



# Afrique : les ingrédients

À l'extérieur de l'hôpital Kamuzu Central, au Malawi, des parents de patients préparent des repas.

*Abdoulaye Bio-Tchané et Etienne B. Yehoue*

## Comment mieux orienter l'aide pour pérenniser le développement en Afrique subsaharienne

**P**AR CERTAINS aspects, l'Afrique subsaharienne est finalement sur la voie d'une croissance durable. Elle enregistre une forte croissance pour la quatrième année consécutive, et devrait poursuivre sur sa lancée l'an prochain. Elle profite de la hausse des recettes pétrolières, la vigueur des cours des produits de base et l'allègement de la dette pour réduire la pauvreté. Alors qu'une partie de l'Afrique reste rongée par les guerres et la corruption, ailleurs l'amélioration des résultats et des politiques économiques aident les pays à donner une meilleure assise à leur économie. Ces bonnes nouvelles sont-elles temporaires?

Un examen des chiffres donne à réfléchir. Après tout, malgré des progrès récents, le revenu par habitant en Afrique (mesuré en dollars de 2000) est moins élevé qu'il y a 25 ans (voir graphique 1). De plus, au moins jusqu'à récemment, l'Afrique était perdue dans un cycle démoralisant de coups de frein et d'accélération et d'accès de troubles civils qui a conduit à l'instabilité macroéconomique et à une forte inflation.

Toutefois, la diminution du revenu par habitant en Afrique ne peut s'expliquer par une baisse de l'éducation formelle ou du capital. Les indicateurs socioéconomiques révèlent que l'Afrique est plus éduquée aujourd'hui qu'il y a 25 ans. En effet, le taux de scolarisation primaire dépasse actuellement 90 % et le taux de scolarisation secondaire a également augmenté, quoique pour atteindre seulement 30 % environ

(voir graphique 2). De même, le taux d'alphabétisation est de 59 % pour les adultes et de près de 70 % pour les jeunes. Même si ces indicateurs ne permettent pas de mesurer parfaitement le capital humain, ils indiquent que les ressources humaines ne se sont pas détériorées.

De même, les flux de capitaux bruts vers l'Afrique ont augmenté au cours des trente dernières années, et la région a profité d'apports d'aide massifs et d'un récent allègement de la dette. Ces flux d'aide ne suffisent pas pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement, mais leur hausse récente a été remarquable et pose même des problèmes pour la conduite de la politique monétaire dans certains pays. Toutefois, ce surcroît d'aide n'a pas permis de réaliser le développement économique promis (voir graphique 3). En d'autres termes, si l'éducation et le capital sont importants, ils ne suffisent pas pour maintenir une forte croissance en Afrique.

Quels sont donc les ingrédients manquants? Il est clair que des maladies tropicales telles que le paludisme et les infestations par les vers créent des conditions sanitaires difficiles qui réduisent la productivité du travail. De plus, les institutions corrompues héritées des anciens colons ont conduit à la faiblesse actuelle des institutions en Afrique, et ont donc contribué à mettre en place des conditions défavorables à la croissance. Toutefois, nous nous intéressons ici à un aspect souvent négligé du développement de l'Afrique à long terme : la nécessité d'encourager la création d'une administration publique indépendante



# manquants

et équitable, appuyée par une société civile puissante, un secteur privé efficace et des institutions qui surveillent l'action des pouvoirs publics. Une aide extérieure ciblée peut contribuer à créer ce type de structure de gouvernance.

## La démocratie ne suffit pas

En dépit de la croissance récente, les pays africains ont été lents à adopter des réformes agressives qui permettent de réaliser un développement rapide et durable comme en Asie du Sud-Est. Pourquoi? L'Afrique a essayé aussi bien la démocratie que la dictature. De manière générale, aucun de ces régimes n'a réussi à mettre en place les conditions propices à une croissance durable.

Depuis l'indépendance, l'Afrique a été dominée par des gouvernements autoritaires. En effet, entre 1946 et 2000, on compte seulement 189 années-pays de démocratie en Afrique, contre 1.823 années-pays de dictature (Golder and Wantchekon, 2004). Lors des élections qui ont suivi immédiatement l'indépendance, de nombreux partis politiques étaient en lice, et les électeurs avaient le choix. Toutefois, peut-être en raison de l'absence d'une culture ou d'une tradition démocratique, les

élections multipartites ont été rapidement remplacées par un système de parti unique.

