

Joint Africa Institute



**CAPACITY BUILDING,
GOVERNANCE, AND ECONOMIC
REFORM IN AFRICA**

Edited by Michel A. Dessart and Roland E. Ubogu



Joint Africa Institute

Inaugural Seminar on

**CAPACITY BUILDING, GOVERNANCE, AND
ECONOMIC REFORM IN AFRICA**

Abidjan, Côte d'Ivoire, 2–3 November 1999

Edited by

Michel A. Dessart
JAI Director

Roland E. Ubogu
JAI Chief Economist

International Monetary Fund
African Development Bank
World Bank
2001

©2001 International Monetary Fund

Production: IMF Graphics Section
Cover design: Lai Oy Louie
Typesetting: Choon Lee

Cataloging-in-Publication Data

Capacity building, governance, and economic reform in Africa : Abidjan, Côte d'Ivoire, 2-3 November 1999 / edited by Michel A. Dessart and Roland E. Ubogu — Washington, D.C. : International Monetary Fund, 2001.

p. cm.

At head of title: Inaugural seminar on.
"Joint Africa Institute."

Title on added t.-p.: Renforcement des capacités, gouvernance et réformes économiques en Afrique.

English and French back-to-back.

ISBN 158906-072-5

1. Africa — Politics and government. 2. Financial institutions, International — Africa. 3. Training — Africa. 4. International Monetary Fund — Africa. 5. Africa — Economic policy. I. Dessart, Michel A. II. Ubogu, Roland E. III. International Monetary Fund. IV. Title: Renforcement des capacités, gouvernance et réformes économiques en Afrique.
JQ1875.C36 2001

Price: \$19.00

Address orders to:

International Monetary Fund, Publication Services
700 19th Street, N.W., Washington, D.C. 20431, U.S.A.
Telephone: (202) 623-7430 Telefax: (202) 623-7201
E-mail: publications@imf.org
Internet: <http://www.imf.org>

TABLE OF CONTENTS

	Pages
INTRODUCTION	
Michel A. Dessart	1
I. CAPACITY BUILDING, GOVERNANCE, AND ECONOMIC REFORM IN AFRICA	
<i>Opening Addresses</i>	
Omar Kabbaj	4
Michel Camdessus	10
Vinod Thomas	15
Daniel Kablan Duncan	21
II. THE CHANGING ROLE OF THE STATE, GOVERNANCE AND NEW CAPACITY REQUIREMENTS	
Tidjane Thiam	29
Henock Kifle	33
George Abed	38
Vinod Thomas	48
Comments from the floor	52
III. THE CHALLENGE OF ACHIEVING MACROECONOMIC STABILITY IN AFRICA	
Goodall Gondwe	53
Kwesi Botchwey	54
Mamoudou Touré	58
Comments from the floor	65
IV. REQUIREMENTS FOR CAPACITY BUILDING IN AFRICA	
Charles Konan Banny	67
Ruth Nankabirwa Ssentamu	68

CONTENTS

Juliette Bonkougou	75
Jose Sulemane	80
Comments from the floor	82
V. ROLE OF INTERNATIONAL FINANCIAL INSTITUTIONS IN CAPACITY BUILDING IN AFRICA	
Ole Blicher Olsen	84
Cyril Enweze	86
Saleh Nsouli	90
Brian Levy	98
Comments from the floor	103
CLOSING REMARKS	
Chanel Boucher	104
LIST OF PARTICIPANTS	107

INTRODUCTION

Michel A. Dessart

On behalf of the African Development Bank (ADB), the International Monetary Fund (IMF), and the World Bank, I am pleased, as the first Director of the Joint Africa Institute (JAI), to present below the proceedings of the Inaugural Seminar.

The establishment of the JAI reflects the strong commitment of the three institutions to a close collaboration that responds to the critical learning needs of countries throughout Africa. The three institutions are committed to capacity building in Africa. I am confident that the activities of the JAI will enhance the institutional capacity of national governments to better manage their economies and will contribute to economic development in Africa.

As a reflection of this, the Institute selected the theme “*Capacity Building, Governance, and Economic Reform in Africa*” for its Inaugural Seminar. The seminar had two main objectives. First, it was to introduce the JAI to a large audience and to obtain immediate feedback on its mission and program. Second, it was to provide participants from multilateral institutions, the African public sector, and African academics with a forum, in which to discuss approaches to improving systems of governance and finding workable capacity-building solutions to Africa’s economic development process.

The seminar gathered about 130 participants, including the Prime Minister of Côte d’Ivoire, central bank governors, ministers, senior government officials, professionals from the academics and regional training institutions; the African Development Bank, the International Monetary Fund and the World Bank were represented by the president, vice-presidents, executive directors, heads of departments, directors and deputy directors of their respective training institutes and other professionals (see the list of participants in the Attachment).

This volume comprises the addresses and presentations made during the five sessions of the seminar. Summarized comments from participants

at the end of each session are also included. In addition to the Opening Session which broadly addressed the theme of the Seminar, four separate panels were organised on the following sub-topics: *the Changing Role of the State, Governance, and New Capacity Requirements; the Challenge of Achieving Macroeconomic Stability in Africa; Requirement for Capacity Building in Africa; and the Role of the International Financial Institutions (IFIs) in Capacity Building in Africa.*

The *Opening Session* consisted of four addresses. They were delivered by Mr. Omar Kabbaj, President of the ADB, Mr. Michel Camdessus, Managing Director of the IMF (by videotape), Mr. Vinod Thomas, Director of the World Bank Institute (WBI), on behalf of Mr. Wolfensohn, President of the World Bank, and Mr. Kablan Duncan, Prime Minister of Côte d'Ivoire. The speakers welcomed the continued collaboration between the three JAI sponsoring institutions. They highlighted the considerable benefits Africa will realize as these institutions bring together the best of their training capacities directly to the region. They regarded the establishment of the JAI as "a new milestone in the enhancement of economic and financial training opportunities in Africa".

The second session, chaired by Mr. T. Thiam, Minister of Planning and Development of Côte d'Ivoire, reviewed the *Changing Role of the State, Governance, and New Capacity Requirements*. The speakers, namely Messrs. T. Thiam (Côte d'Ivoire), H. Kifle (ADB), G. Abed (IMF), and V. Thomas (World Bank), discussed the emerging new role of the state. This role includes ensuring peace and macroeconomic stability, promoting good governance and sound economic management, enhancing political democracy, and creating a conducive environment for the promotion of the private sector.

The third session, under the chairmanship of Mr. G. Gondwe (IMF), was devoted to the *Challenge of Achieving Macroeconomic Stability in Africa*. Two papers were presented by Mr. K. Botchwey, former Ghanaian Minister of Finance, and Mr. M. Touré, former Senegalese Minister of Finance, after an introductory statement by the Chairman. The speakers stated that, although achieving macroeconomic stabilization was still an important objective for many countries, the main issues at stake now were promoting good governance, reducing corruption, and especially alleviating poverty.

The fourth session, which dealt with the *Requirement for Capacity Building in Africa*, was chaired by BCEAO Governor K. Banny. There were three papers presented, and introductory remarks by the Chairman. The three speakers, namely, Mrs. R. Nankabirwa, Uganda's Minister of State,

Mrs. J. Bonkougou (Burkina Faso), and Mr. J. Sulemane (Mozambique), agreed that high-level skills and well-functioning institutions were necessary for the sustainability of economic development. African countries and their training institutions must however be deeply involved in the process of capacity building.

The fifth session, chaired by Mr. O.B. Olsen, Ambassador of Denmark to Ghana, dealt with the *Role of International Financial Institutions (IFIs) in Capacity Building in Africa*. After a brief address, the Chairman called on members of the panel to make their presentation. The various roles played by the ADB, the IMF, and the World Bank in capacity building, particularly in Africa, were highlighted by Mr. C. Enweze (ADB), Mr. S. Nsouli (IMF), and Mr. B. Levy (World Bank) respectively. Participants agreed that weak capacity critically hindered development.

In his closing remarks, Mr. Chanel Boucher, Vice-President of the African Development Bank, underscored the Seminar's recommendations to the JAI: that the JAI provide more Africans with high quality training; that its program have a truly African focus; and that it offer specific training that complements, not duplicates, the training provided by other institutions.

I
CAPACITY BUILDING, GOVERNANCE, AND
ECONOMIC REFORM IN AFRICA

Opening Addresses

Omar Kabbaj

President of the African Development Bank Group

It is a great pleasure for me to welcome you all to this Inaugural Seminar of the Joint Africa Institute (JAI). I would, in particular, like to express my appreciation, as well as that of the African Development Bank, to His Excellency Prime Minister Kablan Duncan, who has graciously accepted to preside over this morning's opening session. It is a testimony to the importance that he, and the Government of Côte d'Ivoire, attach to this new initiative. I would also like to express my appreciation to the other Ministers and ADB Governors, who have taken time from their busy schedules to participate in this Seminar.

The establishment of the Joint Africa Institute by the African Development Bank, the International Monetary Fund, and the World Bank is, I believe, testimony to the strong co-operative relations that now exist among our three institutions. It is also a reflection of the high priority that the three institutions give to capacity building in Africa. Indeed, the rapidity with which the agreement to establish the Joint Africa Institute was reached is evidence of this strong commitment. I would thus like to take this opportunity to express to our two partners in this new venture, the sincere appreciation of the African Development Bank—and its governing bodies—for making the JAI a reality in such a short time.

The theme chosen for the inaugural seminar “Capacity Building, Governance, and Economic Reform in Africa” is, I believe, timely and

appropriate. It also fits very well with the goals and objectives that we have set for the Joint Africa Institute. Permit me, in this connection, to share with you some of our views and thoughts on the theme of the seminar, as well as some of the lessons we have learnt from our extensive experience in this area. I wish also to touch briefly on the rationale for establishing the JAI and the contributions that we expect of it.

The Challenge of Capacity Building and Economic Reform in Africa

It is now generally agreed that despite the impressive achievements of African countries in the field of education, the evident lack of capacity in many sectors remains one of the most important obstacles holding back economic progress. Indeed, recent studies—including those undertaken at the behest of the African Governors of the World Bank and the IMF in the context of the Partnership for Capacity Building in Africa (PACT) initiative—have shown that many countries have in reality witnessed considerable erosion of capacity in the last three decades.

Despite this adverse development, African countries have, nonetheless, embarked on a series of major economic reforms. These have been supported by the international financial community, as well as by bilateral donors. As you are all aware, these reforms have, in the first instance, sought to reduce major economic imbalances and restore macroeconomic stability. The reforms have, however, gone further and have sought to bring about major structural changes in the economy. In this regard, a fundamental characteristic of these programs has been the attempt to reduce and re-define the role of the state in the economy and to create a more conducive environment for market-based and private sector-led economic growth.

There are increasing indications that these far-reaching economic reform programs are beginning to have tangible and positive results. After a period of extended economic decline in the 1980s and the first half of the 1990s, the region has, in the last few years, begun to enjoy positive per capita growth rates. Real output growth has averaged 4 percent per annum between 1996 and 1998, compared to less than 2 percent during the first half of the decade. The turnaround in the economic performance of the region has also been broad based, with a large number of countries enjoying positive economic growth rates. Thus, with the exception of countries that are in the grip of civil strife and conflict, and those that continue to face adverse climatic conditions, African countries have, on the whole, reversed the economic decline of earlier years. The prospect for continued

economic growth in the region, projected to be between 4–5 percent in the coming few years, also appears to be good.

Despite these positive and encouraging developments, it needs to be stressed that African countries are only in the initial stages of economic recovery. The challenge of reducing the number of people living below the poverty line—now estimated at some 40 per cent of the total population—will thus remain the principal task facing African countries in the coming decades. Meeting this daunting challenge will require that African countries continue to deepen their reform programmes and pursue a number of complementary policy measures. Permit me to enumerate a few of these.

Sustaining and deepening the economic reforms will, in the first place, require that African countries continue to follow prudent fiscal and monetary policies. These are required to ensure that the notable policy gains of the recent past are not reversed. African governments should also continue to support the emergence of an internationally competitive private sector by removing some of the legal, regulatory, and bureaucratic impediments that may still hinder its rapid growth. In addition, our countries will need to make greater efforts to improve their systems of public administration, and put in place effective legal, regulatory, and judicial systems. It is now generally agreed that the attributes of good governance are not only worthy goals to be pursued in themselves, they are also essential for sound economic management and long-term economic growth.

In addition to such broad policy measures, African countries should adopt specific policies to accelerate economic growth. Rates of growth in the order of 6–8 percent will be required if substantial reductions in the number of people living below the poverty line are to be made. This will require the mobilisation of increased resources from both domestic savings and external sources. Renewed efforts should, in particular, be made to attract greater volumes of foreign private capital. I should note, in this regard, that despite the enormous increase in the last decade in the flow of private capital to developing countries, Africa's share has declined and stands today at less than 4 per cent of the total.

