



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/44/315
21 juin 1989
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS/ARABE/
FRANCAIS

Quarante-quatrième session
Point 12 de la liste préliminaire*

RAPPORT DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Lettre datée du 15 mai 1989, adressée au Secrétaire général
par le Représentant permanent de l'Ethiopie auprès de
l'Organisation des Nations Unies**

En application d'une décision prise par la Conférence des ministres de la Commission économique pour l'Afrique à sa quinzième réunion, présidée par M. Mersie Ejigu, Ministre chargé du Comité national éthiopien de la planification centrale, j'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint le texte du Cadre africain de référence pour les programmes d'ajustement structurel en vue du redressement et de la transformation socio-économiques, adopté par la Conférence des ministres le 10 avril 1989 (voir annexe).

Les pays africains ont arrêté cette position commune après avoir recherché plus activement un cadre conceptuel et pratique viable pour leurs programmes d'ajustement structurel économique aux fins du développement à long terme des pays de la région, comme l'avait également recommandé l'Assemblée générale dans sa résolution 43/27.

Je vous serais obligé de bien vouloir faire distribuer le texte de la présente lettre et du Cadre africain de référence pour les programmes d'ajustement structurel en vue du redressement et de la transformation socio-économiques comme document officiel du Conseil économique et social, au titre des points 2 et 6 de l'ordre du jour provisoire de sa seconde session ordinaire de 1989, et de l'Assemblée générale, au titre du point 12 de la liste préliminaire.

L'Ambassadeur,

Représentant permanent,

(Signé) Tesfaye TADESSE

* A/44/50/Rev.1.

** Précédemment distribuée sous la cote E/1989/94.

ANNEXE

E/ECA/CM.15/6/Rev.3

Nations Unies
Commission Economique pour l'Afrique



Cadre africain de référence
pour les programmes
d'ajustement structurel en vue
du redressement et de la
transformation
socio-économiques
(CARPAS)

Table des matières

	Page
Avant-propos	i
Chapitre Premier: Structure politico-économique de l'Afrique	1
Chapitre Deux: Objectifs de développement de l'Afrique	10
Chapitre Trois: Evaluation des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel en Afrique	17
Chapitre Quatre: Un cadre de référence	28
Chapitre Cinq: Instruments et directives politiques	34
Chapitre Six: Stratégie et suivi de la mise en pratique	52

Annexes

Annexe I:	Formalisation globale du cadre du CARPAS
Annexe II:	Déclaration commune d'Addis-Abeba des ministres de la planification économique et du développement et des ministres des finances d'Afrique sur le "Cadre africain de référence pour les programmes d'ajustement structurel en vue du redressement et de la transformation socio-économiques"
Annexe III:	Résolution 676 (XXIV) portant sur le Cadre africain de référence pour les programmes d'ajustement structurel en vue du redressement et de la transformations socio-économiques (CARPAS)

Avant-propos

Depuis l'adoption du Plan d'action de Lagos et de l'Acte final de Lagos par les chefs d'Etat et de gouvernement africains en 1980, les efforts déployés par les pays africains pour apporter des changements socio-économiques fondamentaux ont été toujours déçus. Outre les déficiences des politiques nationales dans la mise en oeuvre des réorientations nécessaires, les pays africains ont eu à faire face à des facteurs extérieurs adverses. Les plus importants sont notamment la détérioration continue de l'environnement économique international, en particulier l'effondrement des prix des matières premières, la dette extérieure croissante et la chute des flux nets de ressources publiques et privées. Cette situation a été aggravée par la dégradation des conditions climatiques qui a provoqué une sécheresse grave et persistante et une désertification croissante.

Il n'est par conséquent pas surprenant que la performance économique de l'Afrique ait été particulièrement mauvaise depuis le début de la présente décennie, avec un taux moyen de croissance annuelle du PIB de 0,4 % seulement pour l'ensemble de la région au cours de la période 1980-1987. Le revenu par tête qui était déjà faible à la fin des années 70 a baissé de manière constante d'environ 2,6 % par an entre 1980 et 1987. Cette chute brutale du niveau de vie des populations africaines a eu un impact grave et négatif sur les groupes les plus vulnérables, à savoir les femmes, les jeunes, les handicapés et les personnes âgées.

Outre la pauvreté croissante, la crise économique africaine a également été caractérisée par la désintégration des installations de production et des infrastructures. La production agricole, en particulier la production alimentaire, a été considérablement réduite. Par ailleurs, la plupart des industries africaines fonctionnent de plus en plus en deçà des capacités installées. De même, l'infrastructure physique construite au cours de la période de l'après-indépendance s'est dans une grande mesure détériorée, en raison du mauvais entretien et faute de rénovation. En troisième lieu, les services sociaux et de bien-être, et particulièrement l'éducation, la santé publique et les services d'hygiène, l'habitation et l'approvisionnement en eau potable, se sont rapidement dégradés.

C'est dans un tel contexte que de nombreux pays se sont efforcés d'entreprendre des réorientations de leurs politiques économiques. Les plus récents de ces programmes sont le Programme prioritaire de redressement économique de l'Afrique, 1986-1990 (PPREA) adopté par l'Organisation de l'unité africaine en 1985, et le Programme d'action des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique, 1986-1990 (PANUREDA). En outre, depuis 1980, un certain nombre de pays africains - plus de 30 à la date de 1988 - ont adopté des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel (PAS) avec le soutien du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. Toutefois, au cours des années, les pays ont de plus en plus exprimé leur préoccupation, non seulement en ce qui concerne la pertinence de ces programmes quant aux objectifs de développement à long terme de l'Afrique mais également quant à leurs incidences sociale, économique et financière.

D'un point de vue économique, les programmes classiques d'ajustement structurel, de par leur nature même, supposent que les instruments classiques que sont le contrôle de la masse monétaire, la réduction des crédits, les ajustements de taux de change et de taux d'intérêt, la libéralisation du commerce, etc. qui peuvent être valables dans les économies bien structurées, pourraient produire des résultats positifs dans les économies africaines caractérisées par des structures faibles et désarticulées. Toutefois, il est prouvé que dans de nombreux cas, la croissance économique ne s'est pas réalisée de manière soutenue, le taux d'investissement, au lieu de s'améliorer, a eu plutôt tendance à baisser, les déficits budgétaires et ceux de la balance des paiements ont eu tend-

ance à s'aggraver après une période d'accalmie provisoire, et le fardeau du service de la dette est devenu insupportable.

L'incidence sociale a soulevé encore plus de doutes et de questions, non seulement aux niveaux de la prise de décision au sein et hors du continent africain, mais également dans les instances internationales telles que la quarante-troisième session de l'Assemblée générale des Nations Unies au cours de l'examen à mi-parcours du Programme d'action des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique. On sait que la mise en oeuvre de ces programmes a entraîné une réduction considérable des dépenses dans les secteurs sociaux en particulier l'éducation et les soins de santé primaires, de même que dans la taille des secteurs public et para-étatique avec des conséquences négatives sur l'emploi.

L'évaluation globale des programmes d'ajustement classiques indique de toute évidence que ces programmes visent certes à restorer la croissance, grâce généralement à la réalisation des équilibres budgétaires et extérieurs et à la libre concurrence des marchés, mais il n'en demeure pas moins que ces objectifs ne peuvent être réalisés qu'en faisant face aux difficultés structurelles fondamentales des économies africaines. En conséquence, au début de 1988, la CEA s'est lancée dans la quête d'un cadre africain de référence pour les programmes d'ajustement structurel, qui traiterait simultanément des problèmes d'ajustement et de transformation structurelle des économies africaines. Cet exercice a été grandement encouragé par la recommandation de l'Assemblée générale des Nations Unies, au cours de l'examen à mi-parcours du PANUREDA lors de la quarante-troisième session, faite aux pays africains afin qu'ils redoublent d'efforts dans la recherche d'un cadre conceptuel pratique pour les programmes d'ajustement structurel économique en tenant compte des objectifs et stratégies de développement à long terme aux niveaux national, sous-régional et régional.

La quête d'un tel cadre a été conçue, dès le départ, comme un processus d'intenses consultations au sein et hors du continent africain en vue d'atteindre un consensus entre pays africains d'une part et entre l'Afrique et ses partenaires bilatéraux et multilatéraux d'autre part. A cet égard, un Conseil consultatif international a été créé, comprenant de hauts responsables africains et non africains représentant les gouvernements et les organisations internationales, y compris les institutions de Bretton Woods, en vue de formuler l'orientation d'ensemble de l'étude. C'est également dans ce même esprit que les conclusions liminaires de l'étude ont été examinées à un atelier international d'économistes africains et non africains, qui s'est tenu à Addis-Abeba du 3 au 5 janvier 1989. Les débats enrichissants et fructueux qui ont eu lieu au cours de l'atelier ont permis à la CEA de préparer un projet préliminaire pour les responsables gouvernementaux des ministères des finances et des ministères de la planification économique et du développement.

Au niveau intergouvernemental, les propositions ont été examinées en premier lieu à une réunion de hauts fonctionnaires des ministères des finances et des banques centrales, à Blantyre, Malawi, du 28 février au 5 mars 1989, et ensuite par la Conférence des ministres africains des finances qui s'est également tenue à Blantyre du 6 au 8 mars 1989. Les conclusions et recommandations de la Conférence ministérielle, telles qu'elles figurent dans la Déclaration de Blantyre, ont constitué une contribution considérable à la révision des propositions qui devaient être présentées à la vingt-quatrième session de la Commission et quinzième réunion de la Conférence des ministres africains chargés de la planification économique et du développement, qui a été précédée par celle du Comité technique préparatoire plénier. Les deux réunions se sont déroulées à Addis-Abeba du 27 mars au 9 avril 1989. L'étape finale de la recherche d'un consensus a été la réunion conjointe des ministres africains de la planification économique et du développement et des ministres africains des finances, tenue à Addis-Abeba le 10 avril 1989 qui a adopté à

l'unanimité le Cadre africain de référence pour les programmes d'ajustement structurel en vue du redressement et de la transformation socio-économiques (CARPAS).

La principale caractéristique du CARPAS est qu'il est global en ce sens que le cadre macro-économique, les orientations et mesures de politique ainsi que les stratégies de mise en oeuvre tiennent compte des relations dynamiques existantes entre tous les principaux éléments relatifs à l'ajustement avec transformation. Ainsi disparaît la dichotomie entre le développement à long terme et l'ajustement structurel. Le Cadre de référence met également l'accent sur la mobilisation entière et l'utilisation efficace des ressources intérieures, sur la nécessité de créer un environnement propice à un développement soutenu, et sur l'adoption d'une approche pragmatique en ce qui concerne les rôles respectifs des secteurs public et privé. Par dessus tout, la dimension humaine se trouve au centre du cadre de référence, à savoir la motivation et la responsabilisation des populations et la répartition équitable du revenu, sans lesquelles un développement soutenu ne peut se réaliser. Un processus d'ajustement qui marginalise les populations est voué à l'échec.

Il convient de mettre en relief trois autres principales caractéristiques du CARPAS: il faudrait en premier lieu noter que le cadre de référence n'est pas un programme standard à appliquer de manière automatique à tous les pays et quelles que soient les circonstances. Bien au contraire, compte tenu des conditions particulières de chaque pays, le CARPAS sera utilisé pour formuler des programmes spécifiques de pays, sélectionner les instruments de politique appropriés et adopter les stratégies de mise en oeuvre pertinentes. En deuxième lieu, étant axé sur l'homme, le CARPAS implique une démocratisation totale du processus de développement avec une plus grande participation des populations à tous les aspects des activités économiques et sociales et, à toutes les phases allant de la prise de décisions à la mise en oeuvre. En troisième lieu, le cadre de référence préconise une intensification de la coopération entre pays dans la conception et la mise en oeuvre et le suivi des programmes nationaux d'ajustement avec transformation.

Finalement, ainsi qu'il est souligné dans la Déclaration commune des ministres africains de la planification économique et du développement et des ministres africains des finances, le CARPAS devrait constituer une base pour un dialogue constructif entre les pays africains et leurs partenaires du développement, dans la mise en oeuvre et le financement des programmes de pays. On espère que sur la base de cet accord mutuel, les apports de ressources de la communauté internationale - qui doivent être accrus de façon significative - conduiront à un développement soutenu au moyen du processus d'ajustement avec transformation, assurant ainsi la relance économique de l'Afrique au cours des années 90.

Le Secrétaire exécutif de la CEA
et
Secrétaire général adjoint des Nations Unies

Adebayo Adedeji

CHAPITRE Premier:

Structure politico-économique de l'Afrique

1. Introduction

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

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

3. Comme on l'a résumé dans les propositions présentées par les pays africains à la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, le problème fondamental de l'Afrique se définit comme "Une étroite interaction entre la pauvreté extrême et des niveaux de productivité dérisoires, étant donné les graves lacunes que l'on observe en ce qui concerne les infrastructures économiques et sociales, notamment les équipements, les capacités de recherche, les connaissances technologiques et la mise en valeur des ressources humaines, autant de facteurs indispensables à une économie intégrée et dynamique"¹.

4. Plusieurs autres problèmes tels que les pressions inflationnistes, la fluctuation des recettes d'exportation, les déficits de la balance des paiements, l'augmentation de la charge de la dette et une foule d'autres facteurs exogènes qui ont un lien avec les résultats économiques de l'Afrique contribuent à aggraver la crise. Ils sont une conséquence directe de l'absence de transformation structurelle, d'un environnement physique et socio-politique plutôt défavorable des économies africaines, ainsi que du caractère excessivement extraverti et de la trop forte dépendance extérieure de celles-ci.