Sous la dictature, les gouvernements jouissaient d'un pouvoir total et n'étaient pas redevables à des groupes d'intérêts particuliers. Toutefois, ces régimes n'ont pas permis de réaliser une croissance durable (ou parfois une croissance *tout court*), mais ils ont sapé les relations entre l'État et la société, qui sont si importantes pour mettre en place les réseaux institutionnalisés qui permettent la négociation et la renégociation continues des objectifs et des politiques (Evans, 1995).

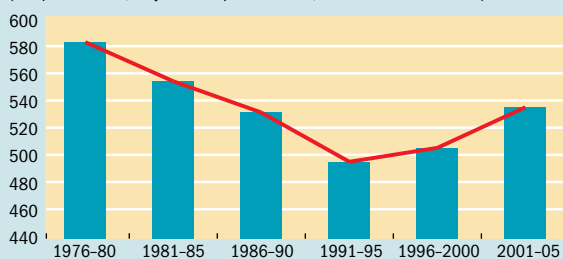
Les gouvernements sous ces régimes étaient privés de sources de pouvoir intellectuel et de l'avantage d'une exécution privée et décentralisée de l'action. Dans certains cas, ils ont adopté un comportement prédateur, encourageant la corruption en soutirant des rentes ou des pots-de-vin au détriment de la société. Il est clair que les dictatures africaines n'ont pas démontré le type d'autonomie qui créerait les conditions propices à une administration hautement méritocratique, caractérisée par sa loyauté et sa cohérence institutionnelle. Elles ont ainsi compromis le développement économique et, partant, donné les raisons d'essayer un régime politique différent, la démocratie.

Graphique 1

## Un lent rattrapage

En dépit des progrès récents, l'Afrique ne fait que retrouver les niveaux de revenus des années 80.

(PIB par habitant, moyenne simple sur 5 ans, dollars 2000 constants)



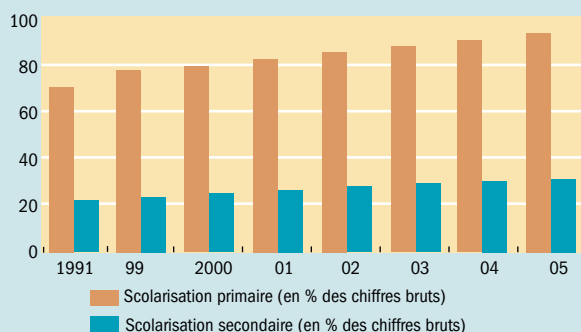
Source : Banque mondiale, base de données des Indicateurs du développement dans le monde.

Graphique 2

## Mieux éduqués

La scolarisation progresse ...

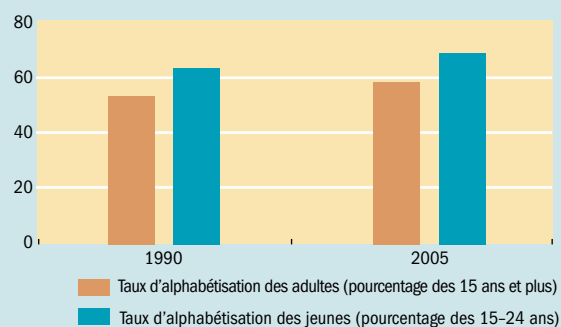
(pourcentages)



Note : Pas de données disponibles pour les périodes 1991 et entre 1992 et 1998.

... et l'alphabétisation aussi : le manque d'éducation n'est donc pas le principal facteur qui freine le développement.

(pourcentages)



Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde.  
Note : Données disponibles seulement pour 1990 et 2005.

Les années 90 ont connu de nombreuses expériences de démocratisation en Afrique. En effet, tous les pays africains, sauf quatre, ont organisé une sorte d'élection libre dans les années 90 (Bratton and van de Walle, 1997). Toutefois, l'émergence de la démocratie dans de nombreux pays africains n'a pas encore permis de créer les conditions propices à une croissance durable.

## «À cause des institutions incohérentes qui résultent d'une administration fortement politisée, le gouvernement est incapable de régler les problèmes collectifs et de transcender les intérêts individuels ou collectifs.»