African countries will also need to ensure that the foundations for long-term development are systemically addressed. Innovative policies have to be devised to ensure that adequate educational and health facilities become a reality for the vast segment of the population that has yet to enjoy such benefits. Social and legal structures that prevent the full and equitable participation of women in all economic activities should be removed. And appropriate environmental policies will need to be implemented to ensure

that the gains of the current generation are not made at the expense of future ones.

Another policy area I wish to emphasize is the imperative of regional co-operation and integration. While important progress has been made in recent years in strengthening regional groupings, there is a need to build on these gains and to widen sub-regional markets so as to make them more attractive for both domestic and international capital. Such efforts should not aim at closing off a region from outside competition, but should instead seek to create a framework that would allow the grouping to be more efficient and competitive in the global market.

Clearly, the human and institutional capacities of African countries will need to be strengthened if the many policy challenges facing them are to be addressed adequately. As well, such capacity is required if our countries are to take greater ownership and leadership of the reform process. There is now a consensus that such ownership is essential if government economic policies and programs are to gain wider public acceptance, and if they are to be sustained in the long run.

While capacity of governments to draw up sound economic policies and to implement them effectively necessarily varies from country to country, it is generally agreed that few have the requisite complement of human resources and institutions. The required capacity will thus have to be systematically built up over time. In this regard, priority will necessarily have to be given to the core economic institutions of governments. But as importantly, renewed efforts should be made to revitalize African universities and institutions of higher learning to ensure the supply of highly trained professionals. In all such efforts, it is essential that stable environments be created to allow for the accumulation of knowledge, and to promote the practice of *learning by doing*.

The efforts of African countries to build their human and institutional capacities and to accelerate economic growth and reduce poverty will require continued assistance from the international community. It is evident that, for some time to come, the poorer countries of the region will need access to concessional funds in order to augment their limited resources for development. In this regard, it is our hope that the unfortunate decline in official development assistance to developing countries will be reversed in the coming years. A further deepening of current debt-relief will also be required to reduce the large external debt of African countries and to make debt service payments sustainable. I wish to note that we are indeed encouraged by recent proposals for debt reduction that go beyond the HIPC initiative in which the Bank, as you may all be aware, is an active participant.

In addition to these measures, it is important that the developed world promote greater trade with Africa by removing the non-tariff barriers that continue to hinder such trade. More African countries should be allowed to have access to markets in the developed world and be given adequate time to adapt their domestic markets and industries to the new WTO regimes. The agreements that Morocco and Tunisia—and recently South Africa—have signed with the European Community are important steps in this direction.

The Bank and Capacity Building Efforts in the Past

In giving greater emphasis to capacity development efforts in the future, it is essential that we make every effort to build on the varied experiences of the past. In this respect, it is important to recall that the African Development Bank, and other international development institutions, have historically been important players in capacity building efforts in Africa, and continue to be so today.

The support that the ADB has provided to our regional member countries in this area can usefully be grouped into the following four categories:

- support for general capacity building efforts through the loans and grants that we have provided for investments in the social sector and, in particular, in education;
- support to specific institutional development projects often in the context of economy-wide or sector-specific adjustment loans;
- programme and project related training offered by our own African Development Institute; and
- collaborative capacity building efforts such as the African Capacity Building Foundation (ACBF) and the new Partnership for Capacity Building in Africa (PACT).

Since the start of its operations, the Bank has made available to its regional member countries considerable resources to support investments in the education and health sectors. In the last three decades, over US\$3.7 billion, amounting to 10 percent of total Bank loans and grants, has been allocated to the social sectors. In addition, the Bank has provided funding for a variety of programmes that have included strengthening key government economic institutions, building up judicial systems, and reforming civil service systems.

The projects and programmes supported by the African Development Bank and others have had undoubtedly a considerable impact in terms of increasing the opportunities available for general education, and in

strengthening specific institutions. Yet, as the various studies have indicated, much more needs to be done. Thus, the African Development Bank, in cooperation with our multilateral and bilateral partners, will continue to provide support for the development of key economic institutions through traditional lending instruments and technical assistance grants. In addition, however, there is a need to provide more focused support to upgrade the knowledge and skills of those government officials who are entrusted with the management of key economic functions.

The Joint Africa Institute (JAI) and Its Mission

We believe that the Joint Africa Institute (JAI), by providing high-quality training in various areas, will indeed make an important contribution to meeting this specific need for capacity building. The establishment of the JAI will allow the three institutions to mobilize their resources and to make available a much larger volume of training than would otherwise be the case. I may add, in this regard, that the JAI will train between 300 and 400 government officials and other participants per year. It will thus make a significant contribution, in the medium and long term, to enhancing the capacity of African officials.

It is our hope that the training to be provided by the Joint Africa Institute will, over time, develop its own distinctive characteristics. In particular, we expect that the JAI will become known for the high-quality training that it will offer, as it will have direct access to the staff and to the extensive knowledge base of its three founding institutions. In addition, the Joint Africa Institute will provide a framework for the development of joint courses by the three institutions, and in time, the development of a training program that is truly Africa-focused. The JAI will also begin shortly to use modern distance learning facilities both to enhance its own training activities and to make available to a wider audience the various training programs that it offers.

An essential aspect of the mission of the Joint Africa Institute will be enhancing the capacity of other African training institutions to improve their training programs. Staff from other institutions will be invited to take part in the activities of the JAI, both as resource persons and as participants. The training materials that will be developed by the JAI will also be made available to these institutions to help them develop further their own curricula.

In sum, we expect the Joint Africa Institute to become one of the leading training institutions in Africa. As the training programme that has been drawn up for the first year amply demonstrates, the Institute will provide a

wide variety of training in economic policy and in other structural and social issues. We are thus optimistic that the JAI will begin to have a notable impact from the very start of operations.

Concluding Remarks

Permit me to conclude my remarks by expressing to you once again my sincere appreciation for having accepted our invitation to participate in the inaugural seminar of the JAI. I am confident that in the course of the next two days, the seminar will provide participants, who—I might add—have come from many countries in the region and elsewhere, a unique opportunity to exchange views on the challenge of capacity building and economic reform in Africa.

We look forward to hearing your views not only on the various topics that will be discussed during the seminar but also on the mission and training activities of the Joint Africa Institute. Your views and advice will undoubtedly help us to ensure that this new collaborative venture between the African Development Bank, the IMF, and the World Bank in the field of capacity building will indeed be successfully launched and meet the high goals that we have set for it.

Michel Camdessus

Managing Director of the International Monetary Fund

It gives me great pleasure to welcome you to this inaugural seminar of the Joint Africa Institute (JAI). We are very honored to have so many distinguished guests from across Africa, including Prime Ministers, Ministers, and Central Bank Governors, join us today for this opening ceremony. I very much wish I could have been with you today, but previous commitments prevent me from doing so. However, as you can see they do not prevent me from sharing some thoughts with you on this important occasion—thanks to the marvels of modern technology.

The inauguration of the JAI is a new milestone in the enhancement of economic and financial training opportunities in Africa. Three of Africa's key multilateral partners are joining together to bring the best of their training capabilities directly to the region. Let me extend heartfelt thanks to the Government of Côte d'Ivoire for agreeing to host the JAI in this beautiful country. I would also like to express my gratitude to the African Development Bank (ADB) and the World Bank for their hard work and

collaboration in bringing this Institute to life. African policymakers face a diversity of issues and challenges. Therefore, we are delighted to be able to join the ADB and the World Bank as our partners in this new enterprise. This partnership will allow the JAI to take full advantage of the expertise of each institution and provide in-depth, hands-on training in a broad range of subjects. I am confident that the JAI will make a significant contribution to the African countries in their ongoing efforts to build their capacity for financial and economic management.

The timing of this inauguration could not be better, taking place as it does in a context of renewed, if still cautious, optimism about the prospects for growth and development in sub-Saharan Africa. During 1995–98 real GDP growth averaged 4 percent per annum and, after a long period of decline, real per capita income grew by 1 percent per annum. Inflation is down from an average of 40 percent in the first half of the 1990s to 10 percent in 1998. External and fiscal positions of many African countries have strengthened substantially. The Fund's latest projections indicate a further improvement in the economic and financial indicators for the region for this year and the next, after the adverse impact of the downturn in commodity prices in 1998.

These encouraging results—a turnaround in macroeconomic performance, the greater resilience of many economies—are the consequence of the determined implementation of sound economic and financial policies and structural reforms in a number of African countries. We in the Fund, and I am sure the same can be said by the World Bank and the ADB, are pleased to have been able to support these efforts through our concessional lending, complemented in several cases by the debt-reducing initiative for the heavily indebted poor countries (HIPC).

Although Africa's economic performance has improved and its outlook is positive, you know only too well the tremendous efforts that are still needed. Per capital income growth is positive, but still too slow. Absolute income levels are still very low. And above all, poverty has reached unacceptable proportions. To begin to address these problems, I see challenges—for Africa and its partners—in three key areas:

- the first, most pressing, challenge is to undertake a concerted effort to reduce poverty, through new growth-oriented strategies;
- the second is to bring about an increase in domestic saving and stimulate private sector investment, including from abroad; and
- a third challenge is to enhance the productivity and competitiveness of economies, so that they can reap the full benefits from the ongoing globalization of the world economy.

These are indeed enormous challenges that confront Africa's policy-makers. And it is they who have the primary responsibility for devising the strategies to alleviate poverty. But they are not alone. There is a heightened awareness of these issues in the international community, a willingness to support Africa's efforts to achieve high-quality growth. What does this involve?

African countries will need to be diligent in their pursuit of strong institutions and sound policies. Let me mention a few key components:

- Consolidating macroeconomic stability, a key requirement to bring about sustained increases in private saving and investment;
- Strengthening the financial sector, by developing markets, improving supervision and regulation, and opening financial sectors to both domestic and foreign competition;
- Strengthening governance, transparency, and accountability in the management of public and private resources; satisfactory development is not possible when corruption is rampant;
- Eliminating unproductive government spending, including excessive military expenditure, to create room—desperately needed—for increasing social expenditures;
- Improving regulatory and judicial frameworks and strengthening the judicial system and its independence and the impartiality of the state;
- Speeding up trade liberalization, to promote the efficiency and competitiveness of domestic producers and to foster a deepening of trade links, which will help Africa to integrate more fully with the world economy;
- Redressing the balance between private and public sectors by restructuring and privatizing public enterprises, and subjecting formerly state-owned companies to market-based competition; and
- Deepening initiatives for regional integration in the context of nondiscriminatory multilateral trade liberalization.

Many of these are well known elements of sound policy packages, but increasingly we see that such policies must explicitly be cast in the context of a strategy to combat poverty. In short, reducing poverty must be a focal point in designing policies and financial support for development. How can the international community contribute?

In recent months, the international community has taken a significant step to alleviate the debt burden of the poorest and most heavily indebted countries by a substantial enhancement of the initiative for the HIPC. It offers two innovations.

- It provides more extensive debt relief, to more countries and on a quicker path than was envisaged under the original initiative.
- It involves an explicit link between debt relief and poverty reduction, a response to widespread concern that excessive debt servicing obligations could undermine the provision of basic social services, especially to the poorest. Our goal is to help countries—as they undertake reform, as they stabilize their economies, and as they receive international assistance, including very highly concessional debt relief—to channel the benefits to where they are most desperately needed.

What role does the IMF have in all this? For many years, IMF-supported programs have explicitly incorporated social considerations but the interrelationship between growth and social development is now being more precisely defined. We are transforming our concessional ESAF into the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF), in parallel with the enhanced initiative for debt reduction, creating an explicit link with poverty reduction, and a new level of cooperation with the World Bank. This link with our sister institution will be essential because the Bank has the expertise to help countries develop their social policies. The Poverty Reduction Strategies that will be a central feature of our new facility, will allow coordinated input from international agencies—the World Bank, the ADB, the United Nations, and other donors—and civil society in the interested countries to assist governments in implementing the broad social objectives, while allowing the IMF to stay in the domains of its comparative advantage.

And on that note, let me turn to the contribution of the new Joint Africa Institute to deepening the understanding of these issues and developing the capacity to design and implement the appropriate policies. It will seek to develop the analytical and technical skills of country officials, disseminating the lessons of experience gained in other parts of the world, and providing a forum for discussing important regional issues. The JAI will offer a range of courses and seminars geared to the major policy issues facing African countries. It begins with today's Inaugural Seminar on "Capacity Building, Governance, and Economic Reform in Africa", for which we are fortunate to have some very knowledgeable speakers from within and outside Africa.

The IMF's contribution to capacity building and improving governance focuses primarily on enhancing the management of public resources, in particular through greater transparency and accountability, and supporting a liberal and stable economic and regulatory environment. In its interaction

with member countries, the IMF places high priority on the economic aspects of governance. By assisting the authorities in their efforts to reform the tax system, tax administration, budgetary procedures and financial management, we contribute to reducing the scope for bribery, corruption, and fraudulent activity. Technical assistance in the area of economic and financial data also enhances transparency. Furthermore, the recent decision to publish letters of intent and policy framework papers is important not only because it increases transparency and accountability, but because it also promotes ownership of economic and financial policies.