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

2. La structure de l'économie africaine

5. Les caractéristiques structurelles, qui sont visibles à partir du mode de production, de consommation et d'échange de l'économie africaine, sont les causes fondamentales de son sous-développement et de sa régression. Leurs manifestations les plus importantes sont les suivantes:

- a) Une économie essentiellement de subsistance et d'échange;
- b) Une base de production étroite, disjointe et reposant sur une technologie arriérée et mal adaptée;
- c) Le délaissement du secteur non structuré;
- d) La dégradation de l'environnement;
- e) Développement déséquilibré dû à la primauté donnée aux villes dans les politiques publiques en général et les politiques de développement en particulier;
- f) Fragmentation de l'économie africaine;
- g) L'ouverture et la dépendance excessive des économies; notamment la dépendance à l'égard de facteurs de production extérieurs;
- h) La faiblesse des capacités institutionnelles.

a) Une économie essentiellement de subsistance et d'échange

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

b) Base de production étroite

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

8. L'agriculture dont dépendent la plupart des pays africains pour l'emploi, les revenus, les recettes en devises étrangères et les recettes publiques est caractérisée par des

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

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

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

- a) Pénurie de capitaux pour maintenir les investissements nécessaires à la transformation de l'infrastructure matérielle, notamment dans le domaine du transport et de l'énergie ainsi que dans des industries ayant un potentiel de transformation;
- b) Le faible niveau des applications scientifiques et techniques dans la région;
- c) Les pénuries de personnel qualifié ainsi qu'une intégration insuffisante des programmes de développement d'un tel personnel dans la planification du développement;
- d) La rareté d'entrepreneurs capables de stimuler la transformation et le développement;
- e) La faiblesse de l'infrastructure;
- f) La taille limitée du secteur privé et l'existence de rigidités d'ordre institutionnel.

c) Délaissement du secteur non structuré

11. Etant estimé proportionnellement plus important que dans d'autres régions, le secteur non structuré en Afrique joue un rôle significatif et croissant dans l'activité économique, en particulier dans la production, la distribution, les finances et la création d'emplois. On estime que sa part dans la production totale est d'environ 20 %, qu'il emploie plus de 20 % de la main-d'oeuvre totale et on s'attend à ce que ces parts augmentent avec le temps. Malgré ce fait, le secteur est actuellement sous-développé et se caractérise par une faible productivité. Ceci est dû en partie aux politiques gouvernementales qui jusqu'ici ont généralement négligé ce secteur ou ont été discriminatoires à son égard. Par-

mi les autres contraintes figurent les suivantes: relations insuffisantes avec le secteur structuré moderne; concurrence de produits manufacturés importés; manque de formation et accès limité à des ressources plus productives. Il importe donc d'appuyer ce secteur au moyen de politiques clairement définies et visant à accroître sa productivité.

d) Dégradation de l'environnement

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

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

e) Développement déséquilibré

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

15. C'est ainsi qu'il existe de graves déséquilibres dans la répartition des services sociaux et des équipements à usage collectif entre les zones rurales et urbaines. Même dans les zones urbaines, il existe de grandes disparités entre les classes pauvres et les classes riches en matière de logement, de services médicaux et d'éducation. L'éducation et la formation par exemple existent essentiellement dans les centres urbains tandis que l'élément le plus important de la base de production est rural. Du point de vue sectoriel, le problème se présente sous forme de dualisme. L'industrie en Afrique par exemple est fortement marquée par une dualité avec un secteur structuré qui est relativement important, capi-

²ibid. p. 17.

talistique et implanté dans les villes. L'industrie familiale a généralement été délaissée. Dans l'agriculture, le sous-secteur des exportations est relativement bien développé sur le plan technologique et organisationnel tandis que le sous-secteur traditionnel est l'objet d'un délaissement perpétuel. Les politiques ont toujours été à l'encontre de la méthode de culture traditionnelle. Très peu a été fait pour améliorer l'administration, les transports et les communications et pour fournir des institutions d'appui et améliorer les systèmes et les méthodes de culture existants dans le sous-secteur traditionnel. En fait, ce sous-secteur est presque totalement négligé lors de l'allocation des ressources d'investissement public. Ces politiques biaisées et d'autres politiques analogues ne peuvent qu'aggraver la désorganisation et le mécontentement sociaux.

f) Fragmentation de l'économie africaine

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

17. Les diverses limitations structurelles mentionnées plus haut, en particulier celles qui ont trait à la très forte concentration de la production agricole sur un nombre limité de produits, et la structure de production généralement rigide se sont combinées pour rendre l'économie africaine très vulnérable aux chocs exogènes. Du fait de la fragilité et de la perméabilité de ces économies, le climat économique international de plus en plus hostile-résultant de l'instabilité et de l'effondrement des cours des produits de base, des fluctuations des taux de change, de taux d'intérêt élevés et d'un protectionnisme accru ainsi que de l'aggravation de l'endettement - constitue une contrainte extérieure sérieuse qui a encore aggravé la crise.

g) Ouverture et dépendance extérieure

18. Les faiblesses de la base de production et une économie essentiellement d'échange et ouverte ont perpétué la dépendance extérieure de l'Afrique. L'une des caractéristiques essentielles de l'économie africaine est la prédominance du secteur extérieur qui fait que les économies africaines sont très sensibles aux chocs extérieurs. En Afrique, un petit nombre de produits de base fournit le plus souvent 80 % des recettes d'exportation et des recettes publiques. Ainsi, l'importance des produits de base dans les exportations est non seulement considérable mais va en s'accroissant tandis que la baisse en volume des exportations, la détérioration des termes de l'échange et l'alourdissement de la dette ont

aggravé les contraintes en ressources pour le développement. Les fuites de ressources reflètent aussi l'ouverture et la dépendance de l'économie africaine. Ces fuites découlent essentiellement de la manipulation des transactions commerciales extérieures (surfacturation des importations et sous-facturation des exportations, etc.), de la détérioration des termes de l'échange, des pertes de réserves extérieures, de l'évasion de capitaux et de l'exode des compétences.

19. Il conviendrait de faire observer que, bien que l'ouverture des économies africaines ait des implications négatives certaines, cette situation ne devrait pas conduire à l'autarcie car aucune économie, dans l'ordre mondial actuel, ne pourrait survivre dans l'isolement. De fait, il est utile d'avoir une certaine ouverture permettant de tirer des avantages mutuels de l'interdépendance des pays. Il faut aussi souligner que les effets négatifs de l'ouverture des économies africaines devraient être examinés uniquement du point de vue de la région prise dans son ensemble vis-à-vis de l'extérieur et non du point de vue de chacun des pays africains vis-à-vis des autres.

h) Absence ou inefficacité des structures institutionnelles

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

3. La structure socio-politique

21. Les éléments socio-politiques significatifs de la structure politico-économique de l'Afrique sont l'organisation sociale, le système politique, le cadre institutionnel, la gestion de l'économie et le milieu culturel. Ces facteurs à leur tour agissent sur la structure de production de l'économie pour déterminer le dynamisme et la viabilité relative du processus de développement.

a) Le cadre social

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

dividus dans la hiérarchie de production sociale. Il y a de plus en plus de différenciations basées sur le pouvoir économique et le pouvoir politique. Il existe aussi des différenciations sociales découlant de l'affinité linguistique, du sexe, de l'origine ancestrale ou de liens de sang, tels que ceux qui existent entre les groupes ethniques, les nationalités et les clans. Les modèles dominants définissent les importantes implications concernant le processus de développement notamment dans ses rapports avec le processus politique, l'équité, la mobilisation sociale, la gestion économique et la mise en place des institutions.

23. Le milieu culturel est un facteur important dans le processus de développement. Ce sont les valeurs, normes, attitudes et croyances d'une société dans leur totalité qui façonnent l'organisation sociale, politique et économique, les institutions et en général l'attitude de cette société à l'égard du développement et des questions connexes. C'est la raison pour laquelle dans les Propositions de l'Afrique présentées par les pays africains il est affirmé que parmi les facteurs internes de la crise actuelle figure la persistance de valeurs sociales, d'attitudes et de pratiques qui ne favorisent pas toujours le développement. De telles valeurs ont tendance à entretenir des clivages culturels qui rendent difficile l'édification nationale, provoquent des conflits entre cultures, favorisent des loyautés multiples qui rendent difficiles la gestion efficace et la discipline administrative. Le milieu culturel dénote aussi des problèmes de longue date, tels que le manque d'identité et de valeurs essentielles pouvant stimuler le développement. La préférence pour les experts étrangers, les modèles, les normes et les produits étrangers est une conséquence du modernisme imitatif de l'Afrique et constitue une barrière à l'expérimentation, à l'innovation et à un développement auto-entretenu. Mais ce ne sont pas tous les aspects du milieu culturel africain qui sont négatifs et problématiques. Un bon nombre d'entre eux sont positifs et pourraient être exploités avec succès en vue du développement. A cet égard, il suffit de mentionner les implications de la perception africaine de l'homme en tant que centre du développement, le système de famille élargie comme noyau de l'esprit de coopération et de développement fondé sur l'initiative personnelle, et la sanction traditionnelle des chefs pour les responsabiliser. De fait, parmi les plus grands atouts de l'Afrique figurent ses ressources humaines, en particulier sa jeunesse.

b) Contexte politique

24. Comme souligné dans la Déclaration de Khartoum, les droits fondamentaux, la liberté individuelle et la participation démocratique de la majorité de la population font souvent défaut en Afrique. Cette absence généralisée de démocratie rend difficiles la mobilisation et la responsabilisation effective. C'est là un domaine important où l'Afrique a besoin de structures politiques plus démocratiques pour faciliter le développement. Comme on l'a noté dans la Déclaration d'Abuja³, l'Afrique doit tirer sa force de sa cohésion politique et de perspectives politiques nouvelles qui inettent l'accent sur la démocratisation de la société africaine et la responsabilisation accrue de ceux qui sont investis du pouvoir. Tous ces éléments ont des incidences décisives sur le processus de prise de décisions et sur les structures de direction en Afrique. Les modèles existants de différenciation sociale et d'organisation politique tendent à encourager une base plutôt étroite pour la prise de décisions et l'absence de débats populaires sur les politiques fondamentales de développement national et leur mise en oeuvre. En conséquence, la Déclaration de Khartoum a fait observer que "le contexte politique nécessaire pour promouvoir un développement humain salubre a été compromis, pendant plus de deux

³CEA, Déclaration d'Abuja sur la Conférence internationale sur le défi du redressement économique et du développement accéléré de l'Afrique (ECA/CERAD/87/75)

décennies, par l'instabilité, les guerres, l'intolérance, les restrictions sur la liberté et les droits des individus et des groupes ainsi que par la centralisation extrême du pouvoir avec tout son cortège de restrictions sur la participation populaire à la prise de décisions"⁴. Tout cela impose des contraintes sévères sur la motivation pour une productivité élevée.

4. Gestion économique nationale

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

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

5. Principales implications de la structure politico-économique de l'Afrique sur l'ajustement structurel

27. La principale implication de l'analyse précédente est que les blocages et facteurs structurels constituent les questions auxquelles doivent s'attaquer des stratégies, des politiques et des programmes appropriés. La structure politico-économique de l'Afrique démontre de façon évidente le fait qu'il est peu probable que les réformes politiques axées simplement sur les équilibres financiers et les structures des prix réussissent à provoquer une transformation économique et un développement soutenu. Un corollaire principal

⁴CEA, La Déclaration de Karthoum: Vers une approche du redressement économique et du développement de l'Afrique centrée sur l'homme, Karthoum, 6-8 mars 1988

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

CHAPITRE Deux:

Objective de développement de l'Afrique

1. Introduction

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

29. C'est compte tenu de ces résultats décevants que la Stratégie de Monrovia a été adoptée en 1979 par la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA comme contribution de l'Afrique à la Stratégie internationale de développement pour la troisième Décennie des Nations Unies pour le développement au cours des années 80, sur la base des recommandations de la Conférence des ministres de la Commission économique pour l'Afrique à sa quatorzième réunion tenue à Rabat (Maroc) en mars 1979¹. La Stratégie a mis un accent tout particulier sur la nécessité d'un développement autosuffisant et auto-entretenu.

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

31. Le PAL a établi comme premier objectif l'atténuation de la pauvreté générale et l'amélioration du niveau de vie des populations africaines. En second lieu, le concept de développement autosuffisant a été considéré comme essentiel étant donné ses liens avec le premier objectif, surtout en ce qui concerne les objectifs immédiats fondamentaux que sont la réalisation de l'autosuffisance alimentaire, la fourniture de biens et de services essentiels, etc.. En troisième lieu, si le PAL reconnaissait l'interdépendance des économies du monde, on avait pris conscience du fait que la balkanisation de l'Afrique nécessitait la réalisation de l'objectif d'autonomie collective nationale et régionale. En énumérant

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

ces trois objectifs, le PAL n'a cependant pas laissé supposer qu'ils s'excluaient mutuellement. En fait, il était bien clair que les trois objectifs devaient être réalisés ensemble et que les stratégies pour y parvenir devaient prendre ce fait en considération.

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

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

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

34. L'objectif ultime du développement en Afrique est d'assurer le bien-être général des populations grâce à une amélioration soutenue de leur niveau de vie. C'est cet aspect quintessencié humain du développement qui sous-tend tous les autres objectifs que l'Afrique devra réaliser, qu'ils soient économiques, sociaux, culturels ou politiques. Malheureusement, l'objectif d'amélioration du bien-être des populations ne s'est pas réalisé. On a plutôt assisté à une aggravation de la misère et des souffrances pour la majorité de

la population, se traduisant par un accroissement du nombre de personnes vivant dans la pauvreté absolue et de celles qui sont en permanence vulnérables et menacées par les calamités naturelles ainsi que par le malaise provoqué par les perturbations socio-économiques. A moins d'une amélioration immédiate des conditions de la grande majorité des populations africaines, il existe un danger réel d'une rupture systématique dans la structure socio-économique et le milieu naturel qui la soutient.

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

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

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

38. Pour assurer l'accès aux biens et services mentionnés, il faut offrir aux pauvres des possibilités d'emplois générateurs de revenus. Cela implique trois considérations importantes que l'Afrique devra avoir constamment en vue dans le processus de développement. Ce sont: a) l'accès des pauvres aux facteurs essentiels de production, en particulier la terre; b) la création d'emplois; et c) l'amélioration du mode de répartition de la richesse nationale. On doit cependant souligner qu'une contrainte majeure à l'accès des pauvres aux facteurs essentiels de production, en particulier la terre, est la dégradation du milieu naturel, à savoir l'érosion des sols, la sécheresse, le déboisement et la désertification. Il existe ainsi un rapport de symbiose entre la pauvreté et le milieu naturel. La

pauvreté des sols, l'absence de pluies et la désertification réduisent la productivité des populations rurales et aggravent la pauvreté. Simultanément, l'aggravation de la pauvreté incite les pauvres à dégrader davantage le milieu naturel étant donné qu'ils luttent en vue d'améliorer une existence précaire. Ainsi, il est nécessaire d'établir des objectifs clairs orientés vers la gestion de l'environnement et d'assurer la survie et le bien-être des générations présentes et futures.

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

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

40. Cependant, on doit souligner que dans une perspective à long terme, une croissance économique soutenue, bien que nécessaire, ne sera ni suffisante ni en fait possible sans une transformation fondamentale visant à supprimer les distorsions néfastes existant dans les structures économiques et sociales actuelles. Dans ce contexte, il y a lieu de souligner que l'on a jusqu'ici eu tendance à assimiler la transformation socio-économique à un processus de modernisation économique et sociale qui essaie tout simplement de copier les modes de production et de consommation et les institutions des pays développés. Cette confusion a empêché la conceptualisation, l'élaboration et la mise en oeuvre convenables d'un processus de transformation dont le contenu et les paramètres seraient conformes aux valeurs et réalités africaines. Cette sombre perspective implique la nécessité d'une nouvelle éthique de transformation africaine qui incorpore au lieu d'aliéner les réalités africaines présentes et futures - économiques, politiques, sociales, culturelles et environnementales.

41. Un objectif à long terme de la transformation sociale et économique est de modifier non seulement les habitudes alimentaires mais également l'ensemble des modes de consommation des Africains. Les modes de consommation actuels, principalement en zone urbaine, sont déformés parce qu'empruntés aux systèmes de valeur des pays développés. Cette orientation de la consommation vers l'extérieur a inévitablement conduit à une dépendance vis-à-vis des produits des pays développés, tout en compromettant la production locale. Il convient en outre de souligner que la modification des modes de consommation de l'Afrique est importante non seulement pour l'élimination de la dépendance affaiblissante à l'égard des importations de biens de luxe mais également pour déterminer les biens et services que la région devrait chercher à produire. Rétrospectivement, il est à présent évident que l'adoption de l'approche de substitution des importations, sur la base des modes de consommation actuels des zones urbaines, ne pouvait entraîner la transformation souhaitée.