Il ressort d'un examen approfondi du nouveau paysage politique que la plupart des partis politiques qui ont été créés pendant la transition vers la démocratie l'ont été selon des critères ethniques. Dans de nombreux pays, des partis politiques ethniques se sont développés et, dans ceux très fragmentés sur le plan ethnique, aucun parti politique n'est capable de remporter la majorité des votes. Un candidat gagne une élection présidentielle en formant une coalition. Cela conduit à l'émergence de «faiseurs de rois», des chefs de groupes ou de partis politiques ethniques qui sont censés représenter les préférences des membres de ces groupes. Leur émergence est encore plus probable lorsque la majorité des électeurs n'est pas informée, parce qu'ils peuvent convaincre les membres de leur groupe de se rallier à un parti unique plutôt que de répartir leurs votes entre divers partis. Cela se produit même quand les préférences

d'un de ces faiseurs de rois ne correspondent pas exactement à celles des membres du groupe (Yehoue, 2007).

Les coalitions sont formées avant les élections, sur la base des promesses faites par les candidats d'attribuer des postes administratifs ou d'autres rentes aux faiseurs de rois en échange de leur soutien et donc de celui des membres de leur groupe. Les candidats élus de cette manière doivent indemniser les faiseurs de rois pour conserver leur soutien et se maintenir au pouvoir. Cela renforce le favoritisme et le clientélisme; des personnes non qualifiées obtiennent des postes clés au sein de l'administration. Donc, les chefs des groupes ethniques fraîchement émancipés utilisent leur nouveau pouvoir pour acheter des faveurs ou obtenir de l'appareil politique des avantages pour leur groupe. En d'autres termes, ils monnaient leur pouvoir politique.

Cette nouvelle dynamique politique réduit l'autonomie du gouvernement. Les groupes ethniques agissent donc inconsciemment comme des machines à soutirer des rentes qui entretiennent des administrations fort politisées et une corruption généralisée.

À cause des institutions incohérentes qui résultent d'une administration fortement politisée, le gouvernement est incapable de régler les problèmes collectifs et de transcender les intérêts individuels ou collectifs. Les règles et les décisions sont donc de simples produits à vendre au plus offrant. Il en résulte un ensemble imprévisible de règles et de décisions politiques. Dans ces systèmes, le pouvoir étatique réduit les capacités de production privées, et la distribution et la croissance en souffrent. La simple promulgation d'une démocratie n'est donc pas une condition suffisante pour obtenir de bons résultats économiques. La question de savoir si elle est nécessaire à la croissance économique ne s'inscrit pas dans le cadre de cet article.

### Comment l'Afrique peut-elle s'en sortir?

Une croissance durable requiert une bonne gouvernance, qui elle-même passe par une bonne organisation de l'administration publique. Celle-ci est facilitée par un recrutement hautement sélectif et fondé sur le mérite, qui crée un sentiment de loyauté et encourage la cohérence institutionnelle. De plus, un certain isolement par rapport à la structure sociale environnante permet au gouvernement d'adopter des politiques qui favorisent la croissance. En d'autres termes, la connaissance — c'est-à-dire la capacité de bien gérer les affaires publiques — et un certain degré d'autonomie sont essentiels à une bonne gouvernance et donc au développement économique.

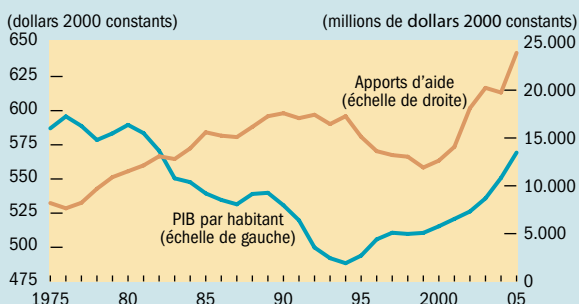
Les gouvernements doivent être suffisamment isolés de la structure sociale environnante pour éviter d'être pris en otage par les groupes ethniques ou les groupes d'intérêts particuliers. Un gouvernement autonome serait mieux placé pour adopter des politiques qui accélèrent la croissance, limitent la corruption et encouragent la responsabilisation. Un pays peut mettre en place un gouvernement autonome en promouvant la liberté de la presse et en favorisant la croissance de la société civile et des institutions publiques qui encouragent la transparence budgétaire, tout en facilitant le développement du secteur privé en vue de créer des emplois et de partager la richesse.