Training provided by the IMF to country officials is an important tool in building capacity among our membership. Over the past few years, the IMF has been expanding its training program so as to reach a greater number of officials in member countries. The average number of African officials attending courses offered by the IMF Institute has increased substantially: on average, nearly 300 African officials per year attended our courses and seminars during 1996–99, compared to an average of 160 participants per year over the 1991–95 period. And the demand looks set to continue at a very high level. We hope and expect to significantly enhance the Fund's capacity to address the training needs of African member countries through the JAI. In the coming year, the new Institute will provide training to about 400 additional African officials.

I would like to emphasize that even with the establishment of the JAI, the IMF Institute is committed to continuing its regional training activities in collaboration with the Central Bank of West African States (BCEAO), the Bank of Central African States (BEAC), the West African Institute for Financial and Economic Management (WAIFEM), and the Macroeconomic and Financial Management Institute (MEFMI).

During its first fourteen months of operation through end-2000, in addition to the inaugural seminar, the JAI will offer a total of 14 courses and seminars. These will cover a wide range of topics, including macroeconomic adjustment and structural reform, banking supervision, financial programming, public finance, privatization, financial sector issues, macroeconomics management, economic growth and poverty alleviation, governance for sustainability of economic development, rural development, and social protection. As you can see, several of these activities are directly relevant for poverty reduction. And reflecting the mandates of the three institutions, the courses will draw on the various areas of expertise of the World Bank, the IMF, and the ADB. The program of the JAI will remain flexible and under constant review so that special courses and seminars can be organized on topical issues of direct relevance to the countries

on an “as-needed” basis. We hope to expand the JAI’s program over the coming years.

In closing, once again, I would like to express my appreciation to all of you for taking the time to join us today. I would also like to thank again the Government of Côte d’Ivoire and our colleagues at the African Development Bank and the World Bank for the spirit of innovation and collaboration that has marked the birth of this joint venture. I wish the JAI great success in its endeavors, and hope to visit it soon.

Vinod Thomas

Director, World Bank Institute

This is truly a historic moment for the institutions involved and every African country. The benefits of the Joint Africa Institute promise to be far reaching—especially because JAI will be based in Africa, and will be directed, in a large part, by Africans.

I believe this partnership is reflective of a new dawn of development in Africa. The development environment has not been easy given recent conflict, financial crisis, and decreasing development assistance.

But there is also a new focus on partnership, sustainability, capacity building, and distance learning and on issues of governance and anti-corruption that in the past were taboo. These new focuses will serve as the engines of growth for development—and a development that is long lasting and robust—while building on the strengths of each partner represented here today.

As President Kabbaj, President Wolfensohn and Managing Director Camdessus said in their joint statement, “*Our partnership takes full advantage of the particular strengths of each institution, resulting in a synergy that will enable us to provide more training opportunities to African nationals and at a training site closer to their home countries*”.

But it is not the institutions involved that are important. It is the Africans who will benefit from the Joint Africa Institute. It is the governments and indigenous firms which will benefit from trained personnel. It is the children of each African here today who will have a brighter future and better prospects for a job, a healthy life, and a solid education.

I am sure if Mr. Wolfensohn were here he would offer great insights. But I want to focus on just three basic issues:

- Why JAI is needed?
- The commitment to capacity building.
- And the potential of distance learning.

1. Why is JAI needed?

We all know why such efforts as JAI are needed, but it is also good to reflect for just one moment.

Poverty is pervasive

- In Africa, the GNP per capita is only \$488;
- 40% of the continent's population lives on less than \$1 per day;
- Only 46% of people have access to safe water;
- The illiteracy rate remains at 43%;
- Only 72% of girls are enrolled in primary school.

These kinds of statistics are just unacceptable

The paucity of capacity is worrying

- Such as the lack of effective training in Africa;
- Poor prospects for well trained professionals—especially in terms of wages;
- The brain drain that still plagues Africa;
- Poor management even in institutions that have well trained staff.

Also, we cannot forget that lack of capacity is cross-cutting. Let me give you an example. A recent capacity assessment by the Government of Ethiopia notes that capacity building initiatives are needed in the civil service college, universities, training institutes and research centers, government institutions, the judiciary, banking, customs, the private sector, export promotion, quality assurance, extension services, trade associations, chambers of commerce, technical and vocation training, public administration, education and health services, finance and planning, and farmers. This is a long list—but is a snapshot of what faces many African countries.

The needs are very real and the extent is frightening. Let me give you some examples from over the past few years in representative countries. The countries themselves are not important—it is the situation that matters:

- A Ministry of Education says it needs 51,000 primary school teachers;
- There is only 1 engineer for every 14,500 people;
- There is only 1 veterinarian for every 10,130 clients;
- 60% of civil servants have only a primary education;
- 44% of civil servants are assigned duties for which they have no skills;

- A government audit department has 352 managers/technical staff, of which only 1 has a Masters level accounting degree—yet 2860 accountants/auditors are registered in the country;
- Civil service real wages are only 31% of 1969 levels—and only 11% for top officials;
- Only 150 days are spent in University teaching (compared to 200 days average globally);
- 40% of primary and secondary schools teachers are untrained;
- A revenue authority recognized only 110 accountants in the country, but nearly 450 accounting students graduated over the past five years. This is just an example of brain drain;
- Of 123 total registered professional accountants, 49 are expatriates and the minimum required by the government is 480;
- In a judiciary where in 1991 there were 22 resident magistrates, only 9 remained in 1996, serving 244 courts;

This paucity of capacity identifies the dire need for a multiplier effect.

We need to focus on the following:

- On training trainers;
- On ensuring the “right people” get the “right knowledge”;
- On tapping into the “knowledge” aspects of global institutions. Not just information, but best practice and learning from experience;
- On slowing brain drain through incentives and long-term strategies;
- Through linking capacity building into bilateral and multilateral financing to ensure long-term sustainability;
- And through expanding capacity building to include civil society, NGOs, unions, academia and even the informal sector.

New development paradigm

While we have heard the new paradigm story before, we can truly say a new dawn is rising. The Comprehensive Development Framework (CDF) is being adopted by countries around the globe. For example:

- The OECD is developing a parallel framework of the CDF;
- Many of the donor countries have embraced the new framework—and we are starting to see a change in the way we do business;
- In addition, the ADB has expressed a desire to collaborate on the CDF for African countries—and in fact, later this week, staff of the World Bank and the African Development Bank will meet in Yamoussoukro exploring how to even create stronger partnerships—including on a framework for development;

- And in a similar fashion, the IMF has replaced the Policy Framework Paper with the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP), which focuses on the broader development agenda and puts the country in the driver's seat.

During his Annual Meetings address, Mr. Woldfensohn spoke of the new paradigm that is underpinned by partnership, cooperation and facilitation. He said: *"We have learned that development is possible but not inevitable. That growth is necessary but not sufficient to ensure poverty reduction. We have learned that for development to be real and effective, we need local ownership and local participation"*.

"We must heed this call as we plan our development agendas in the years ahead. But we must go further. We must recognize our own role in helping not hindering those doers of development by better coordinating our own activities".

And he quoted President Mkapa of Tanzania who said: *"Our people must be encouraged and facilitated to be owners of their development: not just beneficiaries, but doers of development"*.

The new development paradigm includes less Official Development Assistance (ODA), greater cooperation between multilateral and bilateral donors, and greater ownership. And it allows Africans to be doers of development. To be fully involved. To be accountable.

While there are many more—these are just a few of the reasons that JAI is so important at this point in time.

2. Commitment to Capacity Building

Over the past decade, there has been a renewed focus on capacity building. We have all been confronted with trying to define capacity building. But at its most basic, it is providing the skills needed to face the challenges ahead. The capacity building which is envisaged under JAI is not new. There is a broad range of ongoing capacity building programs that point to this commitment by the international community. Let me give you a few examples.

- The African Capacity Building Foundation (ACBF) was established jointly by the World Bank, UNDP, and African Development Bank in 1991. It now has 20 donor members and carries out economic policy analysis and management training in 34 projects in 18 countries;
- A revitalized African Development Bank and excellent services provided by the African Development Institute;
- A newly re-organized World Bank Institute (formerly Economic Development Institute) with over one third of its global resources

available for activities in sub-Saharan Africa. In 1999, it offered 23 core courses from macroeconomic management to education policy to journalism training;

- Capacity assessments and capacity building secretariats. Over the past few years capacity assessments have been carried out by the multilateral institutions, NGOs and bilaterals in at least half of all African countries. National focal points or secretariats have been established in a number of these countries, reflecting the commitment of African leaders;
- Partnership for Capacity Building (PACT). As a culmination of these activities, the African Governors to the World Bank and IMF requested the World Bank to help the African leadership develop an initiative to further capacity building in Africa. The Partnership for Capacity Building (PACT), of which Mr. Wolfensohn spoke during the Annual Meetings, is now being established. It is an African initiative, being implemented by Africans. The World Bank has approved in principle up to \$150 million over five years.

Now the most important step is ahead. This is to link the activities of the JAI and these institutions and programs and to ensure a comprehensive focus on capacity building. We must ensure that countries are in the driver's seat. And to ensure that not only government benefits, but also NGOs, academia, the private sector, and civil society.

3. Distance Learning

Now let me take this opportunity to speak just briefly about something that I feel very passionate about, distance learning. As you know, Mr. Wolfensohn is extremely keen on distance learning. And I am sure you will hear the same from President Kabbaj. During the signing ceremony of the JAI Memorandum of Understanding last April, the focus of discussion was on how to equip the JAI to be connected to the Global Distance Learning Network.

In some respects Africa stands on the brink. It can easily fall backward. Or it can move forward. Technology will provide one of the bases for moving forward. Africa needs to leap-frog and it needs to move forward by leaps and bounds. The information revolution provides that opportunity. Let me give you just an example of where we stand:

- Over 10,000 schools in the USA have a networked computer lab;
- According to UNCTAD, trade costs will be cut by \$75 billion (more than 20%) by new information systems;

- There are over 500,000 internet subscribers in Africa—but still only .06% of the global total;
- Internet users are estimated at 1.5 million in Africa, but 1 million are in South Africa—leaving just 500,000 users amongst 734 million people;
- In Africa, the World Bank has connected 26 offices with satellite connections;
- Technology is decreasing the cost of doing business, providing new opportunities, and reducing risk.

All of the institutions here have been in the business of distance learning for some time, but now our challenge is to scale up these programs. To blanket Africa with learning opportunities.

A number of programs are already underway which I should mention:

- Global Distance Learning Network (GDLN). In-service training of professionals for public and private sector professionals as well as broadcast courses, seminars on demand and discussions;
- Tertiary education and remedial instruction for university and secondary school students and broadcast of degree programs, teacher training and information technology certification;
- World Links for Development. Aiming to link 1200 secondary schools in 40 developing countries.

Now, with the JAI in place, participants from nearly all African countries can have access to training and create closer contacts with other regional and multilateral training institutions, especially on issues of capacity building, governance and economic reform.

Conclusion

On this note, and as I close, let me just say a few words about governance. As this will be the focus of the next roundtable on the “The Changing Role of the State, Governance and New Capacity Requirements”, perhaps I can contribute to this dialogue.

This is a watershed. Just the fact that we are talking about governance, be it good macroeconomic management or anti-corruption, is a big step. What we are really talking about is capacity and accountability.

In the African context, this may be seen as empowering, enabling and enforcing. If good governance at any level is to take place, Africans must be empowered. Empowered to control their future, empowered to make mistakes, and empowered to learn. Likewise, an enabling environment is necessary. In part, this will be the role of the JAI—to enable Africans to access capacity, knowledge, best practice. And enable Africans to draw

upon the institutions (IMF, WB, ADB or others) that can provide the assistance necessary for success. Lastly, only if the needed capacity exists can accountability be called for. But with the needed capacity, enforcement (of law, of regulations, of procedures, and of good performance) can take place.

Once again, this is a historic moment. We are now facing the opportunity to make a difference. A difference in capacity building, a difference in distance learning, and a difference in good governance.

His Excellency Mr. Daniel Kablan Duncan

The Prime Minister of Côte d'Ivoire

I would first, on behalf of the President of the Republic, His Excellency Henri Konan BEDIE and myself, like to wish you the traditional “AKWABA”, i.e. a warm welcome to Abidjan, “gem of the lagoons” and the capital of Côte d'Ivoire.

I would also like to express our heartfelt thanks to the prestigious institutions, namely the African Development Bank (ADB), the World Bank (IBRD) and the International Monetary Fund (IMF) for the very great honour done to Côte d'Ivoire by allowing it to host this important Joint Africa Institute.

We would like as well to pay particular tribute to the three institutions for their unfailing commitment to capacity enhancement in Africa.

