'éducation d'une nation échoue, leurs perspectives deviennent sombres. D'autres, qui ont mis en œuvre des réformes macro-économiques importantes, sont prêts à avancer vers des programmes plus complets. Leur chance de réussite dépendra de facteurs externes et internes. Toutefois, le nouveau siècle qui s'ouvre est une occasion exceptionnelle de relever les défis auxquels la région est confrontée. Le développement de la participation politique en Afrique est l'occasion pour la société civile d'œuvrer pour obtenir une meilleure gestion gouvernementale. Depuis la fin de la Guerre froide, la région n'est plus un champ de bataille stratégique et idéologique. En outre, la mondialisation et les nouvelles technologies offrent de grandes possibilités à un continent dont la population est dispersée et généralement exclue des circuits d'information. Cette situation comporte également des risques, mais ils sont plus que compensés par les avantages potentiels que l'Afrique peut en retirer.

La plus grande partie de l'histoire économique de l'Afrique depuis quelques décennies peut être considérée comme un processus de marginalisation, tout d'abord de sa population et ensuite de ses gouvernements. Inverser ce processus nécessite une plus grande responsabilisation liée à la prise en main du pouvoir économique par la société civile et les entreprises dans leurs rapports avec les gouvernements, et des bénéficiaires de l'aide dans leurs rapports avec les bailleurs de fonds. Sans cette prise en main et cette plus grande responsabilisation, il sera difficile de créer les incitations dont a besoin l'Afrique pour accélérer le développement et se libérer de la pauvreté. Ce rééquilibrage et cette prise en main doivent impliquer :

- *Gouvernements et Population.* La société civile doit obtenir le contrôle de son destin économique pour compléter le mouvement de plus grande participation politique qui est déjà intervenu. Cela nécessite le renforcement des incitations et de la responsabilisation des institutions publiques, la création de la transparence nécessaire pour la surveillance par le public des politiques, des dépenses et de l'efficacité. Les politiques de développement doivent être plus largement diffusées, discutées et se fonder sur la participation.
- *Groupes exclus.* Comme les revenus et l'aptitude à influencer l'affectation des ressources présentent de profondes disparités, un des éléments

**Le nouveau siècle qui s'ouvre est une occasion exceptionnelle de relever les défis auxquels la région est confrontée**

clés de cet effort de démarginalisation doit être d'inclure tous les citoyens dans le système économique et social. Les efforts visant à décentraliser les programmes de développement social, d'infrastructure et de développement rural montrent que si l'on donne aux communautés voix au chapitre, on crée un contrepoids nécessaire à la bureaucratie publique centralisée.

- *Gouvernements et entreprises.* De nombreux gouvernements africains n'ont pas créé de procédures consultatives solides et basées sur la confiance dans leurs rapports avec les milieux d'affaires, surtout avec ceux qui ont des possibilités de diversification des exportations. Ils doivent s'y employer pour permettre aux entreprises de participer à l'élaboration des réformes visant à accroître la compétitivité et pour rendre les gouvernements plus responsables de la fourniture de services efficaces aux entreprises.
- *Bailleurs de fonds et bénéficiaires de l'aide.* L'aide étrangère n'est qu'un des éléments qui influencera l'avenir de l'Afrique, et il n'est pas le principal. Toutefois, la dépendance vis-à-vis de l'aide de l'Afrique est telle que les bailleurs de fonds ont un rôle important à jouer. De nombreux aspects des rapports bailleurs de fonds/bénéficiaires de l'aide doivent être repensés si on veut la rendre efficace et réduire la marginalisation des bénéficiaires.

# Table des matières

**Avant-propos**

**Remerciements**

**Résumé**

**1. L'Afrique pourra-t-elle prendre sa juste place au XXI<sup>e</sup> siècle ?**

Le défi du développement en Afrique  
La crise de la croissance en Afrique : rétrospective  
Où en est l'Afrique aujourd'hui ? Les réformes et leur héritage  
Le trajet à parcourir : une vision de l'avenir

**2. Gouvernance, gestion des conflits et reconstruction des États**

Caractéristiques d'un État fonctionnel  
La gouvernance en Afrique depuis l'indépendance  
Conflits civils  
La réforme et la restructuration des institutions de gouvernance en Afrique

**3. S'attaquer à la pauvreté et aux inégalités**

Dimensions de la pauvreté  
L'inégalité et les répercussions  
Sécurité  
Stratégies visant à réduire la pauvreté en Afrique

**4. Investir dans la population**

La crise du développement humain en Afrique  
Quelles sont les causes de la crise du développement humain ?  
Instruments nécessaires à l'investissement dans la population africaine

**5. Réduire les principaux obstacles au développement**

Infrastructure : rattraper le retard  
Exploiter la technologie de l'information et des communications  
Constituer un robuste secteur financier

**6. Stimuler l'agriculture et le développement rural**

Causes de la piètre performance économique de l'agriculture africaine  
Bilan de la réforme des politiques agricoles  
Exploitation de la synergie entre les facteurs prix et les facteurs hors-prix  
L'amélioration des politiques a stimulé la croissance de l'agriculture  
Plan d'action pour l'agriculture au XXI<sup>e</sup> siècle

**7. Diversifier les exportations, réorienter la politique commerciale et intensifier l'intégration régionale**

Pourquoi la diversification est-elle impérative en Afrique ?  
Le débat sur le potentiel de diversification de l'Afrique  
Un plan d'activités pour la diversification des exportations

**8. Réduire la dépendance à l'égard de l'aide et renforcer les partenariats**

Contexte et profil de l'aide  
Facteurs déterminants et résultats en matière d'aide  
Établir un nouveau partenariat stratégique  
Émancipation de la dépendance envers l'aide