La mise en place d'une société civile puissante est importante, non seulement pour libérer les gouvernements des faiseurs de rois, mais aussi pour les responsabiliser. Le développement du

Graphique 3

### Plus d'aide pour l'Afrique

Une hausse de l'aide n'annonce pas nécessairement une accélération de la croissance.



Sources : Banque mondiale, base de données des Indicateurs du développement dans le monde; Organisation de coopération et de développement économiques.

secteur privé est crucial pour créer des emplois et des opportunités financières pour des fonctionnaires qui, sinon, pourraient se tourner vers la corruption. Enfin, l'établissement d'institutions qui garantiraient la transparence des finances publiques permettrait de préserver l'honnêteté des gouvernements.

**Développer la société civile.** Il est facile pour les faiseurs de rois d'utiliser les groupes ethniques pour soutirer des rentes dans les premières phases de la démocratie, parce qu'une grande partie des électeurs sont sous-informés : ils pensent qu'ils sont mieux défendus par un chef qui appartient à leur groupe ethnique. À mesure qu'ils deviennent mieux informés, ils commencent à regarder au-delà de l'identité ethnique, ce qui réduit l'impact des groupes ethniques comme moyen de soutirer des rentes. À ce stade, les élections peuvent remplir efficacement leur fonction de contrôle des fonctionnaires, et la corruption diminuera.

Cette dynamique se produit lorsque les électeurs informés s'organisent et stimulent la société civile. Celle-ci, à travers des organisations non gouvernementales et autres organisations privées, sensibilise les électeurs et participe à l'émancipation politique.

L'importance de la société civile dans la lutte contre la corruption est bien reconnue sur la scène politique. Le gouvernement ne peut seul combattre la corruption, car il est perçu comme faisant partie du problème, alors que le secteur privé, dans sa quête de maximisation des bénéfices, dispose de peu de légitimité en la matière et pourrait être perçu comme initiateur et victime des pratiques de corruption (Bio-Tchané and Montigny, 2000). La société civile, en tant que troisième secteur, dispose de la légitimité et du pouvoir pour lutter contre la corruption, en attirant l'attention sur les injustices et le besoin de transparence. C'est évidemment plus simple lorsqu'il existe une réelle liberté d'expression et d'association. La liberté de la presse, qui facilite la circulation de l'information et contribue à l'éducation des électeurs, est cruciale pour le développement de la société civile.

Il est donc nécessaire d'encourager le développement d'une presse libre et de la société civile, ainsi que de renforcer la circulation de l'information pour créer un électorat informé. À mesure que la démocratie mûrit et que le public devient plus informé grâce à l'activisme de la société civile, le gouvernement pourra donc récupérer une certaine autonomie par rapport à la structure sociale environnante. Ce processus permettant d'équilibrer les relations entre l'État et la société, avec l'appui politique nécessaire de la population, le gouvernement peut alors adopter des politiques qui favorisent la croissance et formuler des projets qui vont au-delà de la satisfaction des demandes immédiates de groupes politiquement puissants.

**Promouvoir le secteur privé.** Il se peut que la culture de la corruption soit aussi facilitée par le manque de possibilités d'enrichissement grâce à une activité privée dans la plupart des pays africains. Par conséquent, la politique devient le moyen d'accéder à la richesse. La corruption, tout comme la violence, se développe lorsque le manque d'opportunités en dehors de la politique, conjugué aux faibles institutions politiques, orientent les énergies vers des comportements inacceptables (Huntington, 1968). De plus, il convient de distinguer la corruption qui provient du secteur public et celle du secteur privé.