As you know, this is a major prong of Africa's sustainable development strategy. That was why during the IMF and World Bank Annual Meetings in 1996, the African Governors launched this initiative, which was adopted by the Development Committee in Spring 1997.

At this juncture, let me seize this opportunity to once again pay particular tribute to the President of the World Bank, Mr. Wolfensohn, and to the Managing Director of the IMF, Mr. Camdessus, for their exceptional commitment to capacity enhancement.

The exceptional opportunity you afford us through this inaugural seminar of the Joint Africa Institute attests to the important role and sustained support of your Group in the establishment of this Institute.

Your unfailing commitment to the success of this enterprise shows the great hope you place in the Institute as an instrument for the promotion and development of African countries. This training centre constitutes a major asset for Africa to cope with the problem of globalization and worldwide economic issues with keen competition.

Its establishment in Africa will help put into greater focus the major concerns and enormous training needs of our countries. It will therefore promote greater mobilization of national capacities - public sector, private sector and the civil society—in favour of development.

This opening ceremony devoted to “capacity building, governance, and economic reforms in Africa” will deal with major and topical themes for our continent, namely macro-economic stability, the new role of the State, governance, and Africa’s new capacity requirements.

I would therefore like to seize this opportunity to speak to you, very briefly and according to our perception, about the following four points:

- Recent economic situation of African countries,
- Measures implemented and results achieved,
- Present challenges for Africa, and
- Supplementary reforms to be implemented to meet these challenges.

Recent economic situation of African countries

The early 1980s were characterized by a significant modification in the international environment marked notably by such external shocks as:

- the fall of prices of raw materials;
- the persistent adverse effects of the second oil shock in the late 1970s; and
- the increase in interest rates, which gave birth to a debt crisis.

These factors, combined with internal weaknesses like the predominance of raw materials in exports, the weakness of basic infrastructure, and the predominance of the public sector in the economy, and also the significant gaps in economic management, plunged African countries into a severe economic crisis which lasted over a decade.

This crisis resulted in:

- a public deficit of about 7% of GDP on average per annum over the period 1980–1993;
- a drop in the growth rate, which stood at 1.7% on average over the period 1980–1993 for all African countries, as against 5% on average per annum over the period 1975–1979. This decline in the level of the economic rate of growth led to a 2.5% average yearly fall in the per capital Gross National Product between 1980 and 1993;
- a fall in the investment ratio of around 2% on average per annum over the period 1980–1993; and
- a fall in the investment ratio below the threshold of 20% of the Gross Domestic Product (GDP) and its maintenance at around 17% in 1993 as against 25% in 1980.

To cope with this situation, the majority of African countries initiated large-scale economic reforms, which greatly accelerated in the 1990s, with a view to obtaining a marked, sustainable, diversified and better-distributed growth.

Measures implemented and results achieved

The measures initiated focused on both the political framework and the economic framework. From the political standpoint, one notes today, a general trend towards the adoption democracy as a method of government and the guarantee of most public liberties. Measures taken at this level seek to ensure political and social stability of our states in order to channel all the energies of the nation towards the development objective.

From the economic standpoint, the important reforms undertaken by African countries focused on the stabilization programme, with a view to achieving domestic accounts balance and balance of payments equilibrium, as well as on structural reforms geared towards an adjustment of the macro-economic framework—a necessary condition for any healthy and sustainable economic growth.

From the macro-economic policy standpoint, the measures centred notably on the following points:

- enhancement of the efficiency of fiscal policy, through a strengthening of the domestic tax system and a widening of the tax base;
- a moderate income policy with regard to salaries, in order not to create too powerful inflationary strains, while increasing the purchasing power of the populations.

At same time, with regard to producer purchasing prices of agricultural products, there have been regular increases to stimulate production.

Structural reforms have focused essentially on the liberalization and strengthening of the economy with a view to creating an environment conducive to private investment. Therefore, new commercial policies aimed at gradually and sustainably liberalizing trade and promoting domestic competition, were applied.

Furthermore, many sectors have been deeply reformed, notably agriculture, the private sector, education, health, banks, the legal and fiscal environment, among others.

The far-reaching measures undertaken have yielded encouraging results. In effect, Africa's economic growth rate increased from 0.8% in 1993 to around 5% in 1996, 3.1% in 1997 and 3.4% in 1998, compared with a population growth rate of about 3%. There was therefore a reversal

of the trend, with a marked increase in per capita income. All these measures made it possible to improve the competitiveness of African economies and pursue their industrialization.

However, these significant gains notwithstanding, the African Continent remains marginalized and quite weak. It therefore has to meet major challenges to be able to come out of under-development, and capture a much larger place in world trade and by attracting direct foreign investors.

Current Challenges of Africa

In our opinion, the current challenges of the African continent are essentially:

First, to ensure political and social stability by deepening democracy, good governance and peace.

Second, to ensure a strong and sustainable growth in order to quickly and substantially raise the living standard of the population and effectively reduce poverty.

Third, to integrate African economies into world-wide, global trade.

Fourth, to foster sustainable human development by providing more and more resources for education, health, training, and the basic social sectors.

Fifth, to develop basic economic infrastructure, without which there is no viable private sector development.

Faced with these major challenges, Africa should find the necessary resources, not only technical and financial, but also (and mainly) human, to pursue its forward march through the implementation of in-depth and convincing additional reforms.

Supplementary reforms to be implemented to meet these challenges

These reforms, in our opinion, focus on four major areas, namely, greater liberalization of these economies, a redefinition of the role of the state, good governance, and capacity enhancement.

1. *With regard to greater liberalization, African economies should allow market forces to operate, and ensure the proper oversight of markets. This entails giving greater scope to the private sector in the economy and allowing the necessary flexibility to adapt to the international economic environment.*

The objective is to ensure a strong and sustainable growth capable of raising more quickly the living standard of the population.

In this context, African economies should also give priority to policies that diversify the economic base in order to establish an efficient and innovative industrial fabric based mainly on the processing of raw materials, both agricultural and mineral.

Furthermore, African economies should speed up their integration, which is seen as one of the best instruments for ensuring the dissemination of economic growth to all, and as the best means of sharing the profits resulting from their opening to the exterior, thanks to the optimum size of the markets offered, especially to the national and international private sector.

2. *The role of the State should be redefined, through its withdrawal from productive activities in favour of the private sector, and through its refocusing on its traditional social services, such as the provision of education, health, and security. This implies “a smaller but better state”.*

The State should therefore concentrate more on its regulation functions by ensuring essentially:

- increased savings to make the financing of economic and social development more endogenous,
- a greater transparency of justice, and
- a true “judicial security” of economic and commercial activities.

The refocusing of the role of the State should give it more room for manoeuvre required for its greater involvement in poverty reduction and for the fostering of sustainable human development, by making more and more substantial resources available to education, literacy, and basic infrastructure, without which there is no sustainable development. Indeed, as underscored by Montaigne, “*Man constitutes the only source of wealth*”. Moreover, the State should cater more for the control of environment, urban planning and the promotion of highways infrastructure.

3. *Good Governance is an indispensable factor of progress. This notion, which takes into account all aspects of national life, refers mainly to state institutional mechanisms as well as to the preparation process of governmental action, decision-making and implementation.*

It also concerns information flow within the public administration and its relationship with the private sector and the citizens of the civil society. Through good governance, the state should ensure national

cohesion by actions carried out in the interest of the largest possible number of citizens.

Thus, all actions under good governance should go in the direction of reconciling the populations with the cardinal values of labour, honesty and integrity. Furthermore, the administration of good governance is concerned with establishing a veritable civil service culture of probity, seriousness at work, and commitment to the State.

Particular attention should be paid to corruption control, which is one of the components of good governance. Corruption, which is a veritable canker, severely distorts competition and discourages initiative. In our opinion, three factors are to be taken into consideration at this level, namely:

- first, the repression aspect, which should lead to the punishment of all those who break the law;
- second, the reward aspect, which is seen as the reverse of repression. It implies encouraging and showing as example the best actors of the economic, administrative and cultural life of the nation in all fields of activity. It is in this respect that Côte d'Ivoire, on the Head of State's instruction, has established National Merit Awards to the best girls and boys of the country during the national independence celebration.
- third, the prevention aspect, by introducing measures that guarantee the transparency and security of economic, financial and commercial operations. In this regard, the control and information structures should be strengthened with material and human resources.

In recognition of these, a national seminar on good governance, presided by the Head of State himself, was organized in Yamoussokro in February 1999, to take stock of this important issue. The seminar recommended that the following measures be taken to beef up good governance and the rule of the law.

4. *Capacity enhancement to enable Africa to develop its human resources and institutionalize living environment that match its growth and development ambitions, for the public and private sectors and the civil society.*

In the public sector, the aim is to achieve a competent, efficient and effective administration sustained by good governance and capable of meeting the needs of the citizens. In effect, the new growth and economic development context, characterized by a predominance of the private sector in productive activities, makes imperative a significant

enhancement of the performance and technical and organizational capacities of public administrations.

In the private sector, the target is the emergence of a dynamic and competitive sector, capable of satisfying the domestic market and capturing international markets. The private sector should therefore be able to constantly adapt to technological innovations so as to contribute to the emergence of an industrial society. Particular emphasis should be laid on the enhancement of management capacities, the conquest of the market of small and medium-scale enterprises, and on the operators of the informal sector with the aim of providing them with resources to make their activity viable.

In the civil society, the objective is to better involve civil society in development and make it an efficient partner. In this regard, the operational framework of the NGOs and civil associations will be rationalized, dialogue between the government and the civil society fostered, and the concerned operators professionalized.

Three major themes may be noted, namely:

- Women,
- NGOs, and
- Associations and the media.

The capacities of the civil society need to be strengthened in education/training, organization, communication, financial management and protection of its interests.

With your permission, I would like to very briefly mention the case of Côte d'Ivoire. It has made training one of the focal points of its economic and social development policies. To this end, considerable though inadequate efforts have been made in this sector. They helped raise the literacy rate from 8% in 1960 (year of Côte d'Ivoire's independence) to 73% at present. Universal literacy is scheduled for 2010 at the latest. The number of students in higher institutions has increased from 463 in 1963 to over 125,000 at present. Furthermore, the Law on Education was adopted in 1995, which gives an increasingly greater role to the private sector in the expansion of the education sector. Thus, in higher education, the private sector today accounts for over 41,000 students (i.e. 33% of the student population) compared to 150 in 1990–1991.

Faced with financial constraints, especially an external debt service that represents more than half of the fiscal resources, the State intends to consolidate the school system through an increasing private sector role. This entails promoting the establishment of private universities such as the Université ivoiro-canadienne (Ivoirio-Canadian University).

Moreover, Côte d'Ivoire is working in partnership with Georgia State University for imminent establishment of a private American University, with a regional and even continental scope in the final phase.

Conclusion

I would like to end my statement hopeful and deeply convinced that the Joint Africa Institute will, by taking into consideration the specificity of our continent, assist us to win the battle of sustainable development through the training of women and men of quality in the principal desired areas of African national life. With such human resources, we will be able to make our dear Africa the new development frontier. I wish you a good seminar and huge success in the future activities of the Joint Africa Institute.



THE CHANGING ROLE OF THE STATE, GOVERNANCE AND NEW CAPACITY REQUIREMENTS

Tidjane Thiam

Minister of Planning and Development, Côte d'Ivoire

I would like to start with what we identify as the five main missions of the government of today. The first mission, which was cited by Prime Minister Duncan this morning, is to provide peace and political stability. The second mission is to promote democracy through coalition building, decentralization and dialogue with civil society. The third mission is to foster sound economic management. The fourth mission is to enforce economic democracy and the fifth mission is to carry out good governance.

If these missions could be attained, they should together lead to private investment, be it domestic or foreign, which will foster sustainable and equitable growth. So what do we mean by democracy through coalition building?

We believe that we have to create an environment in which all segments of society work together by building partnership and coalitions. We also have to help better organize civil society. This is a very important issue in Africa because civil society has through its structure the right to demand transparency and accountability. Within a well functioning civil society, it is very difficult not to have good governance. The civil society must put in place checks and balances because governments are not virtuous by nature.

Sound Economic Management

I will not like to define sound economic management in an audience like this, but of course it means a balanced budget, not deficits. I would like to stress the issue of the quality of public expenditure because a lot of dis-

cussions focus on the level of public expenditures. They have to be well targeted and they have to be well delivered, meaning at the lowest cost possible, which of course excludes corruption. It also emphasizes provision of public goods and investment in education and health, and also, of course, poverty alleviation.

Democracy

Democracy implies equal rights for all players, and that can be applied to the economy. It is the government's responsibility to provide a level playing field and this is also very important in the African context. We need to have well functioning markets with no entry or exit barriers, as many of our economies are very small in size, which is conducive to oligopolies and cartels. The issue of having a real and well functioning market for our economic activities is a real challenge for many African governments.