42. La transformation des structures économiques et sociales de l'Afrique est encore plus importante au niveau de la production. Il faudra pour cela des changements structurels pour ce qui est tant de la nature des biens produits que de la façon dont ils sont produits, en particulier dans le choix des technologies qu'on peut acquérir d'autres régions pour faire face aux objectifs de changements et de transformation structurels et

dans le développement des compétences humaines nécessaires et appropriées pour faciliter l'adaptation et l'intériorisation de ces technologies. S'agissant de la nature des biens produits, les enseignements que l'Afrique doit tirer de la crise économique et sociale actuelle ainsi que des principales tendances de l'économie mondiale devraient permettre de faire le bon choix. L'un de ces enseignements est que la crise a permis d'établir de façon incontestable la justesse de l'objectif déclaré de l'Afrique, à savoir atteindre l'autosuffisance alimentaire. La crise a également souligné la nécessité de privilégier la production de l'ensemble des biens et services essentiels.

43. Un autre enseignement est que l'Afrique doit se libérer du carcan que constitue sa dépendance, en termes de structures et de relations commerciales à l'égard d'un nombre limité de produits d'exportation dont les cours sont de plus en plus bas. Au vue des tendances qui se font jour dans les structures de la production et des échanges mondiaux, cet objectif revêt une importance particulière. Outre le déplacement de plus en plus perceptible des centres de pouvoir de l'économie mondiale, des tendances nettes se font jour qui indiquent d'importants changements à long terme de la nature et de l'importance des matières premières qui seront nécessaires pour un mode de production qui devient de plus en plus à forte intensité de savoir-faire plutôt que de matière. Pour cela, il faudra un réexamen des biens d'exportation que l'Afrique devrait produire à moyen et à long terme. Il est de plus en plus clair que les pays africains ne peuvent faire une percée en matière de développement en se contentant d'exporter des matières premières telles que le café, le cacao, le cuivre, etc.. Cependant, réexaminer le secteur de l'exportation ne signifie pas que les pays africains devraient cesser d'exporter les produits qui leur procurent des avantages comparatifs, mais plutôt qu'il ne faut pas perdre de vue la nécessité de transformer la dépendance commerciale en viabilité commerciale. Il s'ensuit qu'il y a lieu de mettre davantage l'accent sur le commerce intra-africain qui, en soi, devrait influencer la nature des produits que les pays africains peuvent exporter entre eux. D'une manière générale, l'Afrique devrait principalement produire pour ses propres besoins, en se fondant sur l'interdépendance des pays qui la composent. La tâche la plus difficile qui attend l'Afrique dans ses efforts de transformation de ses structures économiques et sociales en vue d'un développement autonome est peut être celle visant à la transformation des modes de production. Cette tâche revêt plusieurs dimensions, dont les plus importantes sont l'accroissement de la productivité et du rendement des ressources, la réduction de la dépendance vis-à-vis des ressources extérieures et la participation de tous à la définition des besoins et à la production des biens et services correspondants.

44. Il va sans dire qu'à long terme ce n'est qu'en rendant endogène le processus de développement que les pays africains réussiront à rendre celui-ci autonome et opérer une transformation économique et sociale authentique. Aussi, la région dans son ensemble doit-elle résolument chercher à atteindre un degré élevé de maîtrise des techniques ainsi que d'autonomie et de viabilité financières. L'autonomie financière est un objectif à plusieurs dimensions qui rentrent dans le cadre de l'objectif à long terme d'un développement auto-entretenu. Celles-ci ont trait à plusieurs relations de dépendance qu'il convient d'éliminer: dépendance vis-à-vis des devises et de l'aide étrangère, dépendance vis-à-vis de l'investissement étranger direct et, surtout, le piège de la dette qui représente les effets cumulés de l'ensemble des types de dépendance financière. La maîtrise des techniques est également d'une importance capitale pour atteindre l'objectif de développement auto-entretenu. Il n'a pas toujours été facile ou possible à beaucoup de pays africains d'intérioriser effectivement la technologie. Par conséquent de grands efforts doivent être faits par les pays africains et les institutions internationales pour ce qui est de la technologie possible et adaptable.

4. Intégration des économies africaines: autonomie nationale et régionale

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

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

47. L'intégration des économies africaines et la réalisation d'une autonomie collective revêtent trois dimensions mutuellement interdépendantes: a) l'intégration des infrastructures physiques, institutionnelles et sociales; b) l'intégration des structures de production; et c) l'intégration des marchés africains.

48. L'expérience a montré qu'aucune percée en matière d'intégration régionale ne peut être faite si l'infrastructure devant soutenir les structures de production et les marchés régionaux n'est pas suffisamment intégrée. L'intégration des infrastructures physiques et institutionnelles facilite ainsi l'instauration d'un climat propice à la coopération régionale. Par conséquent, l'Afrique doit chercher à mettre en place une base infrastructurelle intégrée, ce qui pourrait se faire dans le cadre sous-régional actuel. A cet égard, il est des secteurs qui revêtent une importance particulière, notamment les transports, l'énergie et l'infrastructure institutionnelle consacrée à la recherche, particulièrement dans l'agriculture. Il importe de désenclaver les régions isolées et de mettre en place des liaisons de transport suffisantes afin de créer des espaces économiques sous-régionaux qui soient physiquement intégrés. De même, l'exploitation intégrée des ressources énergétiques de la région, dont la répartition est inégale, notamment l'énergie hydroélectrique, permettrait aux régions déficitaires en la matière d'obtenir l'énergie tant nécessaire à leur transformation. Des travaux de recherche entrepris aux niveaux sous-régional et régional dans des domaines tels que l'agriculture, la sécheresse et la désertification, les maladies tropicales, la lutte phytosanitaire, les plantes médicinales, etc., permettraient notamment d'éliminer la duplication des efforts entre les pays et de faciliter l'exploitation sur une base régionale des résultats des travaux de recherche. Les fruits réels de l'autonomie collective de l'Afrique viendront sans aucun doute de l'intégration des structures de production. Premièrement, c'est à ce niveau que les bénéfices résultant des économies d'échelle seront réalisés. Deuxièmement, étant donné les complémentarités naturelles des richesses de la région, l'intégration des structures de production permettra de créer des relations en amont et en aval dans le processus de développement régional. Troisièmement, l'intégration des structures de production permettra d'alléger les

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

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

5. Conclusion

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

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

CHAPITRE Trois:

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

1. Introduction

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

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

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

54. En partant d'une analyse selon laquelle les déséquilibres extérieurs des économies africaines avaient pour cause une demande intérieure excessive, elle-même due à un trop fort accroissement du crédit, les programmes de stabilisation et d'ajustement ont été axés sur le contrôle de la demande à travers un resserrement du crédit. L'analyse du déséquilibre de la balance des paiements repose dit-on sur deux identités. La première est une identité de la comptabilité du revenu national, selon laquelle la différence entre la demande intérieure globale et le revenu national est toujours égale au déficit des comptes courants de la balance des paiements. La seconde identité qui a trait au flux des ressources, indique que la différence entre la demande intérieure totale et le revenu devrait correspondre à la différence entre l'augmentation du crédit et la demande monétaire.

Cette identité sert à expliquer le fait que la seule façon de dépenser plus que ce qu'on gagne est d'obtenir un crédit. D'où la conclusion que pour améliorer la situation de la balance des paiements, il faut réduire la demande intérieure par un resserrement du crédit. Le FMI, qui a toujours joué un rôle principal dans la conception et le financement de programmes de stabilisation et d'ajustement en Afrique, a toujours visé la réalisation d'équilibres financiers intérieurs et extérieurs dans le cadre des objectifs globaux suivants:

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

55. A partir du début des années 80, le Fonds a financé des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel au moyen d'accords standby dans la tranche de crédit supérieure et d'accords élargis, qui visaient à l'origine à constituer des crédits d'appui au titre de la balance des paiements mis à la disposition des pays pour de courtes périodes d'un à deux ans. Vers le milieu des années 80, il s'est également efforcé d'ajouter la croissance aux objectifs à réaliser par les programmes d'ajustement qu'il finançait. Ceci, parmi d'autres raisons, a conduit à réviser, en la portant de deux à trois ans, la durée des tranches supérieures de crédit du Fonds. En 1985, le Fonds a instauré le mécanisme d'ajustement structurel (MAS) puis, en 1988, le mécanisme d'ajustement structurel élargi (MASE) pour répondre aux besoins en matière d'ajustement des pays à faible revenu.

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

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

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

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

- a) Ajustement des taux de change, principalement au moyen d'une dévaluation;
- b) Politique des taux d'intérêt destinée à encourager l'épargne intérieure et une allocation judicieuse des ressources;
- c) Contrôle de la masse monétaire et du crédit;

- d) Politique fiscale destinée à réduire les dépenses publiques et le financement du crédit;
- e) Libéralisation des échanges et des régimes de paiement;
- f) Dérégulation des prix des biens et services et des facteurs intrants.

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

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

60. Si l'expérience africaine ne dément pas totalement ces principes, elle illustre, peut-être de la manière la plus approfondie, les difficultés qui pourraient surgir si les hypothèses de base étaient loin d'être réalisées et si les agrégats économiques n'étaient pas très sensibles aux forces du marché. Dans la situation de l'Afrique, la simple vérité est que bon nombre de pays ont adopté un système de marché libre sans être en mesure de tirer pleinement parti des possibilités offertes par ce marché, en raison de leur faible capacité d'ajuster leur fragile appareil de production. Les conséquences de ces éléments de rigidité structurelle sont manifestes dans de nombreux domaines, mais en particulier dans les suivants: capacité limitée des agriculteurs africains de tirer profit des incitations en matière de prix sans un approvisionnement assuré en facteurs de production nécessaires; incapacité de la production intérieure à tirer profit des possibilités nouvelles offertes sur les marchés d'exportation et les marchés intérieurs suite à une dévaluation de la monnaie, en raison d'une multitude de difficultés techniques et d'approvisionnement; et lente réaction de l'épargne aux taux d'intérêt élevés. Ces éléments de rigidité sous-entendent que le gros du fardeau de l'ajustement a été supporté grâce à d'importantes réductions des dépenses intérieures avec de graves conséquences économiques et sociales qui ont eu, dans bien des cas, tendance à retarder plutôt qu'à promouvoir le processus de transformation de la structure de l'économie. Sur la base du cadre théorique orthodoxe brièvement décrit ci-dessus, le FMI et la Banque mondiale ont mis au point des instruments de politique clés pour les programmes de stabilisation et d'ajustement. Les principales caractéristiques de ces instruments et leurs répercussions sur les économies africaines sont examinées ci-après:

- a) Politique du crédit: La politique du crédit utilisée dans les programmes orthodoxes d'ajustement structurel conduit bien souvent à la contraction de la production et à l'accélération des pressions inflationnistes et, si elle peut réussir à améliorer la balance des comptes d'opérations courantes, elle entraîne une réduction des investissements. Pis encore, une politique soutenue de resserrement du crédit déboucherait sur une décapitalisation en raison de l'incapacité à renouveler le stock de capital. En outre, une politique du crédit appliquée sans discernement a des effets néfastes sur le secteur de la production.
- b) Taux d'intérêt: Les programmes de stabilisation et d'ajustement préconisent souvent un ajustement des taux d'intérêt afin d'accroître l'épargne et de refléter le coût d'opportunité du capital. L'épargne peut certes réagir positivement au taux d'intérêt réel créditeur; toutefois, les imperfections des marchés financiers et de capitaux en Afrique sont telles que des taux d'intérêt débiteurs élevés encouragent la spéculation plutôt que la production, ce qui aggrave le caractère essentiellement d'échange de l'économie africaine. De surcroît, les taux d'intérêt élevés tendent à suralimenter l'inflation et peuvent être de peu d'utilité pour le secteur rural, à cause de la fragilité et de l'étroitesse de l'infrastructure financière.
- c) Politique des taux de change: L'une des raisons de la dévaluation est la modification des prix relatifs qu'elle est censée apporter en orientant la demande extérieure et intérieure vers les biens produits localement. Cependant, les conditions relatives à l'offre et à la demande intérieures ainsi qu'à la demande extérieure devant être normalement remplies pour que la dévaluation soit couronnée de succès ne le sont pas souvent, à cause de la limitation des moyens technologiques qui ne permettent pas de substituer facilement des produits locaux aux produits importés, tandis que la dévaluation ne joue pas de façon appréciable sur l'élasticité de la demande extérieure. Dans le cas des pays dont l'essentiel des exportations est constitué par les produits de base qui sont assujettis aux quotas et dont les prix sont fixés à l'extérieur, et/ou dont les importations essentielles ne sont pas substituables localement (carburant, biens d'équipement, pièces de rechange, médicaments etc.), la dévaluation n'a qu'un effet négligeable sur l'amélioration de la balance des paiements. Même l'hypothèse que la dévaluation peut modifier les rapports entre les salaires et les prix méconnaît la question de l'équité dans la répartition du revenu, qui est influencée par des facteurs économiques, politiques et sociaux complexes. De plus, la dévaluation influe directement sur l'inflation par l'accroissement des coûts intérieurs des produits importés, et/ou elle réduit la quantité des produits qui sont importés à des prix plus élevés, ce qui aboutit à la sous-utilisation de la capacité industrielle. Par conséquent, les avantages que le secteur des exportations tirerait d'une rentabilité accrue de la situation monétaire intérieure sont réduits à néant par les conséquences susmentionnées, en raison de la dépendance excessive des économies africaines à l'égard de l'extérieur.
- d) Libéralisation des échanges commerciaux: La justification de la politique de libéralisation des échanges commerciaux découle essentiellement de la théorie classique des avantages comparatifs, qui n'est pas compatible avec des situations où l'élasticité des importations dépasse de loin celle des exportations. De ce fait, dans la situation actuelle de l'Afrique, la libéralisation excessive des échanges commerciaux n'est pas un instrument de politique pratique, en raison du protectionnisme des pays industrialisés à l'encontre

des exportations des pays africains et également des effets défavorables de la compétition étrangère vis-à-vis des industries naissantes africaines.