La corruption qui provient du secteur public concerne le népotisme, la recherche de rentes par les partis politiques ou

les agents des douanes, la fraude des fonctionnaires, les faveurs accordées aux faiseurs de rois, la mauvaise gestion des privatisations, les marchés publics manipulés et l'extorsion de fonds. Certaines de ces pratiques interviennent au sein du secteur public sans aucune interaction avec le secteur privé; le reste résulte de l'interaction entre les deux secteurs. La corruption qui provient du secteur privé concerne le financement illégal des campagnes électorales, les pots-de-vin, les cadeaux, etc. Par exemple, un chef d'entreprise offre des cadeaux à des fonctionnaires en échange d'une application favorable des lois et règlements. Le

**«La liberté de la presse, qui facilite la circulation de l'information et contribue à l'éducation des électeurs, est cruciale pour le développement de la société civile.»**

développement du secteur privé lié à la technologie réduit la corruption provenant du secteur public, car il offre d'autres options aux fonctionnaires qui, sinon, auraient pu opter pour la corruption (Ruhashyankiko and Yehoue, 2006). Selon Ruhashyankiko et Yehoue, le recul de la corruption provenant du secteur public excède l'éventuelle hausse de la corruption provenant du secteur privé qui pourrait résulter de l'expansion de celui-ci. En d'autres termes, le développement du secteur privé lié à la technologie s'accompagne d'une baisse de la corruption globale, ce qui donne à penser que les politiques de lutte contre la corruption devraient inclure des stratégies de développement du secteur privé.

**Renforcer les institutions publiques chargées de promouvoir la transparence.** La société civile ne sera pas efficace si elle ne dispose pas des informations nécessaires pour sensibiliser le public, d'où la nécessité de renforcer les institutions chargées de promouvoir la transparence. Les institutions de diffusion de l'information, notamment celles qui encouragent la transparence des finances publiques, doivent être renforcées.

Le processus budgétaire doit s'aligner sur les pratiques internationales en matière de planification, d'allocation des ressources et d'exécution. Alors que de nombreux pays africains ont progressé par rapport à certaines normes de transparence des finances publiques, d'autres affichent encore des lacunes. Par exemple, en Zambie, le rapport sur la gestion des finances publiques de 2005, publié par le programme Public Expenditure Management Financial Accountability en collaboration avec le gouvernement zambien, signale des faiblesses dans l'observation des contrôles internes en raison de l'insuffisance des flux d'information et des contraintes de capacités. Le budget étant ainsi moins transparent, le budget initial ne permet pas de bien prévoir les dépenses effectives.

De même, alors que le FMI, dans un rapport sur l'observation des normes budgétaires, reconnaît que le Ghana respecte les normes de transparence budgétaire dans plusieurs domaines, il note que i) la couverture de l'ensemble des administrations

publiques et de l'administration centrale dans le budget est incomplète; ii) une part élevée des dépenses se fait par des transferts à des fonds statutaires, dont les dépenses ne sont pas consolidées avec celles de l'administration centrale et sont parfois mal déclarées; iii) les audits internes et externes sont inefficaces, d'où un contrôle insuffisant et un arriéré considérable de rapports d'audit; iv) les lois et règlements sont appliqués d'une manière qui entrave l'activité du secteur privé (FMI, 2004).

En outre, peu de pays africains disposent d'une loi de règlement, qui est un outil essentiel pour contrôler l'exécution du budget et identifier les éventuelles «niches» de corruption. Par exemple, dans certains pays, l'indépendance du système judiciaire lui permet d'utiliser des pratiques budgétaires non standard et offre donc aux juges une latitude considérable pour détourner des fonds à des fins personnelles. En l'absence d'une loi de règlement, il est difficile de détecter ce genre d'abus. Au Bénin, c'est la loi de règlement entrée en vigueur en 1999 qui a révélé un scandale de corruption impliquant de nombreux juges qui détournaient des fonds.

Il est donc vital de mettre en place des institutions comme un bureau d'audit, dont le rôle est essentiel pour un bon règlement budgétaire. Il convient de renforcer les capacités d'audit interne et externe. Les bureaux d'audit doivent être indépendants et disposer de comptables bien formés, car le règlement budgétaire requiert des capacités d'audit considérables. Non seulement le règlement devrait être obligatoire et réalisé dans les délais, mais la publication des résultats est de la plus haute importance. Il est essentiel aussi de renforcer les commissions parlementaires spécialisées pour améliorer leur contrôle de l'exécutif. En particulier, la commission parlementaire chargée de la loi de finances doit inclure des experts en comptabilité et en audit. L'assistance technique fournie par la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique aux commissions parlementaires spécialisées dans de nombreux pays africains représente un pas dans la bonne direction.