We have to provide the critical inputs at a competitive cost and put in place an effective and efficient regulatory system with special emphasis on the financial sector. We also have to protect economic rights and provide economic opportunities. By that, I mean, for instance, proper trade policy and negotiation with the WTO. These are things which only the governments can do and should do, in addition to providing basic infrastructure. I think everybody today agrees on the importance of democracy. This is a concept of governance which is not imposed on us from the outside world but something that we need to establish in order to get any meaningful development. That means transparency and accountability for the public as well as the private sectors.

I think most people engage in corrupt practices even though they know that it is wrong to do so. It is not only an ethical issue, but also a technical one, as effective systems are needed to prevent and curb corruption. You need controls and sanctions. Without controls and sanctions, you will have corruption and that's true in any place, so prevention is important, communication is important, and systematic enforcement of laws is important.

Capacity Building

If within the context of the key challenges facing government, we have to try to define a capacity building agenda, government should know what it should do, what it should not do, say it and then do what it says. I think every term in this sentence is important. To know what you should do means that you have the capacity for analysis. Knowing what you should

not do is sometimes equally as important as knowing what you should do. And then you should say it and then do what you say. I often say that if our governments did what they say, we would probably be very developed by now. Finally, we have to report on the results of what we have done. This is the accountability aspect of what the government is expected to do.

Let me draw your attention to the required basic capacities for government action seen from the point of view of a government. These are capacities to design policies, acquire good analytical skills, and identify and define what the problem is. Often we work and we don't really know what the problem is that we are trying to solve. We also need good implementation skills that would enhance proper monitoring and evaluation of results, and a feed back mechanism to improve the design of policies.

I think that these are the core of capacity building for government action. One example is non-tariff barriers. We talk about replacing non-tariff barriers with tariff barriers. This can only be effective if tariffs actually exist. If you have borders through which anything can go without paying anything, you cannot implement successfully this type of reform, and I think that in many cases the most important constraint to reform in Africa is that type of nonexistent capacity. Capacity to design policies, implement them, and monitor the results is fundamental. The acquisition of these capacities is key if we want to have ownership of our policies. I think that we all agree that ownership is key to a successful implementation of reform. You cannot own policies that you did not design.

Examples of the new capacities should include regulation, good governance, and partnership building.

1. Regulation

We need a capacity to define a good regulatory framework, especially when we liberalize the various sectors of the economy. We should not only have good frameworks on paper, but the capacity to enforce them so that we go from doing to making sure that things are done. This is the fundamental change in government's role. If we look at the energy sector in Côte d'Ivoire, which we are just restructuring, we found that the profiles of the people we need are completely different, and the level of salary that we must pay is also completely different. These are key challenges that we have to address every day, but without a capacity to regulate many reforms we will fail. We need to be able to define a regulatory framework and then enforce it.

2. Good Governance

Let me stress three elements that are relevant to good governance.

- First, prevention of corruption . While I would agree that meritocracy is a good way to prevent corruption, I would also insist on proper human resources management in the public sector. This is because our human resources management must be aligned with what we want to achieve, so that we recruit people with the relevant profile. We must then pay and reward them adequately. I think that unless and until we manage to change the way human resources are managed in the public sector, we will have a lot of governance issues.
- Second, education and communication. We need to be able to communicate and convince people of the validity of what we are doing. Often in Africa, the potential beneficiaries of whatever projects or policies we implement are loosely organized and not very vocal, while the potential losers are very organized, very vocal and financially strong. If we look at education, we talk about developing primary or basic education. In this instance, we may need to shift resources from spending on higher education. When we do that, we run into a lot of trouble with teachers and students. They are opinion-leaders, they are vocal, they are well organized, and they are unionized. The challenge facing government to effect changes is the ability to explain in a convincing manner to the public what it wants to do so as to have the support that is necessary to implement the reforms.
- Third, enforcement. This entails the existence or establishment of good institutions. We also need watchdogs to help the government do what it wants to do. There should be monitoring tools and procedures. I insist on both tools and procedures because if there are no procedures, the tools will not be used. Often, we do have the tools, but we don't have the procedures, so we don't have the key to ensuring sustainability and replicability.

In addition, we must be able to set targets for ourselves because we can only achieve what we define as a target. Then, we need to give account, and finally live by example. The success of some of the East Asian countries is that their leaders led by example. Some time ago, we met the Prime Minister of Singapore and we asked him what was the secret of his success. He gave a very simple answer. He said *"You have to live by example and the example has to come from the top. You have to say what you're going to do and you have to do it."* I think it is very simple, it's very true, and it's very important.

3. Partnership Building

Partnership building is an essential capacity for government action. A dialogue with civil society and the private sector is crucial. I think that the government has to move away from the colonial tradition, an approach where we give orders, to an approach where we negotiate and build consensus. The civil society should be well organized so that it continually demands transparency and accountability. The government on its own should promote community-based development.

To conclude, I would say that there is a new definition of the role of the state, where good governance is at the core of the new paradigm. And governments must align their capacities with this new definition. In particular, we must do a better job in policy design, implementation and monitoring, good governance and partnership building.

Henock Kifle

Director, African Development Institute, African Development Bank

In my presentation, I would like to proceed as follows:

- Review the changing role, and the thinking on the role, of the state in development and, in particular, the African state in development.
- Derive what the appropriate role of the African state should be from the current growth consensus that seemed to have emerged based on the growth conditions of an African development strategy.
- Seek to determine the various capacity requirements for the African state—both the institutional and human capacities that would enable it to fulfill its role.
- Put forward a few questions for discussions, a few thorny problems and issues which are rather difficult to find solutions for.

Let me start with a general caveat: when we talk about development of the African state, we should always be aware that there is of course no such thing as the African state. African states vary considerably in their capacity and the role they play in the economy. This may be a level of abstraction that perhaps many of you may not be comfortable with, but at the same time is necessary to allow us to talk about the African condition.

Let me first briefly comment on the evolution and the thinking of the role of the state in a developing economy. Those of us who went to school in the 1960s and 1970s quite well remember the type of planning and development models that were taught. At that time, the basic thinking - the development model - was that the markets did not work, that underdeveloped economies were characterized by severe market failures, and that for any development to take place, the state had to play a predominant role. Most of us who have worked in government bureaucracies and have worked with different planning models in the past, tried to come up with various objective functions for the state and to determine how the state should maximize different policy objectives, and so on. But it should also be remembered that development thinking of the past went very well with the challenges that African countries were facing in the immediate post-independence period. That was in fact the whole issue of nation building. At that time, most African leaders, given that their domestic markets were extremely thin, small and in the hands of foreigners, thought the state had to intervene to bring about a major structural change and rapid economic growth.

In the initial decade or so after independence, with rates of growth between 5% and 8% in many African countries, that paradigm appeared to have worked very well. However, as we all know, that came to a rather sudden stop in the mid 1970s and the early 1980s, when many African countries and other developing countries began to face serious external shocks from the oil prices, the global recession of the early 1980s, and the enormous hike in interest rates. The consequence of these was the need, which began to be felt by nearly all countries, for serious stabilization and structural adjustment programmes.

It is interesting to note in retrospect that, when these programmes were initially adopted, they were rather seen as short-term measures to help countries emerge from the severe crisis. But as time went on and countries continued with the reform programmes, a host of theoretical justifications for the adjustment programmes were built to the point that, in the middle of the 1990s, when the World Bank reviewed the whole adjustment process in Africa, many writers argued that the reform programmes initiated by many countries in the mid-1990s with the support of the International Monetary Fund and the World Bank, reflected a new paradigm. The thinking was that there was indeed a major paradigm shift, which attempted to reduce the state's role in production and in regulating private economic activity. The writers went further and argued that the state had to support only four basic essential functions: investing in

human resources, providing a comprehensive framework for public enterprises, opening markets for international trade, and ensuring stable macroeconomic management. The arguments that were put forward regarding the new role of the state were anchored very much in the writings of Adam Smith and others. These arguments were for what could be called the “minimalist state”. Furthermore, a host of other arguments were made to indicate that government intervention would lead to all types of distortions, such as market failures and unproductive processing activities.

In the last few years, there seems to have been some sort of shift again, away from perhaps a complete rejection of the developmental role of the state towards a rehabilitational one. Many writers have argued that the East Asian miracle that we always talk about could not have happened without the pro-active role of the East Asian states. In our case, we need to question whether the reduced role of the state and, in particular, the abandonment of all forms of planning and industrial policy, would lead to rapid development. The World Bank in its 1997 Report has argued for the importance of an ethical state. I quote from it: “An ethical state is vital for the provision of the goods and services and the institutions that allow markets to flourish, and people to lead healthier and happier lives”.

It appears that, in the current development literature, there is a move towards a more pragmatic approach to the role of the state, instead of the stringent and almost ideological type of attack on the state that we have observed a few years back.

On the issue of consensus on development strategies for Africa, I would argue that a broad consensus has emerged in the last few years. Here again, it is important to emphasize that even though we talk about a broad African development strategy, strategies have to be adapted to each country’s conditions. As most of you are aware, there are basic elements of what would appear to be a consensus about African development strategies today. There is now a common view that the fundamental structures of the African economies should be market-based, with the private sector playing a leading role in the development and growth process. In other words, the allocation of resources should be market-determined, private property rights should be respected and protected, and the incentive structure facing economic actors should be as distortion free as possible. Moreover, the important role of macroeconomic stability and greater predictability of the economic environment is being stressed again. Furthermore, there is now a general agreement on the need for improving systems of governance, not only for growth in itself, but also for sustained economic growth. Finally, as

Mr. Camdessus said in his message to us this morning, there is now almost a consensus that the focus of development strategy should be on poverty alleviation and on issues of diversifying production structures and exports.

These are rather well known elements of a development strategy that I think is broadly accepted as the base of African development strategy. What roles for the State emerge from this development strategy of the African economy? I think there are certain basic state functions and basic economic functions which come out .

The maintenance of law and order is obviously an essential condition. In the case of Africa , of course, we have seen collapsed states, in Somalia, Liberia and Sierra Leone, where basic economic activity has come to a halt. Even strong states, such as South Africa, had difficulty in maintaining basic law and order in a place like Johannesburg, and this had a severe impact on economic prospects in the sub-region. As for the economic functions of the state, it appears that, despite the changing role of the state in the economy, there are still a number of important functions which the state has to undertake if development is to take place.

First, each country has to have a strategic view of the evolution of its economy. It has to have a vision of how to cope with the challenges posed by the trend of globalization. Among African states, it would be very difficult to find many that do have such a strategic view of their economies within the broad context of globalization.

Second, governments need to come up with supporting institutions for a market economy. This means ensuring protection of property rights, promoting application of standards, enforcing competition policy, as well as financial market regulation. States are also expected to promote good governance, poverty alleviation, public-private partnership, transformation of production structures, and development of exports, and so on. Furthermore, a most recent argument is that some elements of public industrial policy would still be required if countries are to transform their economic structures.

In short, we are beginning to see a consensus that African development strategies are being redefined by a host of functions that are still to be assigned to the state. The essential issue is then to know how the state is going to develop the various capacity requirements for the new role that has been assigned to it.

First, the states need to improve their public administration and their systems for maintaining law and order. It is however not very clear how this can be done given the various constraints that states face today. At the same time, the states need to strengthen their core economic institutions as well

as their capacities for strategic planning. In particular, they have to improve their management of public revenues and expenditures, make central banks and monetary policy more independent, and reduce poverty through various sector strategies and programmes in the key sectors, like agriculture. More generally, the capacities of the state have to be strengthened and improved in order for the African states to deliver in terms of the new development strategies that must be adopted. The enumeration of the new or redefined functions of the state indicates that a large number of functions still have to be fulfilled by the state. The major challenge facing African societies is to change the very nature of the state to enable it to carry out those functions and to build up its capacities to further develop those functions.

Finally, one of the basic issues for discussion is “Can the state reform itself?” We have to understand that these reforms have to be carried out under very difficult conditions, among which I would like to recall the following: most African states have had to face severe fiscal constraints in their attempt to maintain prudent macroeconomic policies; there has been a declining trend in Official Development Aid (ODA); and technical assistance programmes on which we have relied in the past, have been ineffective in building up domestic capacity.

There are a few implications I would like to draw in conclusion:

- Further democratization of the state is essential if any functions of the state are to be carried out;
- The state has to substantially improve its revenue generating capacities if it is to fulfill its basic functions, but this may not always be possible under current political conditions;
- Major reorganization and restructuring of the government’s bureaucracy is essential if the state is to succeed. This is an undertaking in which only a few countries have succeeded, as it generally raises broad opposition;
- Targeted external assistance could play a major role in terms of reducing the fiscal constraints faced by the state through promoting local ownership. This would imply a complete change in the donor-recipient relationship, which would result in a new partnership for Africa.

George T. Abed

*Senior Adviser, Fiscal Affairs Department,
International Monetary Fund*

The “reform of the state” is a subject of much discussion and debate among economists. However, both the substance and the outlines of this debate have not remained fixed. They have ebbed and flowed with changes in objective conditions and with the evolution in economic and political ideas. Thus economists and policymakers continue to debate about what the state should or should not do. While there is no unanimity on this issue, some consensus, at least among economists, could perhaps be discerned in recent years.