- e) Politique de privatisation: Les faibles résultats des entreprises du secteur public en Afrique ont été avancés dans les programmes orthodoxes de stabilisation et d'ajustement pour justifier la privatisation de ces entreprises. Toutefois, la supériorité présumée des entreprises privées aux entreprises publiques n'a aucun fondement théorique. Il y a également l'hypothèse inexacte selon laquelle le secteur privé autochtone est assez solide pour prendre la relève des sociétés d'Etat. Dans les pays africains où ce n'est généralement pas le cas, la privatisation pourrait conduire à la reprise de ces entreprises publiques par des sociétés transnationales, ce qui renforce encore plus la dépendance des pays africains à l'égard de l'extérieur. Ce qui est encore pire, c'est la substitution du critère de la rentabilité au critère du bien-être social dans des domaines cruciaux comme l'approvisionnement en eau, dans un continent où la majorité de la population n'a pas accès à l'eau potable.
- f) Mécanisme des prix: Dans les programmes de stabilisation et d'ajustement, le recours excessif au marché et aux prix en tant que moyens de répartition part de l'hypothèse que les marchés sont compétitifs et que les ressources sont parfaitement mobiles. Ceci conduit à recommander la libéralisation, la déréglementation et la réduction au minimum du rôle de l'Etat dans l'affectation des ressources. Toutefois, l'existence d'imperfections généralisées au sein du marché et d'une rigidité structurelle ainsi que d'une inégalité prononcée rend ces hypothèses inopérantes. Le recours abusif au mécanisme des prix ne tient pas compte de la nécessité des interventions sélectives de l'Etat, qui peuvent se révéler indispensables dans les pays connaissant des pénuries d'ordre structurel et une répartition déséquilibrée du revenu.
- g) Réductions générales des déficits budgétaires: Les programmes d'ajustement structurel orthodoxes préconisent souvent des réductions budgétaires générales suivant un pourcentage annuel déterminé, comme moyen de corriger les déséquilibres budgétaires. Souvent l'impact déflationniste de cette politique et la réduction des dépenses publiques relatives aux services sociaux tels que l'enseignement, la santé, l'hygiène et l'approvisionnement en eau qui en résulte, a une conséquence défavorable sur le bien-être de la majorité des populations des pays concernés.

61. De nombreux pays africains ont dû adopter des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel appuyés par le FMI et la Banque mondiale pour obtenir une aide d'urgence au titre de la balance des paiements et un financement extérieur faisant cruellement défaut. Toutefois, comme le montre l'analyse dans la section qui suit, il se peut que ces programmes ne réussissent pas à aborder les véritables questions et dans de nombreux cas n'ont pu s'attaquer effectivement aux causes profondes de la crise africaine. En outre, ces programmes ne parviennent généralement pas à saisir les réalités politiques, sociales, culturelles et économiques des pays africains. Comme il est dit dans la Déclara-

tion de Khartoum, ces programmes sont "incomplets car ils sont souvent mis en oeuvre comme si les équilibres budgétaires, commerciaux et des prix étaient des fins en eux-mêmes et un arsenal pratiquement complet permettant d'accroître la production. Certains facteurs qui peuvent créer des déséquilibres dans la condition humaine tels que l'emploi, les revenus, la nutrition, la santé et l'éducation ne font pas l'objet de la même attention prioritaire que les déséquilibres macro-économiques. (...) Ils sont trop mécanistes en ce qu'ils ne tiennent pas suffisamment compte des réalités économiques, humaines et culturelles, particulièrement des pays. (...) Leur durée d'application est trop courte. L'Afrique ne peut attendre de réaliser un équilibre extérieur et budgétaire avant de chercher à améliorer la condition humaine pas plus qu'il ne lui est possible de remettre à plus tard les investissements humains à long terme visant à renforcer les moyens institutionnels, scientifiques, techniques et productifs dans un environnement équilibré".

4. Incidence des programmes d'ajustement structurel sur les résultats économiques de l'Afrique

62. Afin de pouvoir porter un jugement sur la réussite des programmes d'ajustement structurel, il convient d'en évaluer soigneusement les résultats. A cet égard, un certain nombre de questions doivent être soulevées:

- a) Aspects économiques
 - i) L'incidence des programmes d'ajustement structurel sur la production de biens non commercialisables à l'extérieur, en particulier des produits alimentaires destinés à la consommation intérieure, et l'accroissement de la production de biens commercialisables à comparer à celle de biens non commercialisables;
 - ii) L'incidence de la politique de libéralisation sur la production et la consommation intérieures;
 - iii) L'incidence des programmes d'ajustement structurel sur le niveau de l'épargne et de l'investissement intérieurs ainsi que sur l'équilibre entre ces deux éléments;
 - iv) L'incidence des programmes d'ajustement structurel sur la production de biens de substitution aux importations;
 - v) L'incidence des programmes d'ajustement structurel sur le volume des exportations; et si une augmentation de celui-ci, s'il y en a, s'est traduite par un accroissement correspondant des recettes d'exportation.
- b) Aspects financiers
 - i) L'incidence des programmes d'ajustement structurel sur le niveau de l'inflation;
 - ii) La complémentarité des politiques relatives aux taux de change par des politiques commerciales;

- iii) L'incidence des programmes d'ajustement structurel sur les apports autonomes d'investissement étranger;
 - iv) Le niveau d'apports non autonomes de ressources (apports liés à l'adoption de programmes d'ajustement structurel) injectés dans l'économie pour financer les programmes d'ajustement;
 - v) Les données permettant d'affirmer qu'en cas d'interruption des apports non autonomes de ressources, le processus d'ajustement peut être entretenu grâce aux apports autonomes;
- c) Aspects sociaux
- i) Les répercussions sociales des programmes d'ajustement et combien de temps pourraient-elles être tolérées sans entraîner des troubles politiques et sociaux sérieux;
 - ii) L'incidence des programmes d'ajustement structurel sur la mise en valeur des ressources humaines (enseignement, santé, nutrition et emploi) qui est essentielle à la transformation structurelle;
 - iii) L'incidence des programmes d'ajustement structurel sur l'aggravation de l'inégalité des revenus et sur la détérioration du niveau de vie des groupes sociaux les plus vulnérables (les femmes, les enfants et les personnes âgées).

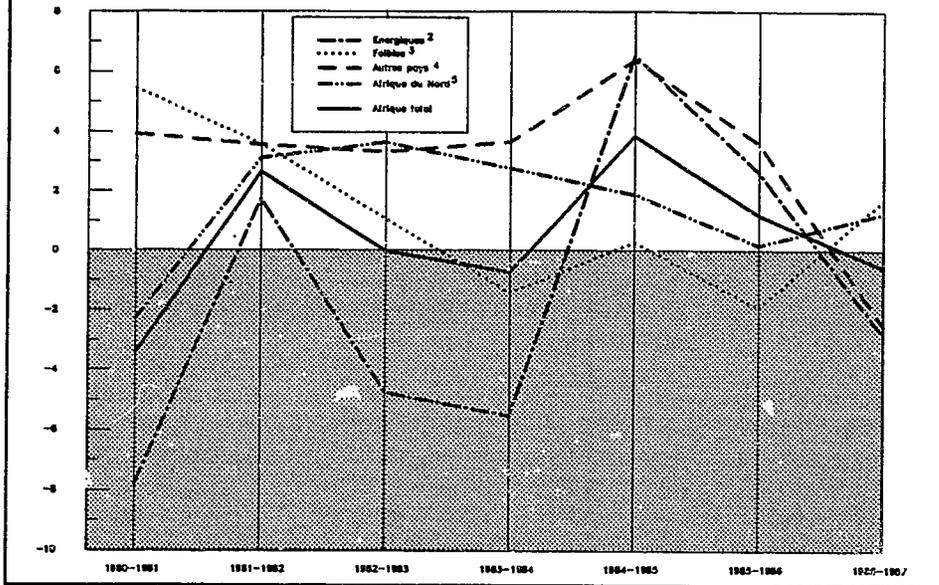
63. Dans la deuxième phase de cette étude, dans laquelle les pays seront étudiés un à un, toutes ces questions seront traitées de façon exhaustive. Toutefois, il convient de souligner que les pays entreprenant des réformes qui seront le mieux en mesure d'améliorer leurs conditions économiques et financières ainsi que les conditions socio-économiques de leurs populations seront les pays qui, moyennant une combinaison de l'ajustement du taux de change, de la politique commerciale et d'autres mesures, arrivent à un processus pouvant conduire à un développement important de la production de biens de substitution aux importations ainsi qu'à un accroissement soutenu de la production alimentaire intérieure. Ce sont ces pays qui auront une bonne chance de réussir leurs réformes tout en évitant un accroissement important de l'inflation intérieure et de graves conséquences sociales. C'est également dans ces pays que le processus de réformes a le plus de chance d'aboutir à une croissance auto-entretenu. Dans les paragraphes qui suivent, il est procédé à une évaluation d'ensemble des programmes d'ajustement dans les pays qui les ont adoptés en comparaison avec les pays qui n'ont pas formellement adopté les programmes d'ajustement orthodoxes.

64. La figure 3.1, établie à partir des fichiers de données de la Banque mondiale, montre la croissance du PIB, aux prix constants de 1980, pour tous les pays africains de 1980 à 1987. La Banque mondiale a classé ces pays en quatre catégories: i) pays appliquant des programmes d'ajustement structurel vigoureux; ii) pays appliquant des programmes d'ajustement structurel limités; iii) pays de l'Afrique subsaharienne n'appliquant pas de programme d'ajustement structurel; iv) pays d'Afrique du Nord. Contrairement aux conclusions de l'évaluation de l'impact des programmes d'ajustement structurel publiées dans une récente étude de la Banque mondiale, dans laquelle il est notamment dit: "Il est évident que les résultats économiques globaux des pays appliquant de vigoureux programmes de réforme sont meilleurs que ceux qui s'en abstiennent."¹ Les données rela-

¹Banque mondiale et PNUD, L'ajustement et la croissance en Afrique pendant les années 80 (IBRD, Washington D.C., 1989), référence à la préface, page iii, paragraphe 6.

tives à la croissance du produit intérieur brut du tableau 3.1 montrent que le premier groupe de pays - ceux qui appliquent des programmes d'ajustement structurel vigoureux - ont réalisé un taux de croissance annuel moyen négatif de 1,53 % durant la période 1980-1987. Les résultats de ce groupe ont cependant varié d'année en année. Lors du lancement des programmes d'ajustement en 1980-1981, ces pays ont enregistré un taux de croissance du PIB négatif de 7,8 % suivi d'une amélioration en 1981-1982. En 1982-1984, la croissance du PIB a nettement baissé, enregistrant un certain redressement en 1985-1986, suivi à nouveau d'une baisse importante en 1986-1987. Les deuxième et troisième groupes de pays - ceux qui mènent un ajustement faible et ceux qui n'appliquent aucun

Figure 3.1: Croissance du produit intérieure brut en Afrique (aux prix constant du marché de 1980, en dollars EU; en pourcentage)



programme d'ajustement - ont enregistré un taux de croissance annuelle du PIB moyen de 1,2 et 3,1 % respectivement durant la période 1980-1987. Bien que ces deux derniers groupes de pays aient des taux de croissance annuelle du PIB variables en 1980-1982, ils ont enregistré des taux de croissance annuelle positifs pendant toute la période 1980-1982 à l'exception de la période 1983-1984 pour les pays à faible programme d'ajustement et en 1986-1987 pour les "autres pays" où des taux de croissance négatifs ont été enregistrés. Pour l'Afrique du Nord, le taux de croissance annuelle moyen pour la période 1980-1987 a été de 1,50 %, un taux négatif n'ayant été enregistré que durant la période 1980-1981. Le taux de croissance annuelle moyen global pour l'Afrique dans son ensemble était relativement faible, soit 0,40 %, entre 1980 et 1987, largement influencé par les médiocres résultats des pays appliquant des programmes d'ajustement vigoureux.

² Burundi, Congo, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauritanie, Maurice, Niger, Nigéria, République centrafricaine, République-Unie de Tanzanie, Sénégal, Togo, Zaïre.

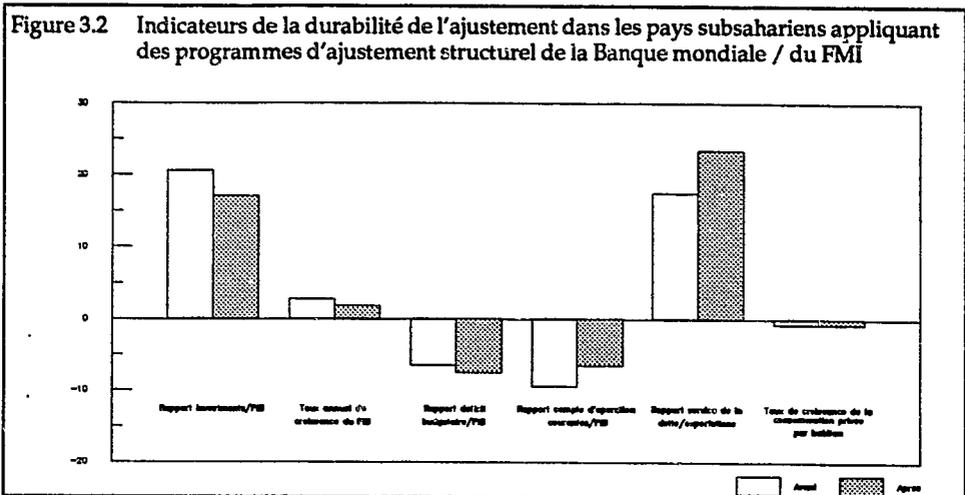
³ Bénin, Burkina Faso, Comores, Ethiopie, Guinée équatoriale, Libéria, Mali, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Zambie et Zimbabwe. Les taux indiqués ici ne tiennent pas compte des Comores et de la Guinée équatoriale. Les taux de 1980-1987 ne tiennent pas compte de la Somalie.

⁴ Angola, Botswana, Cameroun, Cap-Vert, Djibouti, Gabon, Lesotho, Mozambique, Ouganda, Rwanda, Sao Tomé et Príncipe, Seychelles, Swaziland, Tchad. Les taux ne tiennent pas compte de Djibouti. Les taux de 1980-1987 ne tiennent pas compte de l'Angola.

⁵ Algérie, Égypte, Jamahiriya arabe libyenne, Maroc, Tunisie.

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

66. L'analyse ci-dessus est complétée par une autre évaluation effectuée par la Banque mondiale en 1988 et illustrée par la figure 3.2. D'après celle-ci, les pays d'Afrique subsaharienne appliquant des programmes d'ajustement structurel ont connu après



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

l'adoption de ces programmes: un déclin du taux de croissance du PIB de 2,7 % à 1,8 %; une baisse du rapport de l'investissement au PIB de 20,6 % à 17,1 %; une aggravation du déficit budgétaire de -6,5 % à -7,5 % du PIB; une augmentation du rapport du service de la dette aux recettes d'exportations de 17,5 % à 23,4 %. Ce tableau montre également que le rapport du compte des opérations courantes au PIB n'a accusé qu'une légère amélioration, passant de -9,4 % à -6,5 %.

67. Il a été établi que les programmes d'ajustement structurel n'ont pas réussi à réduire les conséquences néfastes de la crise économique africaine à en juger par les performances des économies et les conditions socio-économiques des populations. L'impact des programmes d'ajustement structurel sur le bien-être des différents groupes sociaux des pays africains a fait l'objet de discussions et débats considérables comme en témoignent le rapport de la Conférence internationale sur le facteur humain dans le redressement économique et le développement de l'Afrique, tenue à Khartoum en 1988, ainsi que les études réalisées par le FMI et la Banque mondiale, par le BIT et l'UNICEF. Toutes ces études ainsi que la Déclaration de Khartoum ont reconnu la gravité des répercussions de l'ajustement structurel sur les conditions sociales dans les pays africains. Il y a de plus en plus de preuves montrant que les programmes de stabilisation et d'ajustement détruisent les bases de la société africaine. Plus grave encore, les couches les plus touchées sont les groupes vulnérables de la société - les enfants, les femmes et les personnes âgées - qui constituent les deux tiers de la population.