De même, il est crucial d'accroître la transparence des règles de passation des marchés publics, ainsi que de renforcer le contrôle bancaire et de publier des informations sur le blanchiment d'argent. Pour garantir la transparence des finances publiques, il faut mettre en place des institutions puissantes qui veillent à l'équilibre des pouvoirs. L'objectif est de donner à la société civile davantage d'informations sur les pratiques de corruption de manière à ce que les électeurs sous-informés soient sensibilisés à l'importance de la responsabilisation de leurs dirigeants.

### Implications pour le décaissement de l'aide

Notre analyse a plusieurs implications pour les donateurs. Étant donné leur importance dans la lutte contre la corruption, le développement du secteur privé, les organisations de la société civile et les institutions budgétaires publiques requièrent une attention particulière, d'autant que l'aide accordée à l'Afrique augmente.

Premièrement, **il faut orienter l'aide vers des politiques favorisant le développement du secteur privé**, peut-être en encourageant la formation de capital-risque ou de fonds de capital-risque, ainsi que les mécanismes de garantie des petites et moyennes entreprises. Cela peut se faire grâce à un programme

spécial similaire au programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation établi par la Commission européenne pour promouvoir l'esprit d'entreprise et l'innovation.

Deuxièmement, **il convient de réorienter certains fonds vers des agences de presse et des organisations de la société civile dans chaque pays pour promouvoir la liberté de la presse et le dynamisme de la société civile**. L'un des critères à retenir pour les agences de presse et les organisations de la société civile qui reçoivent de l'aide serait leur indépendance par rapport au gouvernement en place — dans certains pays, elles complotent avec le gouvernement et deviennent des organes de propagande gouvernementale.

Il faut aider les organisations de la société civile à collecter des informations et à éduquer les électeurs. Celles qui reçoivent de l'aide doivent aussi être contrôlées. La Banque mondiale, le Ministère britannique du développement international ou l'Agence française de développement, par exemple, pourraient mener des enquêtes périodiques pour juger de leur efficacité.

Troisièmement, **si l'aide est utilisée pour renforcer les capacités d'audit interne et externe, il sera plus facile pour les organisations de la société civile de collecter et de diffuser l'information**. Cela permettra de familiariser les électeurs aux questions en jeu, afin qu'ils puissent demander des comptes aux dirigeants qui n'adoptent pas des politiques favorisant la croissance. Cette information accroîtrait la probabilité que les élections disciplinent effectivement les fonctionnaires. ■

*Abdoulaye Bio-Tchané, ancien Ministre des finances et de l'économie du Bénin, est Directeur du Département Afrique du FMI. Etienne B. Yehoue est économiste au Département des marchés monétaires et de capitaux du FMI.*

---

#### Bibliographie :

Bio-Tchané, Abdoulaye, et Philippe Montigny, 2000, Lutter contre la corruption : un impératif pour le développement du Bénin dans l'économie internationale (Cotonou, Bénin : Le Flamboyant).

Bratton, Michael, and Nicholas van de Walle, 1997, Democratic Experiments in Africa (Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press).

Evans, Peter, 1995, Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation (Princeton, New Jersey: Princeton University Press).

Fonds monétaire international, 2004, Ghana: Report on the Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency Module, IMF Country Report 04/203, July (Washington).

Golder, Matt, and Leonard Wantchekon, 2004, "Africa: Dictatorial and Democratic Electoral Systems since 1946," in Handbook of Electoral System Choice, ed. by Joseph Colomer (London: Palgrave).

Huntington, Samuel P., 1968, Political Order in Changing Societies (New Haven: Yale University Press).

Ruhashyankiko, Jean-François, and Etienne B. Yehoue, 2006, "Corruption and Technology-Induced Private Sector Development," IMF Working Paper 06/198 (Washington: International Monetary Fund).

Yehoue, Etienne B., 2007, "Ethnic Diversity, Democracy, and Corruption," IMF Working Paper 07/218 (Washington: International Monetary Fund).

Zambia, Ministry of Finance and National Planning, 2005, Zambia: Public Financial Management Performance Report and Performance Indicators, PFM Performance Management Report (Lusaka).