I will not seek to add to the volumes written nor to the controversies aroused on this, often highly charged subject. In my presentation, I will address “reform of the state” issues through the prism of the economic role of the state, its institutions, policies, and performance. Of course, the manner in which the state defines its role and the way in which it organizes itself to carry out this role, opens up a whole field of enquiry and expands the subject enormously. To keep the subject matter manageable, I will focus mainly on the fiscal role of the state, and will therefore address the issue of fiscal transparency as a prerequisite for good governance. I will not deal with the issue of capacity building as several speakers, in later sessions today and more tomorrow, will address this issue in greater depth.

The economic role of the state

It is important to keep in mind that, although “the state” is sometimes referred to as if it comprises the totality of society, the state in fact is an element, a cornerstone if you will, in a larger and more complex edifice we call society. From this characterization derives the concept of the state as a partner in the larger enterprise of social change, along with the private sector and civil society. Of course the state is not only a partner. Having been designated by the citizenry as its agent to carry out certain functions which can only be carried out collectively (or “socially”), the state also takes on a particular set of responsibilities. In this capacity, the state needs to be subject to special rules governing its conduct, including how and when its powers may or may not be used to enforce the will of its “principals” (the citizenry) and, more generally, promote the public good.

To address the *economic role of the state*, I will explore the following questions:

- What are the economic functions of the state?
- How should a modern state carry out these functions?
- What are the prerequisites for the effective discharge of these functions? And finally,
- How does the behavior of the state affect overall economic performance?

On the economic functions of the state, I find it difficult to add to the rich intellectual heritage that has been built on the seminal contributions of political economists—Adam Smith, John Stuart Mill, and others, over the past two centuries. At the risk of oversimplification, one can view the economic role of the state as having evolved in response to objective, historical circumstances. It can also be said to have developed in line with the more subjective views that have characterized the intellectual tradition in the field of economics over this period.

According to philosophers and writers on political economy in the late 18th and through much of the 19th centuries, the state's economic role was seen as a limited one, restricted to compensating for externalities and for possible distortions arising from the nonfunctioning of markets, and for the provision of public goods. In due course, and as societies developed into more complex, industrial economies giving rise to dislocations and disparities, states began to invoke distributional concerns, thus adding the functions needed to care for the poor, the sick, and the disadvantaged. This began to be reflected in policies seeking to transfer resources, through tax and expenditure decisions, from those who have to those who do not. In the modern era, which may be dated from the First World War, the state began to take on a wider range of functions, including the building of modern and economically powerful societies (e.g., in Europe, the Soviet Union, and later across the developing world).

In recent years, as the model of the “all powerful, modernizing state” either was shown to have failed or to require drastic revisions, there has been a notable shift back to a more modest role for the state. While continuing to recognize the special role of the state in promoting stability and social progress, the new consensus sees no need for the state to own or control resources to achieve its objectives. The new role would have the state seek to provide the policy and institutional environment for achieving economic stability and sustainable growth. This meant that in addition to certain core functions to be retained by the state, the state would also serve as a regulator and facilitator of market activity. More recently, and in the more

industrialized, high income countries, the role of the state has also been linked to the promotion of the ideals of a “just society,” and hence the heightened concern with human rights, universal justice, and the welfare of future generations.

Clearly, if one views the role of the state as growing in scope to encompass new or expanded mandates, the question of the *size of the state* becomes a relevant consideration. Indeed, the question of the size of the state, and, more specifically, the importance (or non importance) of size to economic performance, is one that has been discussed rather widely and with strong conviction by some. This has been especially the case in recent years, in the wake of the collapse of the Soviet Union and the almost inevitable, ensuing shrinkage of the state in the transition economies.

To put the question more directly, does the size of the state matter? Is “big” always “bad?” For those who advocate a reduced state role, is downsizing the state equivalent to reform of the state? Without going into great detail, one can say the following on the question of size.

In the transition economies, i.e., the former Soviet Union and the Eastern European countries, the state was clearly the dominant factor in the economy until 1989, accounting for between 60 and 85 percent of GDP. However, with the collapse of the command system, the taxing capacity of governments declined drastically and the state was unable to provide all the services and functions it had provided before. Therefore downsizing in the case of the transition economies has been, inescapably, a key element of reform.

But does this conclusion apply to the industrial countries? Here the situation is different. There are clearly some countries with high per capita income but with small-sized governments. This is the case, for example, in the Far East such as in Hong Kong, Taiwan, and Korea, where the size of the state (as measured by total government spending) is in the range of 15–21 percent of GDP. But we also have some advanced countries, like Denmark, Sweden, and France, where the size of government is in the range of 45–60 percent of GDP. These countries differ in size and exhibit wide variations in the quality of state institutions, policies, and performance. Although one perhaps can make the case that beyond a certain level, the size of the state begins to yield diminishing social benefits, it is ultimately difficult to draw definitive conclusions about the relationship between the size of the state and the quality of its performance.

However, to give context to the discussion of the size of the public sector, we need to keep in mind at least three considerations. One is the taxing capacity of the state. Can the particular country raise, efficiently and equi-

tably, enough revenue to sustain a given level of spending? Two, the social/cultural context as an important determinant of the size of government. It is clear that in the Scandinavian countries, it is the people themselves who voted for large government. This may reflect the countries' history and culture, where the citizens have long entrusted the government with a wide range of functions which, in, say, the Anglo-Saxon tradition, would be left to the private sector. And finally, the appropriate size of government must also somehow be related to the composition of government spending, i.e., not only how much money the government is spending but also for what purposes it raises and disposes its financial resources.

As indicated earlier, the emerging consensus is that governments are best advised to focus their resource allocations on establishing and enforcing the rule of law, on investing in basic social services and in institutional and physical infrastructure, and on protecting the vulnerable. We may ask, how much does the cost of these functions add up to? Does it add up to 20 percent or 45 percent of GDP? It is very difficult to say. But clearly, the wider the mandate of government and the more effectively the government executes its designated functions, the more likely that larger government will be tolerated. How large should that be? As I indicated earlier, it all depends on a number of factors: taxing capacity, social/cultural factors, and the quality of spending, and perhaps others.

What about the role of the state in Africa? To help put the African states in some perspective, let me refer to a few figures. First, government spending in Africa is, on average, about 26 percent of GDP. This ratio is similar to that of developing regions in general, but it is actually higher than in Asia and Latin America.

In terms of the composition of spending, sub-Saharan African countries' expenditures on education and health have been rising slowly, but progress has lagged other developing regions, with the exception of the Middle East. Education spending is on average, about 4 percent of GDP, while spending on health is lower than in other regions, being only 1.8 percent. However, if we go beyond the numbers and look at the distributional incidence of government expenditure, we find that contrary to the notion that government spending helps redistribute benefits from the rich to the poor, this has not been the case in the sub-Saharan African countries. Government intervention through government spending has in fact been regressive. Sub-Saharan Africa is the only region where the bottom quintile of the population has had a smaller share of public spending than the top quintile, even for primary education. The top quintile in sub-Saharan Africa receives a larger share of public expenditure on health and education

than does the bottom quintile. Another troubling aspect of government spending in Africa is that military spending is higher in sub-Saharan Africa than in virtually all other regions, with the exception (again) of the Middle East (which seems to be addicted to military spending). Average military spending in sub-Saharan Africa is 2.3 percent of GDP while in other regions it is between 1.2 and 1.6 percent of GDP.

Thus in the case of sub-Saharan Africa, the question of the reform of the state raises issues related not so much to the size of government, but more critically to the quality of government, as reflected in its spending priorities and the extent to which these do or do not respond to the needs and aspirations of ordinary African citizens.

The question of governance

Once a government has settled on a size corresponding to a set of agreed functions (broad or narrow in scope as the case may be), the question arises as to how such a government should carry out these functions, a question which evokes the issue of governance. In this regard, I will not go into great detail, I will simply try to provide some perspective.

First, let me clarify what is meant by the term “governance.” The World Bank in 1992 defined governance as “the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development.” Subsequently, this definition was found somewhat narrow as it ignored the role of civil society and the importance of political institutions and civil liberties. The OECD highlights three critical features of governance: “the form of the political regime; the process by which authority is exercised in the management of the country’s economic and social resources; and the capacity of government to formulate and implement policies and discharge government functions.” Doubtless, other definitions exist. The important point is that “governance” has to do with the *manner in which responsibility is discharged*, whether such a responsibility has been acquired through election, appointment or delegation in the public domain (the standard view of governance) or in the realm of commerce (hence “corporate governance”). Thus, good governance denotes a condition whereby such a responsibility is discharged in an effective, transparent, and accountable manner while poor governance is associated with maladministration in the discharge of a public responsibility.

When we speak of the basic requirements for an effective operation of state institutions, we usually envisage the following. There should be constitutional principles, based on values of a more enduring nature, to help

organize the primary functions of the state (e.g., the concept of separation of power is such an organizing principle). There should be limits on the powers of government, at least vis-à-vis the individual or the groups within society, because, as many philosophers before us have emphasized, governments are inherently coercive. And although coercion by the state is often for the common good (e.g., law enforcement), it can exceed the desirable limits and turn into repression. The public sector should be subject to oversight and be accountable to an elected body (bodies) empowered by popular will. The private sector should operate according to widely accepted rules that are transparent and enforced by accountable institutions and policies. Competition should ensure that market forces provide the ultimate discipline on the behavior of business entities.

Just as the private sector would be expected to operate according to market principles to ensure efficiency, the operation of the public sector should also be subject to rules to help ensure efficiency in the use of the public's money as well as accountability, in order to continue to earn the public's trust. These rules and regulations would apply to the conduct of public officials as well as to the performance of public institutions.

A few words first on efficiency in government. Although government operations cannot be subject to the discipline of market forces, some features of the market can, nonetheless, be incorporated into a wide range of government operations. Thus, for example, public sector reforms could incorporate pay incentive systems (e.g., related to the performance of civil servants) and could promote greater internal competition among public agencies or state enterprises. Other examples may include: sound procurement policies to reduce cost to government and enhance transparency and combat corruption; outsourcing of selected government services by competitive bidding; and greater use of fees and charges as a market-based mechanism for rationing certain government services. Where market-based solutions are impossible or unfeasible (e.g., because of the nature of the service), a solution may be the establishment of appropriate oversight by legislative or, in some cases, citizens committees, or the institution of internal and external audits and quality assurance systems and procedures.

Beyond efficiency, governments are of course held up to standards of accountability, a key ingredient of good governance. I will address this issue more fully in a moment, but I wish to draw attention, in this regard, to reforms that have recently been introduced in certain countries, notably the United Kingdom, New Zealand, and Australia. These in essence are intended to give greater autonomy to agency heads and, in exchange, hold them responsible for the results. In some cases, government departments

have been transformed into executive agencies with an executive head who enters into a contract with the government to meet certain objectives. The agency head is then held accountable for policy outcomes and is rewarded or penalized accordingly.

Clearly such reforms are quite radical, and one has to be careful not to suggest their introduction when other checks and balances and essential safeguards are not yet in place. Nonetheless, the general approach—clarity of objectives and goals, greater transparency of policymaking and of operations, accountability of officials and agencies for outcomes, and measures to promote public awareness—all are essential ingredients of any system intended to enhance the effectiveness of government.

Government and economic performance

The link between the conduct of government on the one hand and the performance of the economy on the other reflects complex and ever-changing relationships. There are, however, some constants in this relationship. Let me focus on two.

The first is what has been termed *good policy fundamentals*, the set of macroeconomic and structural policies that have been found, all else remaining equal, to enhance a country's chances of achieving better economic performance. These policies aim at achieving macroeconomic stability while undertaking structural reforms in government operations and in markets to promote the efficiency of markets and underpin sustainable growth. They commonly include the use of a nominal anchor to guide monetary stability; fiscal rectitude to foster macroeconomic stability; dismantling price restraints that foster distortions in prices and costs; liberalizing trade and investment; providing for a sound regulatory environment (especially for the financial sector); and directing government spending to investment in human capital and social/institutional infrastructure.

We have already noted that in terms of government spending, the record of the sub-Saharan African countries does not measure up well against this "ideal." However, to illustrate the importance of good policies, let me cite an example from Africa. I refer here to the CFA franc devaluation of January 1994 and its impact on the economic performance of francophone Africa in the subsequent period. Until 1994, the exchange rate in the CFA franc zone had been fixed for many years, and had led to repression of wages, suppression of export growth, and a number of distortions that became more and more severe with the passage of time. Then in January 1994 the CFA franc was devalued by 100 percent, and the results

have been most encouraging. In the three years prior to the devaluation, the average annual growth rate in the francophone countries of sub-Saharan Africa was about 0.8 percent in real terms, only a fraction of the population growth for the period. This meant that the population had been getting poorer. In the four years after the devaluation, 1995–98, the annual real rate of growth jumped to an average of nearly 4.8 percent. Of course, one cannot attribute the entire increase in the growth rate to the devaluation, but one can say that the removal of a major source of price distortions must have been instrumental in bringing about a strong supply response, especially in traditional production and in exports, with a clear positive impact on employment and growth in subsequent years.