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

69. De nombreux gouvernements africains ont dû opérer des coupes importantes dans les dépenses publiques pour les secteurs sociaux tels que l'enseignement, la santé et autres services sociaux pour dégager des ressources afin d'assurer le service de la dette et réduire les déficits budgétaires. Du point de vue du développement à long terme, la réduction, aussi bien en termes absolus que relatifs, des dépenses publiques relatives à l'enseignement, rendue nécessaire par les programmes de stabilisation et d'ajustement structurel, signifie un retour en arrière par rapport au début des années 60 quand d'importants investissements dans la mise en valeur des ressources humaines devaient jeter les bases d'une transformation structurelle en Afrique. Aujourd'hui, les dépenses d'enseignement par tête d'habitant en Afrique sont non seulement les plus faibles dans le monde, mais sont aussi en déclin, selon une étude UNESCO / UNICEF. Ainsi, l'Afrique aura peut-être au début du prochain millénaire un plus fort pourcentage d'illétrés et de main-d'œuvre non qualifiée que pendant les années 60, au début de la période des indépendances.

5. Réflexions en cours sur les programmes d'ajustement

70. Compte tenu de toutes ces insuffisances et du fait que toutes les indications tendent à prouver que les programmes d'ajustement structurel n'ont pas atteint leurs objectifs, il y a des frustrations de part et d'autre - le FMI et la Banque mondiale d'un côté et les pays de l'autre. Il n'est donc pas surprenant qu'il y ait plusieurs efforts de réexamen et de réflexion y compris par les institutions de Bretton Woods elles-mêmes, dont le résultat concret le plus marquant est la proposition de l'UNICEF, généralement appelée "Ajustement à visage humain".

71. Toutefois, la plupart des propositions faites jusqu'ici concernant la conception de programmes de stabilisation et d'ajustement structurel sont réformistes et maintiennent l'essentiel du cadre des programmes et approches actuels. En général, elles ne remettent pas en question le bien-fondé de ces programmes et approches. Ce qui ressort clairement d'une évaluation des programmes classiques de stabilisation et d'ajustement mis en oeuvre sur la base de leurs critères de succès est que ces critères ne correspondent pas aux principaux objectifs de développement de l'Afrique. En conséquence, il est indispensable d'évaluer ces programmes en fonction de leurs implications pour la réalisation des objectifs de développement et de transformation énoncés dans le chapitre 2, plutôt que simplement sur la base des critères classiques tels que la croissance du PIB et des exportations, l'équilibre de la balance des paiements et l'équilibre budgétaire, critères qui, au mieux, n'offrent que des liens marginaux avec les grands objectifs tels que l'autosuffisance alimentaire, la réduction de la misère, une croissance durable et l'autonomie. Il est possible d'enregistrer des améliorations sur la base des critères classiques sans qu'il y ait progrès vers la réalisation des grands objectifs de développement. C'est pourquoi, malgré la croissance du PIB et des exportations, malgré les améliorations de la balance des paiements et de l'équilibre budgétaire, certains pays connaissent une aggravation de la famine et de la malnutrition, une misère absolue ainsi qu'un accrois-

sement de leur dépendance vis-à-vis de l'extérieur et une multiplication des faiblesses et insuffisances structurelles de leurs économies.

6. Conclusion

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

CHAPITRE Quatre: **Un cadre de référence**

1. Introduction

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

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

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

2. Cadre proposé pour l'ajustement avec transformation

76. Le cadre proposé ici se fonde sur trois ensembles d'entités macro-économiques à savoir: les forces en jeu, les ressources disponibles et les besoins à satisfaire: les forces en

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

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

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

79. En deuxième lieu, le système entier qui comporte trois modules doit être considéré comme étant dynamiquement interactif. Un aspect du caractère interactif du système est que les niveaux ou valeurs des variables concernant les transactions avec le reste du monde influenceront sur les niveaux de certaines des ressources, lesquels, à leur tour, influenceront sur le niveau et la structure du produit des facteurs engendré ainsi que sur sa répar-

tion. En outre, du fait qu'il y a des écarts entre les besoins à satisfaire et les gammes réelles de production, on peut être amené à ajuster les paramètres et les valeurs des variables ayant trait à la génération des revenus des facteurs et/ou leur allocation de façon à réduire les écarts.

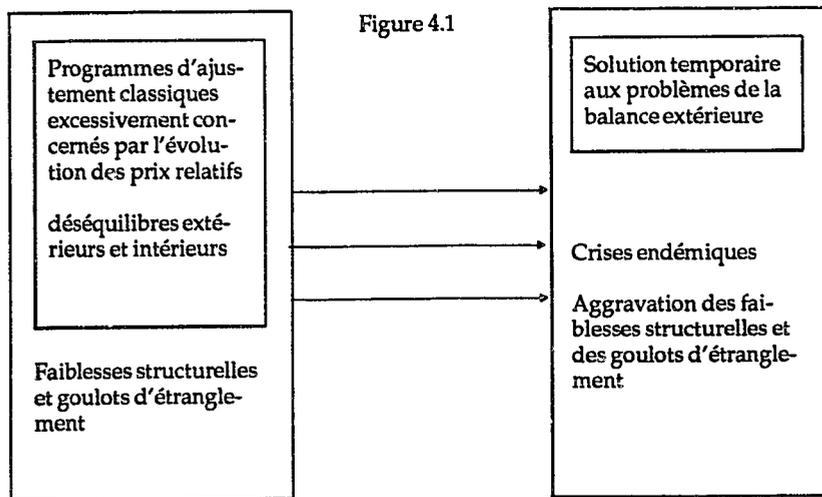
80. Finalement, n'est présenté ici que le cadre qui permettra aux pays africains d'identifier les principaux éléments des forces en jeu, les besoins de la société, les ressources nécessaires ainsi que les principales interactions et relations entre ceux-ci. Il ne constitue pas un modèle type qui engendrerait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

3. Eléments centraux du cadre pour l'ajustement avec transformation

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

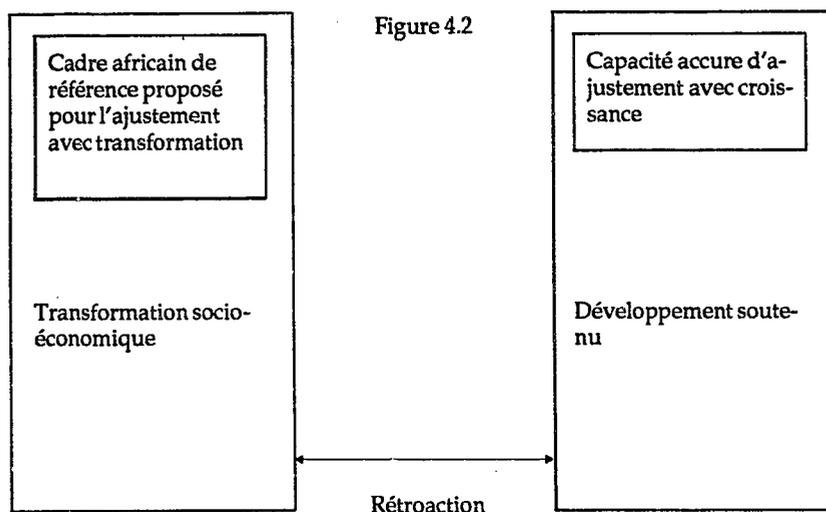
82. Il convient de souligner à nouveau que le cadre proposé contraste nettement avec les modèles qui sont à la base des programmes classiques de stabilisation et d'ajustement structurel, ce qui fait ressortir les faiblesses intrinsèques de ces derniers. Dans les programmes classiques, les nombreuses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

83. Une telle faiblesse des programmes classiques explique l'ordre d'exécution du processus d'ajustement actuel. Cet ordre, qui est illustré dans la figure 4.1 montre que la voie de l'ajustement classique part d'une situation de crise, dans laquelle les faiblesses structurelles, les goulets d'étranglement et l'environnement international hostile ont tendance à aggraver les problèmes du déclin économique, de la dépendance extérieure accrue ain-



si que l'effondrement de l'économie rurale, la fuite des capitaux et l'exode des cerveaux, la pauvreté généralisée et l'indigence accrue pour aboutir à une situation où les problèmes de déséquilibres financiers sont temporairement atténués sans pour autant corriger les faiblesses structurelles de l'économie.

84. Tenant compte des faiblesses structurelles qui expliquent la chronicité des situations de crise dans les pays africains, la voie de l'ajustement avec transformation doit viser simultanément le renforcement des processus de génération, de répartition et d'utilisation du revenu national. En ce qui concerne le processus de génération de revenu tel que formulé dans le premier module, le cadre de l'ajustement avec transformation a pour élément central un processus de développement axé sur l'homme dans lequel les forces productives assument un rôle prédominant, et les ressources sont utilisées de façon à permettre à l'économie africaine, qui est essentiellement une économie d'échange, de se transformer en une économie de production. S'agissant du processus de la répartition du revenu (module 2), le cadre vise essentiellement à associer davantage et plus efficacement les groupes institutionnels socio-économiques au processus de l'ajustement avec



transformation. Finalement pour ce qui est des besoins critiques (module 3), l'accent est mis essentiellement sur la production et les moyens d'accéder aux biens et services essentiels, sur la production des facteurs essentiels et sur le maintien de niveaux d'investissement élevés.

85. Si, au cours du processus de l'ajustement avec transformation, les orientations essentielles définies plus haut sont énergiquement appliquées, leur effet cumulatif entraînera un développement soutenu tout en fournissant les moyens nécessaires de s'adapter à l'évolution de la situation intérieure et extérieure. Cet ordre, approprié en matière d'ajustement, est indiqué dans la figure 4.2. Il permet d'améliorer simultanément la capacité de procéder à des ajustements et de restructurer l'économie.

86. Comme expliqué au paragraphe 78 et au paragraphe 79, l'ordre, indiqué plus haut et qui découle du nouveau cadre comporte un autre aspect important: celui des rétroactions qui sont toujours inévitables lors de l'application de politiques devant stimuler le changement. Dans le cadre actuel il est reconnu que sa mise en pratique grâce à l'application de politiques a en fait des rétroactions sur la nature des forces opérationnelles aussi bien que sur leurs interactions avec les ressources que sur la satisfaction des besoins de la société. C'est en ce sens que le cadre vise en outre à intégrer la dynamique de l'ajustement avec transformation, ce qui permettrait de conceptualiser de façon plus appropriée l'efficacité des principes directeurs et des instruments à appliquer.

4. Mise en application du cadre en vue de l'ajustement avec transformation

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

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

89. Les variables en jeu au cours de la mise en oeuvre du cadre dérivent des trois modules définis au paragraphe 77. A cet égard, il convient de souligner qu'il importe pour les besoins d'une sélectivité rationnelle, de prendre en compte le fait que la combinaison et l'importance relative des différentes variables se rapportant aux forces, aux ressources et aux besoins varieront d'un pays à l'autre. Les variables qu'il faudra identifier et utiliser au cours de la mise en pratique du cadre dépendront aussi du degré de désagrèga-

tion compatible avec la disponibilité et la fiabilité des données ainsi qu'avec le cadre analytique souhaité dans des circonstances données. Par conséquent ne sont définies ci-après que les variables qui vont très probablement être les plus importantes au cours de l'application du cadre dans la plupart des pays africains.

90. En ce qui concerne la génération des facteurs de production (module 1), parmi les variables en jeu devraient figurer la production sectorielle, distinction faite entre les produits de base exportables et les produits de base non exportables, les indices des forces qui sont applicables au processus de production tels que les conditions climatiques, la technologie, les institutions, les marchés mondiaux de produits de base et les marchés financiers, les variables ayant trait aux ressources, en particulier les terres (arables et cultivées), les ressources naturelles exploitables, l'épargne intérieure, les ressources extérieures, la main-d'oeuvre et les facteurs de production intermédiaires (intérieurs et importés). Ces variables sont en corrélation et rendues opérationnelles grâce à des instruments de politique tels que politique de taux de change, politique de crédit intérieur, politique de taux d'intérêt, prix à la production, subventions à la production, etc..

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

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

CHAPITRE Cinq:

Instrumentes et directives politiques

1. Introduction

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

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

2. Principes directeurs du cadre africain de référence pour les programmes d'ajustement structurel (CARPAS)

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

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

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

- a) Amélioration de la production et utilisation efficace des ressources: Il s'agit ici essentiellement d'éviter systématiquement de restreindre la capacité de production dans le seul but de réaliser des équilibres financiers. En d'autres mots, dans la mesure où il est possible d'allouer et d'utiliser de façon efficace et productive les ressources, il faut rejeter la logique consistant à équilibrer le budget au détriment de la croissance et de la production. Une telle utilisation productive et efficace des ressources supposerait une réorientation des politiques dans le sens d'un rapprochement vers la courbe des possibilités de production et d'un accroissement des rendements de l'investissement.
- b) Mobilisation accrue et plus efficace des ressources intérieures: Il convient de souligner qu'à l'heure actuelle il y a trop de pertes financières dans les domaines budgétaire, monétaire, des paiements extérieurs, etc. qu'il importe d'éliminer pour pouvoir consacrer davantage de ressources aux investissements et à l'expansion budgétaire. Cela est d'autant plus important qu'il existe des incertitudes au sujet des apports des ressources à l'Afrique et des conditionnalités de plus en plus strictes dont ces apports sont assortis. Étant donné l'environnement économique international actuel, il ne faut guère espérer que des ressources suffisantes seront obtenues pour soutenir les efforts d'ajustement et de transformation du continent. Même si ces ressources pouvaient être obtenues, il est quasi certain que les conditions d'octroi seraient telles que ces ressources n'apporteraient aux pays africains

qu'un soulagement temporaire et auraient plutôt pour effet d'aggraver leurs problèmes et déficiences d'ordre structurel.