Another example of a good structural reform policy is the recent focus on the rationalization of the tax system in African countries. A number of countries in Africa have introduced a VAT as a key element in a broader reform of the tax system. The VAT thus replaced the old transactions tax which was distortionary, had cascading features, and was generally inefficient. The introduction of the VAT alone helped raise budget revenue in the reforming countries in three years by 1 percent to 3 percent of GDP, bringing about an amelioration of the fiscal deficit in some cases and underpinning macroeconomic stability. In short, good policies do count and policy fundamentals are important.

The other critical element in the link between the quality of government and economic performance, is the presence of *effective, modern institutions* to oversee the implementation of good practices of transparency and accountability. In this context, let me focus on the fiscal role of government and highlight the characteristics of what might be considered sound fiscal institutions and good practices. It is important to keep in mind that, beyond the fiscal domain, the full range of institutions in a modern state would include those responsible for the monetary, trade, and real sectors as well as others outside the economic domain, such as those of the political and judicial systems and civil society.

As you are aware, the IMF has, for many years, encouraged member countries to improve their fiscal management systems through its technical assistance programs as well as through its surveillance and use of Fund resources activities. In response to the concerns of the international community, basic requirements of fiscal transparency were formalized in the *Code of Good Practices on Fiscal Transparency—Declaration on Principles*, which was endorsed by the Interim Committee in April 1998. The Code provides an extended and operational definition of what constitutes fiscal transparency. It is based on four general principles: (1) roles and responsi-

bilities of and within the government should be well defined; (2) governments should make a commitment to make comprehensive, reliable and timely information available to the public; (3) the processes of budget preparation, execution, and reporting should be open and clear; and (4) fiscal information should be subject to independent scrutiny and assurance of integrity. Under these general principles, nine more specific principles are given, and under these, a total of 31 areas of good practice are identified.

To help ensure that these principles and practices are put into effect, government institutions should be organized around these basic principles. Such institutions would naturally include a modern ministry of finance operating according to a basic financial law and organized into separate departments (e.g., a tax collection agency, separate offices for budget preparation and treasury operations, and internal audit and control, etc.), a budget process that includes open hearings before and final approval by the legislature, an autonomous external audit agency reporting to the legislature and so on.

Implementation of the fiscal transparency code is being promoted on a voluntary basis and these tools are intended to facilitate an initial self-assessment by countries. A number of countries would require some technical assistance to complete a self assessment, and the IMF has provided this in a number of cases. So far, it has been found that much of the more traditional forms of technical assistance provided by the IMF (and indeed by other agencies) can be readily shaped to provide advice on improving fiscal transparency and strengthening institutional capacity in member governments.

Finally, I feel obliged to say a few words on the importance of growth and poverty reduction in developing countries, and especially in Africa. In this regard, it is important to keep in mind that what I have proposed so far, concerning the role of government in the modern economy and the prerequisites for the effective discharge of this role in terms of policies and institutions, can at best only secure the necessary but not the sufficient conditions for achieving sustainable growth and poverty reduction over the long term. To achieve high and sustainable rates of growth, developing countries, and especially the countries of sub-Saharan Africa, need to mobilize their resources in a concerted effort aimed at achieving a quantum improvement in the quality of life of their citizenry.

To do so, countries must of course undertake specific measures to reduce poverty directly by, for example, targeted social safety nets, improving access to basic health and educational services, and public employment

programs. However, such programs can only go so far in the presence of a general improvement in the economic and social environment. This can only come about through more fundamental economic reforms to secure macroeconomic stability and, above all, to foster high rates of economic growth. Average growth rates must rise sufficiently above those of population so as to achieve discernible improvements in per capita income and, even more importantly, attain durable reductions in the severity and incidence of poverty in the continent.

Indeed, according to studies which have examined the relationship between growth and poverty reduction, for a country with an annual population growth rate of 3 percent, it takes an annual economic growth rate of nearly 6 percent to reduce the poverty rate by 1 percentage point. Furthermore, due to reasons of political economy having to do with the poor quality of government in many developing countries, there is no assurance that the benefits of the incremental per capita growth will necessarily accrue to the poor. Indeed, I may venture to state that a considerable portion of the benefits of any growth achieved by a typical developing country is likely to be appropriated by the rich, the powerful, and the connected, leaving only a fraction, if at all, to accrue to the poor and to the disenfranchised. Furthermore, the smaller the rates of growth, the greater the tenacity of the rich and the powerful in holding onto *their* share at the expense of that of the weak and the marginalized. Of course, governments could be reformed so as to serve as more effective instruments for income redistribution and for economic justice; and efforts should of course not slacken in this regard. But as we all know, this is a long and arduous process. In the meantime, it is critical that growth rates in Africa exceed current levels by a considerable margin and that they be sustained over a long period of time. Otherwise, poverty in Africa is not likely to recede—indeed it could be destined to rise.

The link between growth and poverty reduction brings us back to the questions we raised earlier concerning the reform of the state and the essential requirements for enabling the state to carry out its role in improving the country's economic performance. Such a link evokes not only the question of good governance and sound policies and institutions, but also the absolute urgency of a commitment by the political leadership to the pursuit of high rates of sustainable growth, both to improve living conditions for the population at large and, of equal importance, to help achieve lasting reductions in poverty.

Vinod Thomas

Director, World Bank Institute

A great deal of the topic has been covered and what I want to focus on in a few moments is two or three questions that might be connected with what has been said. The first question is what kind of development are we talking about? I hope, and I'm sure that we will have a lot of discussions on that later, because economics as a profession has used economic growth as synonymous for development. Is that a fair characterization? The second question is, because growth rates of countries over the last four decades have been really improving, and some of the developing countries at least have kept up with the industrial countries in terms of growth, are growth rates a good proxy for development as a whole? Because of convenience, we have used especially the term economic growth as identical to development. Let us look at some measures of human development.

Generally, we find the comforting picture that where we have had improvements in growth rates, social and human development have gone hand in hand, but only up to a point, and behind the numbers, there are a lot of anomalies, a lot of cases where growth has improved without improvement in social development. Therefore, we need to focus our attention also on social and human development aside from looking at growth rates alone.

Available data show a more worrisome story, which is the relationship between growth rates and the sustainability of the environment. Here the relationship is negative, and you have a lot of countries where growth has taken place and the natural environment within which growth takes place has gotten worse. Is that important? Well, it is crucial for the next generation if not for this one. The sustainability of any growth rate depends not only on human resources but also on natural resources. Consequently, focusing our attention on growth rates alone as an index of economic development is not enough.

With regard to the issue of poverty reduction, it is noticeable that the percentage of people living in poverty has declined in the developing world as a whole, except in sub-Saharan Africa. Despite the percentage decline, the number of people living in poverty has actually increased. Why is that? Well, the distribution of income has worsened and the population in the world has increased, thus the absolute numbers show a deteriorating picture with respect to poverty. Fundamentally, this has to be one of the issues we need to discuss today: the fact that the number of people in abject

poverty has been rising and not falling, even though in most cases the percentage of people living in poverty has declined. This implies that we need to examine the distribution of income in addition to growth rates. Our attention is also drawn to the issue of population growth and the quality of life of the people on this planet. So that's the back drop. The question then is, is growth a sufficient condition for the attainment of everything else that we worry about? I would say that growth is necessary from the social development point of view. Economic growth is necessary only up to a point, but is far from sufficient for achieving social development, and hence our analysis must go beyond growth rates.

The second part of my presentation has to do with what is likely to happen during the next quarter of the century. There are a number of positive features that we talked about this morning, but also some worrisome signals from the global environment. We need to ask the question "How are countries performing, particularly in sub-Saharan Africa, with respect to taking advantage of changes in the world economy?" The knowledge revolution and globalization offer the possibility for moving faster than in the past. At the same time, a lot of people worry that the same factors are a recipe for disasters, particularly for small countries and those left behind already. The gap is likely to get worse in the near future.

Another issue is governability. Given the situation on governance, do the new developments in the world environment offer greater possibilities for progress, or do they make them worse? On the first question of knowledge and technology revolution, what we should focus our attention on is the role of education. There is a bit of good news, and I think Mr. Abed's presentation touched on it. It has to do with the share of education in total expenditure. The share of education in government expenditure has actually increased, but we know that that is only part of the story. The distribution of the expenditure and the quality of educational services do matter a lot. The same applies to the role of and share of the private sector in educational services delivery.

There is another very important part of education that is crucial, that is the distribution of educational services. Available data show unequal distribution of educational services within countries, among the high and low income groups, and also among countries. If you take India or Mali, for example, you have extremely unequal distribution of education. Is that a big problem? It is a huge problem. If abilities of people have nothing to do with income, abilities are distributed as they are and make education more accessible to the rich than to the poor, the lost opportunities will be huge. Consequently, the biggest item on the agenda if we want to make quick

progress—so contrary to the thinking that education takes a long time and that returns on its investment are gradual—we have to address right now the highly skewed distribution of education. This has to be one of the first things that we have to do if we are to take advantage of the potentials for countries to catch up quickly.

To conclude this second part of my presentation, I would like to reiterate that we take advantage of the opportunities before us, by investing in education and improving governance. We need also to improve on the distribution of education and do something to abate the degree of corruption. Although it is not surprising that many resources were lost due to corruption, what seems striking is that investment rates are highly related to the degree of corruption.

When we add issues and actions like these to a country's development agenda, what emerges is how do we deal with them. We may first discuss the question of growth, and the quality of which is related to the level of investment and its distribution among the sectors. It is afterwards that we get concerned about improving the rate of growth. This will be followed by the issue of governance and distribution of educational opportunities. This agenda is quite interesting and relevant, but the attainment of the goals is dependent on a country's capacity to deal with the multitude of problems. And as we know, this capacity is very limited in many developing countries. This takes us to the question of the way in which we look at the world we live in. It is not only the government's responsibility in dealing with this complex agenda. There should be many players—the private sector, the civil society, and partners inside and outside the government. This is the so-called Comprehensive Development Framework (CDF) outline, which embraces all the sectors that matter and the various players in the picture. This framework focuses on two attributes.

- For a complex agenda to work, obviously government by itself cannot deal with all the issues. It requires partnerships, and the question is what is the extent of the partnership any country can draw upon?
- When there are a multitude of partners, the question then is whether they have a common vision that unifies them.

If these two elements exist, then the possibility of taking on a more complex agenda becomes simpler. Basically, this is the idea that, I think, everybody should embrace. However, how to proceed from one position to another is a different issue that depends on whether the people have a vision and, moreover, a common vision. The question then is where are the people in fashioning a common vision. Are they high or low in having

a common vision for the country? We can ask the same question in terms of partnership. Are we high or low on the issue of forming partnership in the process of development? A number of countries are doing these exercises, and we had some very interesting discussions on Côte d'Ivoire, Ghana, Uganda, and Ethiopia, and it would be interesting to see how people in these countries come together as a team to arrive at a common vision. In terms of partnership and implementation of the vision, most countries have a long way to go. In some cases, there are partners willing to work together to attain economic growth, but they don't have a common vision. This may be a useful way to look at the possibility of achieving growth and ownership of policies and ideas. Consequently, for any developing country to be able to achieve growth, it must put emphasis on capacity building, otherwise a country's own ability to take the lead in policy formulation and conceptualization of ideas may not be forthcoming. The comforting thought is that, if we could work in partnership with government, then part of the burden will be carried and shared by the civil society and other partners around the country and around the world.

When we look at the past four decades, we observe that much has been achieved, but also that there are serious gaps. I would say that growth rates still have a long way to go, but many countries are making progress. The quality of that growth deserves attention and that is one of the key elements we should pursue. What is the quality of investment, the distribution of investment, and the quality of growth? Because that indirectly feeds into the sustainability of the pace of growth itself, I would argue that the nature of our investment is really part of the growth process.

Moreover, interactions are critical when we look at the multitude of sectors. We all agree that they are important. But the more we look at them, the more we become aware that improvements in education require not just educational investment, but also improvements in the health of the children or the building of a bridge that allows children to go from one village to another. Thus, we are all struck with the different types of the interactions. However, we are also in awe of the complexity of the agenda. Our focus should be on capitalizing on complementarity by pulling together what would actually allow different players to be more selective in decision making and in carrying out their different activities. This of course would have to be done at a country level rather than at the sub-aggregate level. The leadership of the country has a responsibility in bringing the partners together, and scaling up the effort becomes crucial with capacity building at the heart of it all.