- c) Amélioration de la capacité des ressources humaines: Un important élément de ce principe directeur, c'est que les réductions des déficits budgétaires ne doivent pas se faire au détriment des dépenses consacrées au secteur social, c'est-à-dire l'éducation, la santé et d'autres infrastructures sociales, notamment le maintien de la loi et de l'ordre qui sont des conditions préalables à l'instauration d'un environnement propice. Reconnaître que l'insuffisance du capital humain limite l'instauration en Afrique d'un environnement propice à la transformation - et qu'il a fait l'objet d'un délaissement relatif au cours des années 80, commande de faire des efforts pour que 30% au moins en moyenne des dépenses totales du gouvernement soient consacrées au secteur social et que, dans tous les cas, le taux annuel de croissance des investissements sociaux soit très supérieur au taux d'accroissement démographique.
- d) Renforcement de la base scientifique et technologique: Les perspectives à moyen et à long terme de la transformation structurelle nécessitent une base scientifique et technologique adéquate, essentielle pour la transformation intérieure des matières premières agricoles, minérales, forestières et aquatiques en produits de consommation et en services, tant pour les marchés locaux que pour l'exportation. La stratégie pour atteindre ces objectifs et les principaux problèmes y afferant sont: i) existence d'un chapitre dans les plans socio-économiques nationaux sur les politiques scientifiques et technologiques qui reflètent le rôle, le développement et l'application de la science et de la technologie, essentiels pour subvenir aux besoins socio-économiques de la population; ii) amélioration de la capacité endogène pour le développement et l'application de la science et de la technologie au moyen du renforcement des infrastructures scientifiques et technologiques par la mise en place d'un système d'éducation orienté vers la technologie, l'amélioration de la qualité de la formation de la main-d'œuvre en liant la production aux efforts locaux de recherche et de la disponibilité d'un personnel approprié et de mécanismes pour la commercialisation des résultats de recherches entreprises dans les universités et dans les instituts de recherche; iii) trouver des alternatives à l'exportation des matières premières, par le développement de nouveaux produits, de nouvelles procédures de transformation et assurer la compétitivité des produits africains face à l'émergence de la nouvelle science et technologie ayant un impact direct sur les produits africains, ainsi que les produits transformés bruts) et biotechniques qui surplacent les produits africains de base sur le marché mondial, affectant de façon néfaste leur base de compétitivité; enfin iv) développement d'une capacité endogène d'harmonisation sous-régionale et régionale de politiques qui permettent la réalisation de projets conjoints multinationaux; et l'optimisation des ressources rares disponibles.

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

98. Il conviendrait de souligner que le type et le niveau d'allocation des revenus des facteurs (module 2) sont très importants dans le processus d'ajustement accompagné de transformation car ils influent considérablement sur la dynamique et les modes de production, la taille réelle des marchés intérieurs ainsi que sur l'atténuation de la pauvreté généralisée. A cet égard, les principes directeurs suivants sont essentiels:

- a) Equilibre pragmatique entre le secteur public et le secteur privé: Lors de la définition d'un tel équilibre, les critères principaux devraient être: capacités d'entreprise au niveau local et taux de rendement optimaux des investissements sociaux et économiques. Il conviendrait toutefois de noter qu'il existe des domaines tels que la mise en place des infrastructures matérielles, humaines et institutionnelles, la protection et la conservation de l'environnement et la fourniture des services essentiels dans lesquels le secteur public a un rôle à jouer, compte tenu en particulier du niveau de développement actuel dans les pays africains. Mais là où l'Etat s'est beaucoup épanoui en particulier dans les services non sociaux et dans les secteurs non stratégiques, une privatisation sélective devrait être envisagée.
- b) Instauration d'un environnement propice à un développement soutenu: Ce principe directeur comprend un certain nombre de facteurs importants au nombre desquels une large participation à la prise de décisions, l'instauration d'un consensus, le maintien de l'équité et de la justice, l'élimination des troubles civils et de l'instabilité, l'ouverture d'opportunités à tous et la création d'un climat favorisant les investissements. Conformément au principe directeur défini au paragraphe 97 a) plus haut, instaurer un environnement propice devrait consister, entre autres, à encourager l'esprit d'entreprise, la contribution du secteur privé et les initiatives locales lors du processus de développement grâce à des politiques cohérentes et à des incitations appropriées.
- c) Redistribution des ressources: Ce principe directeur devrait viser à réduire au minimum des dépenses non productives et les dépenses militaires excessives. En Afrique, où les besoins sont les plus importants, les dépenses consacrées à la défense ont de plus en plus pris le pas sur les priorités sociales. L'importance des écarts budgétaires entre les dépenses sociales et les dépenses militaires est illustrée par des estimations qui indiquaient qu'au milieu des années 80, l'Afrique en développement consacrait moins de ressources publiques à l'enseignement qu'à la défense contrairement à l'Amérique latine les dépenses publiques à l'enseignement étaient le double la défense. Ce déséquilibre est également illustré par le fait qu'en Afrique, les dépenses publiques annuelles consacrées à la santé représentaient en moyenne moins d'un tiers des dépenses militaires. On peut facilement imaginer ce que cela signifierait pour le bien-être social en Afrique, avec tous les effets multiplicateurs, si l'on pouvait réaliser des économies dans les

dépenses militaires et dans les dépenses non productives. Il est bien entendu qu'il pourrait être difficile aux pays africains faisant l'objet d'une agression et d'une déstabilisation impitoyables d'appliquer un tel principe directeur tant que les forces de déstabilisation extérieure ne seront pas éliminées.

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

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

- a) Autosuffisance alimentaire: A cet égard, l'accent devra être mis sur la réalisation d'un équilibre adéquat entre le sous-secteur alimentaire et la production de produits agricoles pour l'exportation. Il faudrait pour ce faire, inverser la tendance actuelle consistant à adopter des politiques qui ont tendance en général, notamment en ce qui concerne les stimulants aux prix, de défavoriser le sous-secteur alimentaire au profit des cultures d'exportation.
- b) Réduction de la dépendance à l'égard des importations: Pour satisfaire les besoins essentiels de la production de façon soutenue, il importe de se dégager de la situation actuelle caractérisée par le fait que, dans les pays africains, ce sont les importations qui permettent généralement de satisfaire la plupart des besoins essentiels, d'acquérir des facteurs de production intermédiaires et des biens d'équipement.
- c) Ajustement des modes de consommation en fonction des modes de production: Il faudra ici modifier les habitudes de consommation de façon à ce que la population consomme davantage de produits locaux, notamment en ce qui concerne l'alimentation, l'habillement, le logement et d'autres facteurs essentiels. Il importe en outre d'élargir les possibilités d'échange et de commerce des produits alimentaires de base et d'autres biens essentiels aussi aux niveaux national que sous-régional en vue d'augmenter le degré d'autosuffisance collective aux niveaux national et sous-régional.
- d) Gestion de la dette et service de la dette: Afin de libérer des ressources en devises précieuses, il importe de mettre en place des systèmes efficaces de gestion de la dette. Il faudrait à cet effet notamment évaluer de façon continue la capacité de paiement à court et à long terme. Il faudrait aussi rationaliser l'endettement en utilisant essentiellement les futurs prêts extérieurs pour des projets productifs ayant des rendements

rapides et élevés dont une bonne proportion est sous forme de devises étrangères.

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

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

101. Les instruments et mesures à modifier au cours du processus de l'ajustement avec transformation sont récapitulés au tableau 5.1. Ils sont inapplicables au processus d'ajustement dans les pays africains en raison des rigidités structurelles des économies africaines et des objectifs souhaités en matière de transformation et de développement soutenu de ces économies tels qu'ils ont été exposés aux chapitres 1 et 2. Parmi ces instruments et mesures figurent: i) les pratiques qui de facto entraînent une dépendance excessive à l'égard des mécanismes du marché; la libéralisation totale des prix et des importations; ii) la privatisation à outrance; iii) les taux d'intérêt ajustés de l'inflation; iv) le resserrement général du crédit; v) la suppression totale des subventions; vi) la dévaluation généralisée; vii) la promotion exclusive des exportations traditionnelles; et viii) les mesures budgétaires déflationnistes, en particulier la réduction draconienne des dépenses publiques. Le tableau 5.1 montre que ces instruments et mesures auront un effet négatif sur l'ajustement avec transformation. Ils pourraient apporter une solution temporaire en ce qui concerne les équilibres financiers intérieurs et extérieurs mais ils auraient probablement pour effet d'aggraver plus la crise à long terme notamment si les flux de ressources non autonomes vers les pays concernés devaient se tarir. Ces instruments de politique pris ensemble, amèneraient à appliquer l'ordre inadéquat d'exécution des différentes étapes, indiqué au chapitre 4 figure 4.1.

Tableau 5.1: Récapitulation des instruments de politique à modifier dans le cadre du CARPAS

Description des instruments de politique et des mesures	Effets pour l'ajustement accompagné de transformation
1. Réductions budgétaires drastiques, notamment des dépenses, des subventions aux services sociaux et aux biens essentiels.	Détériore les conditions sociales, l'environnement propre et le potentiel futur de développement, oblige à procéder à une déflation massive dans le secteur public.

Description des instruments de politique et des mesures	Effets pour l'ajustement accompagné de transformation
2. Promotion exclusive des exportations traditionnelles grâce à des prix plus rémunérateurs pour les "commercialisables" seulement.	Compromet la production et l'auto-suffisance alimentaires et peut entraîner une dégradation non souhaitable de l'environnement; pourrait entraîner une offre pléthorique et une baisse des prix (mythe de la composition des exportations).
3. Resserrement considérable et général du crédit.	Entraîne une contraction générale de l'économie, une baisse de l'utilisation des capacités, la fermeture d'entreprises et une pénurie accrue de biens et de services essentiels.
4. Dévaluation généralisée grâce à des marchés libres de devises, des ventes de devises aux enchères et des dépréciations monétaires importantes et fréquentes.	Débouche sur des hausses des prix des biens et services essentiels intolérables socialement, augmente le coût intérieur des facteurs de production importés, compromet l'utilisation des capacités, entraîne une inflation générale, détourne des devises étrangères très limitées vers des activités spéculatives et aggrave la fuite de capitaux, détériore le mode de répartition du revenu, compromet la croissance et peut entraîner un blocage des exportations traditionnelles du fait de prix plus rémunérateurs pour ces produits ou ces "commercialisables".
5. Taux d'intérêt réels extrêmement élevés (taux nominaux d'intérêt ajustés de l'inflation).	Oriente l'économie vers des activités spéculatives et commerciales en décourageant l'investissement productif, alimente l'inflation
6. Libéralisation totale des importations.	Entraîne une dépendance extérieure plus grande, aggrave les problèmes de devises étrangères, met en danger des priorités nationales telles que l'auto-suffisance alimentaire, mine la capacité des industries naissantes et de ce fait ralentit l'industrialisation.
7. Dépendance excessive à l'égard des marchés extérieurs afin d'assurer la vérité des prix dans des situations de marchés désorganisés et impératifs.	Aggrave l'inflation du fait des hausses brutales des coûts et des marges commerciales, détourne des modes de production et de consommation souhaitables et des priorités et peut faire échouer l'ensemble du processus de transformation.

Description des instruments de politique et des mesures	Effets pour l'ajustement accompagné de transformation
8. Privatisation à outrance	Mine la croissance et la transformation, compromet le bien-être social et les conditions sociales.

102. Conformément au cadre proposé, les instruments de politique et les mesures souhaitables ont été répartis en 3 groupes; chaque groupe comprend un train d'instruments de politique et des mesures compatibles à la série de principes directeurs définis dans les paragraphes 97 à 99. Ces groupes sont: a) le renforcement et la diversification de la capacité de production; b) l'amélioration du niveau du revenu et de son mode de répartition; et c) l'emploi du revenu en vue de la satisfaction des besoins essentiels. En outre, il y a les mesures d'appui institutionnel nécessaires pour assurer que le CARPAS devienne opérationnel de façon efficace.

Tableau 5.2: Récapitulation des instruments de politique des mesures proposés dans le contexte du CARPAS

A. Renforcement et diversification de la capacité de production	
A.1 Réformes foncières pour un accès accru et le droit à la terre; développement du rôle des femmes en tant qu'agents du changement et modernisation du secteur de la production alimentaire.	Augmentation de la production et des emplois rémunérés, atténuation de la pauvreté et répartition plus équitable du revenu.
A.2 Allocation d'au moins 20 à 25 % des investissements publics à l'agriculture.	Amélioration de l'infrastructure rurale et des institutions agricoles, augmentation de la productivité agricole, accroissement de l'emploi rural.
A.3 Allocation d'une part accrue des devises à l'importation de facteurs essentiels pour l'agriculture et le secteur manufacturier; expansion des emplois agricoles et industriels; augmentation de la production intérieure de biens essentiels et éviter le recours à la restriction des importations;	Satisfaction des besoins essentiels.

Description des instruments de politique et des mesures	Effets pour l'ajustement accompagné de transformation
<p>liens intersectoriels accrus entre l'agriculture et l'industrie.</p> <p>A.4 Allocation sectorielle du crédit en utilisant des principes en matière de crédit qui favorisent le sous-secteur alimentaire et la fabrication des biens essentiels.</p> <p>A.5 Adoption de codes et de procédures d'investissement propres à promouvoir et à développer les petites industries.</p> <p>A.6 Recours à des taux d'intérêt nominaux sélectifs de façon que les taux d'intérêt sur les prêts pour des activités spéculatives soient supérieurs à ceux sur les prêts pour des activités productives et que les taux d'intérêt réel pondéré sur l'épargne qui en résultent soient positifs.</p> <p>A.7 Création et renforcement d'institutions financières rurales.</p> <p>A.8 Réhabilitation et rationalisation des capacités de production installées et des infrastructures; mise en place d'un système national efficace de maintenance.</p> <p>A.9 Utilisation rationnelle des taux de change multiples de facto et/ou création et rationalisation d'un tel système pour les transferts de ressources, la mobilisation des ressources et l'arrêt de la fuite des capitaux, et pour assurer la disponibilité des produits d'importations essentiels.</p> <p>A.10 Création d'un fonds spécial de prêts à taux subventionnés pour certains groupes d'opérateurs économiques.</p>	<p>Production accrue de vivres et d'articles manufacturés essentiels; accroissement de l'emploi rémunéré.</p> <p>Environnement plus propice avec une participation accrue des entrepreneurs locaux.</p> <p>Mobilisation accrue de l'épargne intérieure; réduction des activités spéculatives, transfert des ressources vers des activités productives.</p> <p>Mobilisation accrue de l'épargne rurale et amélioration du rôle des intermédiaires financiers.</p> <p>Utilisation accrue des capacités; croissance économique, économie de devises étrangères.</p> <p>Encouragement des transferts de capitaux, notamment par les nationaux vivant l'étranger et découragement de la fuite des capitaux; amélioration de la balance des paiements; satisfaction des besoins essentiels.</p> <p>Stimulation de l'accroissement des activités productives.</p>

Description des instruments de politique et des mesures	Effets pour l'ajustement accompagné de transformation
B. Accroissement du niveau du revenu et amélioration de son mode de répartition	
<p>B.1 Elargissement de l'assiette de l'impôt, amélioration de l'efficacité du système de collecte des impôts et moralisation accrue de ceux qui en sont chargés.</p> <p>B.2 Réduction, autant que possible, des dépenses publiques consacrées à la défense et à des activités non productives du secteur public.</p> <p>B.3 Suppression des subventions aux entreprises semi-publiques, sauf dans le secteur social et dans les industries de base ayant une importance stratégique au plan national.</p> <p>B.4 Recours à un financement par déficit limité et réaliste pour des investissements dans la production et dans l'infrastructure faisant très peu appel aux importations.</p> <p>B.5 Prix minimum garanti pour les cultures vivrières grâce à des réserves alimentaires stratégiques.</p>	<p>Accroissement des recettes publiques.</p> <p>Dégagement de ressources pour l'investissement, meilleure allocation de ressources; amélioration de la balance des paiements.</p> <p>Dégagement de ressources pour les investissements productifs, meilleur équilibre budgétaire.</p> <p>Croissance soutenue grâce à un appui aux unités de production appropriées.</p> <p>Production alimentaire soutenue; revenu garanti aux agriculteurs; accès accru de la majorité de la population aux produits alimentaires; lutte contre l'inflation.</p>
C. Structure des dépenses consacrées à la satisfaction des besoins	
<p>C.1 Réforme des dépenses (sans pour autant accroître les dépenses totales gouvernementales) en vue d'un accroissement des dépenses publiques consacrées aux secteurs sociaux afin qu'une moyenne de 30 % des dépenses annuelles totales soit consacrée au secteur social (par-</p>	<p>Satisfaction des besoins sociaux essentiels, investissement dans le capital humain, relèvement du niveau de vie de la majorité de la population.</p>

Description des instruments de politique et des mesures	Effets pour l'ajustement accompagné de transformation
<p>ticulièrement l'éducation, la santé, l'intégration des femmes au développement) et par la suite maintien du taux de croissance des dépenses publiques dans ces secteurs à un niveau supérieur au taux d'accroissement démographique.</p> <p>C.2 Politique sélective des subventions des prix, etc. en vue d'accroître l'offre de biens de première nécessité requis pour maintenir un climat social stable pour le développement.</p> <p>C.3 Recours sélectif à des mesures commerciales notamment interdiction de certains articles de luxe, taxe élevée sur les dépenses de prestige et les facteurs de production concurrençant les produits intérieurs, et éducation du public pour stimuler la consommation de biens intérieurs.</p> <p>C.4 Renforcement de la coopération monétaire et financière intra-africaine ainsi que des arrangements de paiement et de compensation.</p> <p>C.5 Limitation du coefficient du service de la dette à des proportions permettant de soutenir et d'accélérer la croissance et le développement</p> <p>C.6 Stimulants spécifiques pour les produits d'exportation transformés et certains produits de base soigneusement choisis.</p> <p>C.7 Subventions différentielles aux exportations, suppression des barrières commerciales et promotion du commerce d'échange pour stimuler le commerce intrafricain.</p>	<p>Meilleur accès aux biens et services essentiels ainsi qu'aux facteurs de production intermédiaires essentiels, production accrue de matières premières industrielles, lutte contre l'inflation.</p> <p>Modification des modes de consommation, expansion des marchés de produits intérieurs, modification des modes de production, intériorisation des facteurs de production, amélioration de la balance des paiements.</p> <p>Degré d'autosuffisance plus grand et accroissement des capacités de financer l'ajustement accompagné de transformation.</p> <p>Dégagement de ressources pour des activités productives afin d'appuyer l'ajustement accompagné de transformation, amélioration de la balance des paiements.</p> <p>Diversification plus grande, réduction de la vulnérabilité aux fluctuations des cours des produits de base, augmentation des exportations et des recettes d'exportation.</p> <p>Réduction de la dépendance extérieure, meilleure combinaison des produits et intégration plus poussée dans le continent.</p>

Description des instruments de politique et des mesures	Effets pour l'ajustement accompagné de transformation
C.8 Accords bilatéraux et multilatéraux concernant les produits primaires.	Amélioration et plus grande stabilité de la balance des paiements.
D. Mesures d'appui institutionnel	
D.1 Mise en place de "systèmes de crédit contrôlés pour la production alimentaire" suffisamment dotés dans les zones rurales avec accès facile pour les agriculteurs notamment en matière d'aval.	Accroissement soutenu de la production alimentaire et adoption de technologies propres à réduire la vulnérabilité aux conditions climatiques grâce à un accroissement des investissements dans des domaines tels que les projets d'irrigation à petite échelle.
D.2 Renforcement de la recherche agronomique axée sur la production, mise en place de services et de systèmes de vulgarisation pour la diffusion et l'application de la recherche.	Réalisation rapide de la révolution verte en Afrique particulièrement en ce qui concerne les cinq cultures fondamentales pour l'autosuffisance alimentaire dans la région (maïs, sorgho, mil, riz et tubercules) et accélération du processus de mise en place d'une base industrielle.
D.3 Création d'institutions rurales pour encourager les industries familiales et les petites industries avec un accent sur la technologie autochtone, le financement intérieur, l'infrastructure rurale et la participation des femmes.	Promotion du développement rural intégré, attrait plus grand des régions rurales, promotion du développement technologique rural, création d'emplois.
D.4 Elaboration d'une législation précise sur la propriété et sur la participation des différents groupes socio-économiques tels que les coopératives rurales, les artisans, les commerçants, etc..	Participation accrue de la population à la production, à la commercialisation et au développement en général et renforcement du secteur non structuré à intégrer en fin de compte dans le courant du développement.
D.5 Création d'institutions de développement communautaire, particulièrement d'ONG locales et de programmes d'auto-assistance.	Utilisation des collectivités, sur la base du volontariat, pour la mise en place d'infrastructures rurales telles que des routes de desserte et d'accès, des centres de santé et des cliniques, des écoles et des petits projets d'irrigation.

Description des instruments de politique et des mesures	Effets pour l'ajustement accompagné de transformation
D.6 Participation accrue des populations à la prise de décisions et aux programmes d'exécution.	Confiance accrue des populations dans la société et le gouvernement, détermination accrue à faire des sacrifices pour le développement, utilisation plus efficace de ressources humaines très motivées.

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

104. Afin que les instruments et mesures du tableau 5.2 restent en contexte, il faudrait les interpréter et les comprendre compte tenu des séquences du processus d'ajustement accompagné de transformation indiquées dans la figure 4.2 du chapitre 4 qui permet à l'économie, grâce à des changements d'orientations appropriés et à l'adoption des trains de mesures convenables figurant dans le cadre proposé, de réaliser simultanément l'ajustement et la transformation.

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

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

peut être accru grâce à des mesures comme un plus grand accès à la terre, au crédit, aux intrants agricoles et à une technologie améliorée.

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

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

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

110. La question de la promotion des exportations et de la relance du secteur des exportations traditionnelles doit être abordée de manière sélective et non pas simplement

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

111. L'exploitation rationnelle des ressources dont dispose l'Afrique sera favorisée dans la mesure où les pays de la région intégreront effectivement leurs structures de production et leurs marchés. En d'autres termes, les gouvernements africains devront s'organiser pour éliminer les doubles emplois coûteux dans l'industrie qui ont suivi la période des indépendances et mettre sur pied de nouvelles industries pour accroître le niveau des échanges intra-africains et entre l'Afrique et le reste du monde. Cela nécessitera donc des accords bilatéraux et multilatéraux entre pays africains concernant la rationalisation de l'industrie. Ce plan de rationalisation et de coordination, à condition d'être étendu à la production de produits primaires africains d'exportation tels que le café, le cacao et le cuivre, permettra aux pays producteurs de la région d'échapper au problème de la "combinaison erronée", selon laquelle la production d'une même gamme de produits d'exportation est stimulée dans un certain nombre de pays africains et non africains par des augmentations répétées des prix, avec pour résultat final une baisse des cours mondiaux des produits de base en question, ce qui réduit à néant les efforts visant à augmenter les recettes d'exportation. Il serait utile d'examiner de plus près la question de la complémentarité des politiques en matière de taux de change et des politiques commerciales en tant qu'instruments et mesures de base pour l'ajustement accompagné de transformation. A l'instar de la politique commerciale, la politique en matière de taux de change a des répercussions sur l'économie qui dépassent le simple effet immédiat sur les exportations et les importations. En plus de taux de change multiples, en Afrique, il faut mettre en place des politiques de gestion des importations, comportant des éléments variables de contrôle, de droit et de subvention des exportations au lieu de tout baser sur la libéralisation des échanges. En fait, la gestion des taux de change en Afrique doit être appuyée et complétée par une politique rationnelle d'importation et d'exportation, si l'on veut apporter les ajustements requis dans les structures de consommation et de production orientées vers l'extérieur.

112. On conteste l'utilisation de politiques commerciales sélectives et de taux de change multiples comportant des marchés monétaires subdivisés, soit par des mesures de contrôle des changes, soit par une distinction entre marché libre et marché officiel. Ces critiques tiennent aux difficultés d'ordre administratif, aux coûts d'exploitation ainsi qu'au risque d'abus et de fraude. Certes, l'existence d'un gouvernement efficace et la capacité de gestion et de contrôle sont un préalable non négligeable au succès de l'application de taux de change multiples et de politiques commerciales sélectives. Mais l'on

oublie souvent que les taux de change multiples sont déjà pratiqués dans de nombreux pays africains, avec l'approbation réticente du FMI et de la Banque mondiale dans le cadre des guichets I et II. Avec l'apparition d'un marché parallèle de devises dans la plupart des pays africains, rares sont ceux d'entre eux qui n'ont pas de fait un taux de change double. A propos de l'utilisation de taux de change doubles ou multiples dans les pays africains dans le cadre de la politique d'ajustement accompagné de transformation, il faudrait peut-être prendre acte de cette situation en haut lieu et prendre des mesures énergiques pour retirer le maximum de profit des instruments politiques.

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

- a) L'effet des taux d'intérêt sur l'épargne est-il suffisant pour l'ensemble de l'économie?
- b) Les ajustements des taux de change permettent-ils au marché de tirer pleinement parti de l'épargne potentielle, par exemple dans les zones rurales?
- c) Les taux d'intérêt nominaux entraîneront-ils une contraction marquée de l'économie et conduiront-ils à l'inflation par des pressions sur les fonds de roulement?
- d) Les taux d'intérêt nominaux provoqueront-ils un effondrement de la demande de crédit, en particulier si la recession frappe déjà l'économie?

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

4. La dialectique de l'ajustement accompagné de transformation

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

116. Il est clair que les mesures et instruments proposés dans le cadre de la CARPAS permettront de réaliser à la fois les objectifs de l'ajustement et de la transformation. Par exemple, le recours simultané à la restriction des importations, à des incitations sélectives et bien définies, au contrôle du crédit et à des subventions différentielles, permettra par leur interaction, d'alléger en partie les difficultés de balance de paiements en accroissant les exportations, en augmentant la production alimentaire et en réduisant les importations. L'utilisation judicieuse des taux de change multiples, outre qu'elle stimule la production, devrait endiguer la fuite des capitaux spéculatifs et encourager le rapatriement et le transfert des revenus gagnés à l'étranger. Cela devrait permettre de réduire les difficultés de balance de paiements. Par ailleurs, des ressources en devises étrangères seront dégagées à des fins d'investissement si le service de la dette extérieure est limité à un niveau raisonnable. Parallèlement, l'accent mis sur l'offre plutôt que sur la demande, grâce à l'utilisation sélective de politiques de crédit et de taux d'intérêt visant à encourager l'épargne et les investissements productifs, outre qu'il découragerait les transactions non productives, faciliterait une mobilisation accrue des ressources intérieures et permettrait aux économies africaines d'être mieux en mesure de faire face aux chocs extérieurs et intérieurs, de réduire l'inflation d'origine structurelle et d'assurer la croissance.

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

118. Pour appliquer les propositions figurant dans la CARPAS, il sera nécessaire de réorienter et de renforcer le cadre institutionnel à tous les niveaux et d'améliorer les structures administratives existantes; il s'agira tout particulièrement d'accroître la capacité du gouvernement de gérer les programmes efficacement. Cette mise en application exigera aussi une responsabilisation plus grande ainsi qu'une gestion "patriotique" de la part de ceux qui sont chargés du secteur public. Au niveau institutionnel, il est nécessaire que les bureaucraties trop centralisées fassent une place à la décentralisation locale, aux initiatives au niveau local et à l'autogestion communautaire. Le potentiel et la capacité des individus et du secteur privé en général de participer au développement doivent aussi être pleinement exploités. Le rôle accru des populations dans le processus de l'ajustement avec transformation devrait faciliter le bon fonctionnement d'un système de contrôles et de sauvegardes afin de se prémunir contre les excès bureaucratiques.

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

120. Finalement, il est vital, non seulement que les pays africains adoptent et appliquent le CARPAS dans l'élaboration de leurs programmes d'ajustement, mais aussi que les donateurs d'aide bilatérale et multilatérale à l'Afrique créent les conditions nécessaires à la bonne application de tels programmes. Etant donné le caractère holistique du projet de cadre de rechange, qui est axé à la fois sur l'ajustement et la transformation, il est clair qu'en matière de financement extérieur, l'Afrique aura besoin davantage d'apports autonomes de ses partenaires bilatéraux et multilatéraux. Toutefois, étant donné le passage actuel de programmes d'ajustement traditionnels à l'ajustement avec transformation, les institutions de développement et financières multilatérales devront faire preuve d'une plus grande souplesse tant en ce qui concerne les perceptions générales que la nécessité de flux de ressources non autonomes pour financer la nouvelle génération de programmes d'ajustement en Afrique. Les perspectives de mise en oeuvre de la solution de rechange seraient gravement compromises si les pays africains ne relevaient pas le défi de l'augmentation de la mobilisation des ressources intérieures et si les partenaires au développement de l'Afrique continuaient de lier leur assistance et leur appui au respect strict des conditions attachées aux programmes d'ajustement orthodoxes au lieu des propositions figurant dans le CARPAS. Même si celui-ci suppose des niveaux plus élevés d'apports de ressources non autonomes dans le court terme, l'élément essentiellement de transformation est tel que les besoins de balance de paiements et d'autres apports extérieurs, seront moindres au fur et à mesure que l'on progresse dans la voie d'un changement structurel et d'un développement auto-entretenu. Les propositions énoncées dans le contexte du cadre africain de référence aux programmes d'ajustement structurel feront l'objet, on l'espère, d'un large consensus qui leur permettra de se traduire en actes concrets.

CHAPITRE Six:

Stratégie et suivi de la mise en pratique

1. Introduction

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

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

2. Stratégies pour l'exécution au niveau national

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

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

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

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

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

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

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

127. La coopération entre les pays africains en vue d'harmoniser leurs conceptions des programmes de rechange pour l'ajustement avec transformation est un complément essentiel des efforts que ces pays déploient en vue d'atteindre l'autosuffisance collective. A cet égard, le secrétariat de la CEA et les MULPOC ont un rôle essentiel à jouer. Il faudrait dans ce cadre, approfondir chacun des trois processus décrits dans le cadre de re-

change, à savoir la mise en place des facteurs de production, la répartition du revenu et l'utilisation du revenu pour la satisfaction des besoins.

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

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

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

4. Financement de la mise en oeuvre du CARPAS

131. Il est nécessaire de mobiliser pleinement les ressources tant intérieures qu'extérieures requises pour la mise en oeuvre des programmes élaborés conformément au nouveau cadre. Les estimations précises des ressources requises pour financer ces programmes doivent être faites au niveau de chaque pays pris individuellement. Il est nécessaire d'élaborer d'abord les programmes nationaux sur la base du CARPAS, ensuite de déterminer les besoins en ressources. Certaines politiques et mesures déjà identifiées (Tableau 5.2) concernent la mobilisation des ressources intérieures et extérieures devant permettre aux pays africains de financer leur programme d'ajustement avec transformation. Il s'agit des suivantes:

- a) Instauration d'un meilleur environnement international pour le commerce des produits;
- b) Adoption de politiques et mesures appropriées pour la mobilisation des ressources intérieures;
- c) Utilisation plus efficace des ressources nationales limitées, notamment orientation des ressources vers les secteurs économiques et sociaux hautement prioritaires comme l'agriculture et l'éducation;

- d) Réduction des dépenses au titre du service de la dette extérieure;
- e) Ressources supplémentaires pouvant provenir de la croissance de l'économie africaine;
- f) Accroissement des apports de ressources extérieures provenant de sources bilatérales, multilatérales et privées;
- g) Encouragement des transferts par les nationaux résidant à l'étranger;
- h) Prévention des pertes financières découlant de la fuite des capitaux, de la surfacturation des importations et de la "sous-déclaration" des recettes d'exportation.

132. Une application rigoureuse de plusieurs de ces mesures devraient conduire à une plus grande mobilisation de ressources dans le contexte du CARPAS que dans celui des PAS actuels.

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

134. Les mesures d'allègement de la dette extérieure constituent une importante source de fonds pouvant financer l'application du CARPAS. La limitation du coefficient du service de la dette à des proportions maîtrisables permettrait de dégager un volume accru de ressources pour le processus d'ajustement. En 1988, les obligations de l'Afrique au titre du service de la dette se montaient à 29 milliards de dollars. Il importerait beaucoup pour les économies africaines qu'une portion substantielle de ces transferts demeure dans le continent pour financer le CARPAS. Par ailleurs, l'Afrique est devenue exportatrice nette de capitaux, même à destination du FMI. Selon les estimations, le continent a en termes nets transféré environ 1 milliard de dollars au FMI en 1986 et 1987, soit presque 1,4 % des exportations annuelles de biens et de services non facteurs de la région. Si cette tendance était inversée, des ressources additionnelles seraient disponibles pour le processus d'ajustement en Afrique.

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

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

5. Suivi

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

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

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

140. Les structures institutionnelles qui existent déjà au niveau des MULPOC et des différentes organisations sous-régionales de coopération économique en Afrique constituent un cadre approprié permettant de suivre la mise en oeuvre de politiques et programmes multinationaux harmonisés d'ajustement entraînant une transformation des structures, dans les domaines de la fiscalité, de la monnaie, du commerce, du développement agricole et industriel, etc.. Les Etats membres devront donner un caractère prioritaire à la conception et à la création de mécanismes de suivi à cet effet.

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

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

142. La communauté internationale, en particulier les institutions multilatérales de financement et de développement et les organismes donateurs bilatéraux ont un rôle important à jouer dans la mise en oeuvre du nouveau processus d'ajustement et de transformation dans les pays africains. Ces institutions doivent encourager et soutenir

les programmes conçus par les gouvernements africains, dans le cadre du CARFAS afin d'assurer que l'assistance qu'ils apportent à l'Afrique conduit à un processus de développement soutenu.

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

7. Conclusion

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

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

ANNEXES

Annexe I:

Formalisation globale du cadre du CARPAS

Il convient de souligner que le cadre de référence n'a pas pour objectif de pourvoir de modèles économiques standards applicables à tous les pays africains sans discrimination. Un tel exercice de modélisation doit se faire au niveau de chaque pays en tenant compte des circonstances particulières de ce pays. Cependant, le cadre de référence peut être exprimé sous forme de trois modules permettant de saisir les relations existant entre le processus de production, de distribution de revenu et de satisfaction des besoins essentiels.

Module 1

Le module 1 devrait permettre de définir les fonctions de production dans lesquelles les paramètres clés agissent sur les ressources telles que les ressources humaines, naturelles et financières pour déterminer les différents types et niveaux de production. Le module pourrait être exprimé comme suit:

$$Y = f(F1, R)$$

où

- Y représente la production totale par catégorie de biens et services. Ces catégories pourraient être regroupées suivant les secteurs tels que l'agriculture, les mines, l'industrie et les services. On pourrait également procéder à la désagrégation de ces catégories comme par exemple production alimentaire et non alimentaire pour le secteur agricole; les produits manufacturés de consommation, les produits intermédiaires et les biens d'équipement pour l'industrie, etc..
- F1 est un ensemble de paramètres représentant les effets relatifs des forces sur le type et le niveau des productions. De tels paramètres peuvent se rapporter par exemple à des forces telles que les conditions climatiques, la recherche et l'infrastructure organisationnelle.
- R représente l'ensemble des ressources disponibles à utiliser dans la production des différentes catégories de biens et services. (Elles pourraient inclure les ressources humaines, les ressources naturelles, la terre, les ressources en eau, l'épargne intérieure, les ressources financières extérieures, etc.).

Module 2

Le module 2 devrait être utilisé pour déterminer les fonctions de distribution dans lesquelles les paramètres clés agissent sur les productions pour déterminer les revenus des différents groupes institutionnels. Le module peut, en conséquence, être exprimé comme suit:

$$I = f(F2, Y)$$

où

- I représente les revenus des différents groupes institutionnels tels que les ménages, les entreprises et le gouvernement.
- F2 représente un ensemble de paramètres liés aux effets de différentes forces relatives au type et au niveau de distribution de revenu. (Ces paramètres peuvent se rapporter par exemple aux termes de l'échange entre ruraux et urbains, au type de propriété foncière, à la structure de l'emploi, etc.).
- Y est défini comme au module 1.

Module 3

Le module 3 devrait être utilisé pour générer les fonctions de dépense pour la satisfaction des besoins essentiels compte tenu du type de production intérieure, du type et du niveau de revenu. Dans ces équations, les paramètres clés agissent sur les revenus des différents groupes institutionnels pour déterminer le type et le degré de satisfaction de besoins. Le module peut donc s'exprimer comme suit:

$$N = f(F3, I, E)$$

où

- N représente les besoins individuels et collectifs (biens et services vitaux tels que l'alimentation, les services sociaux, les infrastructures de base...).
- F3 représente les indices des forces qui interviennent dans la détermination des différents besoins, par exemple : les types de consommation, le degré de pauvreté, et la structure de production déterminant les biens intermédiaires requis, etc..
- I est défini comme au module 2;
- E représente les écarts entre la production et les besoins, définissant ainsi de façon concomitante toutes les variables relatives aux transactions avec le reste du monde, telles que exportations, importations, dette extérieure, etc..

Annexe II

Déclaration commune d'Addis-Abeba des ministres de la planification économique et du développement et des ministres des finances d'Afrique sur le "Cadre africain de référence pour les programmes d'ajustement structurel en vue du redressement et de la transformation socio-économiques"

1. Nous, ministres des finances et ministres responsables de la planification économique et du développement d'Afrique profondément préoccupés par la détérioration constante de la situation en Afrique et des conditions sociales des populations africaines, nous sommes réunis conjointement à Addis-Abeba (Ethiopie) le 10 avril 1989. Nos travaux ont porté sur l'examen du Cadre africain de référence pour les programmes d'ajustement structurel en vue du redressement et de la transformation socio-économiques
2. Nous avons été inspirés dans nos travaux par les recommandations faites par l'Assemblée générale des Nations Unies à sa quarante-troisième session sur l'examen et l'évaluation à mi-parcours du Programme d'action des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique, 1986-1990, selon lesquelles, notamment, les pays africains devraient redoubler d'efforts dans la recherche d'un cadre conceptuel et pratique viable pour les programmes d'ajustement structurel économique en tenant compte des objectifs et stratégies de développement à long terme aux niveaux national, sous-régional et régional.
3. En examinant le Cadre africain de référence, nous avons pleinement reconnu les efforts courageux déployés par les gouvernements africains pour appliquer les réformes de politique générale qu'ils s'étaient engagés à mettre en oeuvre dans le contexte du Programme d'action des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique. Nous avons également noté que dans la plupart des cas, ces réformes étaient entreprises dans le contexte difficile des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel appuyés respectivement par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale.
4. Nous avons constaté que les programmes classiques d'ajustement structurel n'avaient généralement pas pris en compte la dimension sociale et humaine, les objectifs de développement à long terme et les besoins de transformation structurelle des économies africaines.
5. Nous considérons que le CARPAS est conforme aux objectifs de développement de l'Afrique tels qu'ils sont définis tant dans le Plan d'action de Lagos que dans le Programme d'action des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique, 1986-1990. Ce cadre pourrait constituer un instrument de dialogue constructif avec les partenaires du développement de l'Afrique et aider à l'élaboration de programmes nationaux propres à assurer un développement auto-entretenu et équitable.
6. Nous avons donc adopté le Cadre africain de référence pour les programmes d'ajustement structurel en vue du redressement et de la transformation socio-économiques et décidé que ce document devrait être soumis aux instances appropriées.

7. Nous sommes fermement convaincus du fait que la population dans son ensemble doit être pleinement associée à l'élaboration, à la mise en oeuvre et au suivi du Cadre africain de référence pour les programmes d'ajustement structurel au niveau national. A cette fin, chaque pays devrait prendre les mesures appropriées pour instaurer l'environnement propice nécessaire à une participation populaire effective et consolider et approfondir ainsi le processus d'un développement national autonome.
8. Nous sommes en outre fermement convaincus que le CARPAS nécessite un nouveau type de partenariat non seulement entre les gouvernements d'Afrique eux-mêmes mais aussi entre les gouvernements africains et ses partenaires du développement. Il est par conséquent essentiel que les gouvernements africains procèdent à des consultations entre eux-mêmes aux niveaux bilatéral et sous-régional pour l'élaboration, la mise en oeuvre et le suivi effectifs du CARPAS. La compréhension de la communauté internationale et son soutien au CARPAS, notamment sous la forme de flux de ressources non autonomes accrus, sont également d'une importance cruciale. De même, un accroissement substantiel des flux de ressources autonomes et à des conditions non libérales est essentiel à la réussite du CARPAS.
9. Nous tenons à exprimer notre gratitude et notre satisfaction à la Commission économique pour l'Afrique, sous la direction de son Secrétaire exécutif, pour son rôle de premier plan dans les initiatives ayant permis de lancer et d'élaborer le Cadre africain de référence pour les programmes d'ajustement structurel en vue du redressement et de la transformation socio-économiques.
10. Enfin, nous renouvelons notre gratitude au Gouvernement et au peuple de la République populaire et démocratique d'Ethiopie et, en particulier au Président Mengistu Haile Mariam, Secrétaire général du Parti des travailleurs d'Ethiopie, Président de la République populaire et démocratique d'Ethiopie et Commandant en chef des forces armées révolutionnaires, pour avoir encore une fois donné à l'Afrique l'occasion historique de se pencher sur une aussi importante question et d'adopter un Cadre africain de référence pour les programmes d'ajustement structurel en vue du redressement et de la transformation socio-économiques. Le soutien constant que le Gouvernement et le peuple éthiopiens apportent à la Commission a toujours grandement contribué au succès des travaux de ses sessions.

Faite à Addis-Abeba (Ethiopie), 10 avril 1989.

Annexe III

Résolution 676 (XXIV) portant sur

Le Cadre africain de référence pour les programmes d'ajustement structurel en vue du redressement et de la transformation socio-économiques (CARPAS)

La Conférence des ministres,

Réaffirmant les objectifs du développement de l'Afrique énoncés dans le Plan d'action de Lagos et dans l'Acte final de Lagos ainsi que dans le Programme d'action des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique, 1986-1990,

Rappelant le document A/43/664 de l'Assemblée générale des Nations Unies exhortant les pays africains à "redoubler d'efforts pour rechercher un cadre conceptuel et pratique viable pour les programmes d'ajustement structurel économique en tenant compte des objectifs et stratégies de développement à long terme aux niveaux national, sous-régional et régional",

Rappelant également la Déclaration de Blantyre des ministres africains des finances sur la solution africaine de rechange pour les programmes d'ajustement structurel : un cadre pour la transformation et le redressement, adoptée à la troisième réunion de la Conférence des ministres africains des finances, tenue à Blantyre (Malawi) du 6 au 8 mars 1989,

Rappelant en outre la Déclaration commune sur le cadre africain de référence pour les programmes d'ajustement structurel en vue du redressement et de la transformation socio-économiques (CARPAS) des ministres africains chargés de la planification économique et du développement et des ministres africains des finances, adoptée lors de leur réunion conjointe le 10 avril 1989, à Addis-Abeba (Ethiopie),

Préoccupée par la détérioration persistante des conditions économiques, financières et sociales des pays africains, en dépit des efforts louables déployés par les gouvernements africains pour appliquer des réformes générales et des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel, souvent avec l'appui du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, respectivement,

Convaincue de l'urgente nécessité pour les économies africaines, non seulement de procéder à des ajustements, mais aussi d'instaurer une transformation structurelle, une croissance et un développement soutenus,

Ayant examiné la Solution africaine de rechange aux programmes d'ajustement structurel : un cadre pour la transformation et le redressement, telle que contenue dans le document E/ECA/CM.15/6/Rev.2 et ayant décidé de le changer en cadre africain de référence pour les programmes d'ajustement structurel en vue du redressement et de la transformation socio-économiques (CARPAS),

1. Adopte le Cadre africain de référence pour les programmes d'ajustement structurel en vue du redressement et de la transformation socio-économiques, en tant que cadre pragmatique qui devrait aider les pays africains, individuellement et collectivement, à formuler des programmes nationaux prenant en compte l'ajustement accompagné de transformation, les aider

également à négocier ces programmes, à assurer un développement auto-entretenu et équitable;

2. Lance un appel à la communauté internationale pour qu'elle appuie pleinement les pays africains dans l'exécution de leurs programmes nationaux, et qu'elle accroisse son appui financier à l'Afrique, en particulier sous forme de flux de ressources autonomes et à des conditions non libérales;
3. Prie le Secrétaire exécutif de soumettre le CARPAS au groupe de travail des gouverneurs africains du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, à sa réunion de juillet 1989, pour incorporation dans les mémorandums du Directeur général du FMI et du Président de la Banque mondiale, ainsi que dans la Déclaration commune à l'intention de la réunion annuelle; et d'entamer des consultations étroites au niveau de la direction et au niveau technique avec les institutions multilatérales de développement et de financement, en particulier la Banque africaine de développement, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, afin de les amener à accepter le CARPAS;
4. Prie le Président de la quinzième réunion de la Conférence des ministres africains chargés de la planification économique et du développement, en collaboration avec le Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Afrique, de présenter le Cadre africain de référence pour les programmes d'ajustement structurel en vue du redressement et de la transformation socio-économiques à la seconde session ordinaire de 1989 du Conseil économique et social, puis à l'Assemblée générale des Nations Unies, lors de sa quarante-quatrième session. A cet égard, le représentant permanent de son pays auprès de l'ONU à New York devra transmettre le document contenant le CARPAS au Secrétaire général de l'ONU, en lui demandant de l'inscrire à l'ordre du jour de la quarante-quatrième session et de le faire distribuer comme document de l'Assemblée générale;
5. Demande en outre que le CARPAS soit soumis à la réunion du Comité de développement de la Banque mondiale et du FMI et au groupe des vingt-quatre en septembre 1989, conjointement par le Président de la Conférence des ministres africains des finances et celui de la Conférence des ministres africains chargés de la planification économique et du développement. A cet égard, le Secrétaire exécutif de la CEA devra se mettre en rapport avec le Directeur général du FMI et le Président de la Banque mondiale.