Comments from the Floor

- The typical African state does not have the capacity for self-reformation. There is therefore the need for external stimuli and influence. In this wise, the key stakeholders in the countries' development, i.e. the multilateral development institutions, the organised private sector, socio-economic research organisations, and other stakeholders should meet to press for the changes required by good governance.
- The ultimate promotion of good governance will come about if there is a move towards a democratic form of governance where stakeholders have a greater participation in the formulation and dissemination of public and government policies.
- The question of the optimum size of government in contemporary Africa is important. However, the changing roles of government and strategies to develop capacities are even more important and should be emphasized.
- Corruption and corruptibility can be minimised through adequate remuneration and incentives, openness in contract awards, freedom of speech and protection of the press, and by making corruption risky through deterrent administrative and legal penalties.
- Despite the fact that, in the developing countries, the average civil servant receives 5 times the average per capita income, compared to only 1.5 times for his/her counterpart in industrialised countries, public sector remuneration in absolute terms is very low in developing countries. This has to be improved to stem brain drain and further deterioration in human capacity.
- Owing to the increasing prevalence of poverty in Africa even in the face of improved GDP performance, a critical examination of current growth policies, and how they can be changed to address poverty problems, is to be carried out urgently.
- To make a dent in the high level of poverty afflicting the majority of Africans, economic growth rates have to increase significantly and remain close to double digits for a long time. Concurrently, strategies and programmes should be put in place that will directly empower the poor, stimulate micro and medium-scale enterprises, and create employment.
- In Africa, the present distribution of public resources for health and education is skewed in favour of the highest quartile of the society. To alleviate poverty and reduce inequality, there is the need to redistribute the national income to favour the bottom quartile.



THE CHALLENGE OF ACHIEVING MACROECONOMIC STABILITY IN AFRICA

Goodall E. Gondwe

Director, African Department, IMF

As the Chairman of this session, I have a confession to make. I actually don't know what each member of the panel is going to say, but what I do know, however, is that we couldn't have found better people to address this very important subject at this critical time.

The subject "The Challenge of Achieving Macroeconomic Stability in Africa" is a timely one because, as you heard from Mr. Camdessus, there is going to be a shift on both the World Bank's part and the IMF's part to issues of poverty reduction. Poverty, as a subject, is going to be the focus of our occupation. Previously, our emphasis was on growth issues - macroeconomic stability first - and we think that to a large extent the IMF has achieved remarkably its aims in that respect.

From my point of view, one of the most important things to note is that, whereas in the 1980s we were concerned with convincing governments that macroeconomic stability mattered, the situation is now completely changed. I was with the President of Tanzania one week ago during President Nyerere's funeral, and with us was the Governor of the Central Bank of Tanzania. The issue that was of much concern to the President was that the exchange rate had not depreciated enough, and he needed an explanation from his Governor as to why this was so. This was quite the reverse of the situation in the 1980s, when in fact one mission chief to Tanzania was nearly deported because he was asking for a devaluation of the currency. Thus a complete change in Africa has resulted. The question now is, where and what importance do we attach to macroeco-

conomic stability issues now that we are going to focus more on poverty issues?

This question is being raised at this critical time when the Fund as well as the World Bank and everybody, including the African Development Bank, is asking the same question. Focus on poverty, yes, but what will happen to macroeconomic stability, which is an extremely important instrument for tackling poverty?

Kwesi Botchwey

Director, African Center of the Harvard Institute for International Development

I would like to thank the ADB, the World Bank and the IMF for inviting me to participate in this inaugural seminar of the Joint Africa Institute. The Institute is destined to play an important role in strengthening the technical foundations for economic policy-making and analysis directly in the region. I am sure that the location of the Institute, here in Abidjan, will enable it to respond more appropriately to the specific and peculiar issues of economic management in Africa. It should also help to strengthen the ADB's role in fostering macroeconomic stability in the region by improving the interaction of the Bank's operational staff with key personnel involved in shaping and managing monetary and fiscal policies in its borrower countries.

Much has been written about the significantly improved macroeconomic situation in the sub-Saharan region resulting in improved economic performance as measured by average real GDP growth, annual inflation, and current account and fiscal deficits. There are indications that the continuing fall in Africa's share of world trade is being arrested, meaning that African exports are becoming more competitive. While the slowdown in overall growth in 1998 may not herald a reversal of the recovery that began in the mid-1990s—indeed many countries, including Côte d'Ivoire, posted fairly robust growth in 1998 in spite of the fall in commodity prices—it points to the fragility of the recovery itself.

Overall, the picture of Africa's social and economic situation is sobering, with about 40% of Sub-Saharan Africa (SSA)'s 600 million people below the poverty line, with a poverty gap arguably the widest in the world, leaving 43% of the population with no access to safe drinking water.

The causes of the region's slow growth are, as recent literature has begun to acknowledge, many and complex. Nevertheless, episodic, even if infrequent, bursts of relatively buoyant growth, including the recovery of the mid-1990s, suggest that a change in fortunes is possible. Indeed, other regions of the world have been able to achieve progress from levels of income and poverty not much better than Africa's today. What is required is an agenda of policies and actions designed to systematically influence the region's long-term prospects for development, and the stability of the macroeconomic environment is a fundamental, although not a sufficient, condition of success. On the other hand, the stability of the macroeconomic environment depends on appropriate policies, and their efficient and sustained implementation.

At least three areas are identified in the literature as requiring concerted policy reform. They cover macroeconomic as well as structural issues and include:

- High transaction costs stemming, among other things, from cumbersome administrative and regulatory systems as well as high telecommunication and transport costs. The ratio of CIF to FOB import prices, which is a convenient measure of transport costs on imports, is higher in Africa than in any other region of the world. Power is often an added problem. Some recent surveys suggest that in some countries such as Uganda, investments in generators represent more than a third of the total capital formation of firms. Constraints on physical infrastructure and on skills adversely affect the productivity of private capital and overall competitiveness in many countries.
- Low levels of domestic savings, compounded by undue aid dependence and a near complete marginalization from the growing universe of private capital flows.
- Fiscal deficits have come down markedly, but the general picture may be misleading, as it may not fully reflect the extent of state guaranteed loans and other contingent liabilities. Moreover, in many cases fiscal balance has been achieved at great cost to vital social spending and the profitability of enterprises.

The long agenda of unfinished business has implications for changes in the external environment, including the framework for development cooperation. But more importantly, and from the point of view of the focus of this seminar, it also has implications for capacity building and retention. It also underscores the importance of national ownership of the policy making and economic management function in African countries. Let me offer some thoughts on these matters and also make a plea.

Africa is poised to enter the 21st century with even greater challenges than it faced at the beginning of the 20th. If these challenges are to be overcome - and I believe they can be overcome - Africa's intellectuals and scientists and policy makers will need to truly get engaged and assume leadership of the economic policy making and management process. The most worrying reality that we face today is the loss of control over the setting of the policy agenda and the management of the development process. We have lost control not to the International Monetary Fund so much, but to the international community of donors and the institutions they control. Even the recent emphasis on poverty alleviation is in some ways a manifestation of that loss of control. The international community by and large decided on a target for poverty reduction by the year 2015, and has further decided, in effect, that the savings from enhanced debt relief under the Cologne Initiative must be used in education and health, regardless of the real priorities dictated by national circumstances.

The result is that the undeniably important emphasis on poverty alleviation is in danger of becoming a pretext for the setting of mechanical targets for social expenditure, and, even more worrying, of diverting the course of development thinking away from growth strategies designed to achieve employment-generating growth. Aid dependence, the burden of external and in some cases domestic debt, make most of our economies extremely vulnerable. The pressures on local capacity from donor reporting and accounting requirements and uncertainties in the pattern of aid disbursements can, as every Finance Minister knows, be deeply destabilizing. Above all, these pressures tend to focus the attention and time of policy makers and supporting technical staff on short-term management concerns, leaving precious little time and opportunity for strategic thinking.

Most analysts now appreciate that structural transformation is going to have much greater urgency in this phase of Africa's development given the challenges of rapid urbanization, and the high rates of population growth. In these circumstances, we need to strengthen capacity for macroeconomic management and management of external shocks and for devising creative development strategies. Let me now turn briefly to a number of related issues.

Training

There are a number of institutions already engaged in the business of training personnel in economic and financial management. They include the West African Institute for Financial and Economic Management

(WAIFEM), the Macroeconomic and Financial Management Institute (MEFMI), the IMF Institute and the World Bank Institute. All these institutions are serving the region well. But they cannot be the answer to the capacity needs of the 48 countries of the sub-Saharan region. In the final analysis, the answer to the problem of training economic managers must lie in the capacity of the countries themselves to continuously reproduce these skills through their universities and institutions of higher learning. In this regard, it is important that the ongoing crisis in African universities, which has led in some cases to a backlog of over five years of fresh intakes of students, be quickly recognized and addressed. The World Bank's first generation of education reforms, and donor strictures on the use of aid funds to finance recurrent expenditures or any aspect of higher education, have contributed to this crisis by posing a false antithesis between basic education and higher education. This is obviously not the place to go into these matters in the required detail. But it is important in my view to make the point that the capacity problems of Africa, in general, and in economic management in particular, cannot be solved without a resolution of this crisis and the effect it has had on economics and management faculties. The JAI can help in this regard by networking with African universities, by providing opportunities to lecturers in economic faculties to upgrade their skills and knowledge, and by generally collaborating with local training institutions. Distance learning programs should in my view be given high priority in this regard, for the lack of access and marginalization from the information and communication technology revolution is often the problem.

Incentives

This is a difficult problem given the well-known constraints on resources in African countries. The problem is compounded by globalization and the easier marketability of trained personnel that it offers. The solution does not lie in giving our people sub-optimal training, as some have suggested. Rather, it lies in continuously reproducing the needed skills in our training institutions mainly, and in creating an environment that helps to retain these skills. Such an environment must obviously address the issue of financial incentives. But it must also address other equally important issues, such as the attractiveness of the working environment, including computerization and access to worldwide information and knowledge. Finally, a political environment devoid of spite and victimization, and in which excellence is rewarded, must prevail.

The reform of traditional technical assistance

Improving and retaining capacity for economic and financial analysis is obviously going to require increased resources. While the primary responsibility rests with the countries themselves, the donor community must help by urgently reforming traditional technical assistance programs that often end up recycling money and saddling African countries with high-cost consultants. Donors, according to World Bank figures, spend about \$4 billion annually on about 100,000 consultants in Africa alone. This is obviously not the most efficient way of addressing Africa's capacity needs.

My plea: if the JAI is going to compete with the IMF Institute and the World Bank Institute and the many regional bodies also engaged in the business of training of personnel for economic and financial management, it is important that its relationship with these bodies be rationalized. It would be particularly important to ensure that it becomes a full and capable African institution, responding to African problems more effectively by reason of its greater understanding of the specificity of the African situation, and not a feeble caricature forever treading timidly in the footsteps of the IMF and World Bank Institutes.

My conclusion: the issues of structural transformation are going to become ever more important for the achievement of macroeconomic stability in Africa in the years to come. Africa's training institutions in economic analysis and management must be the primary institutions through which the necessary skills are produced and reproduced to respond to this challenge. The JAI has an important contribution to make in this regard. It will make a more effective contribution if it helps in the end to upgrade Africa's capacity to train its own.

Mamoudou Touré

Former Minister of Finance, Senegal and Former Director, African Department, International Monetary Fund

For over two decades, most African countries have been engaged in the era of stabilization policy and structural adjustment programmes. Even if a certain number of these countries have struggled through these programmes at one time or another, even with relapses, the fact remains that many others would still, with greater and greater success, enter the third millennium with these programmes.

Macro-economic stability, which is a *sine qua non* for sustainable economic and social development, penetrates the culture of African societies and gives their leaders much hope for the advent of the silent revolution, which will upgrade many of these countries to the much-envied rank of emerging countries. To reach this stage and possibly cross it, there are still efforts to be made and obstacles to overcome in a fast and deeply changing unified world that has no pity for the weak and the underprivileged. But whether big or small, strong or weak, stability in its broad sense is an indispensable factor of success and, in the area that interests us, macro-economic stability in particular, cannot be achieved and maintained without peace and security in the countries.

In the presentation that follows, we shall first state the importance and utility of establishing and maintaining macro-economic stability, and then the strategies and instruments of this policy. We shall then examine some collateral effects, especially of the stabilization phase and the ways and means of addressing them. Before concluding, we shall state the conditions of the internal and external environment as well as the structural reforms, which go hand in hand with the macro-economic measures to ensure their success.

Importance and Utility of Achieving and Maintaining Macro-economic Stability

A stable macro-economic framework for the promotion of a sustained and harmonious economic growth with price and social stability and full employment, is in the first place a strong invitation to national and foreign investors who can then make long-term projections and draw up investment plans. Public finance and currency stability indisputably favour private and public savings formation and strengthen the confidence of economic agents.

The importance of macro-economic stability is moreover borne out by the numerous examples of economies destabilized by the irresistible price inflation, unbearable current account payment deficits, the drying up of currency reserves and the plummeting of exchange rates, leading finally to social disorders and political collapse.

So stated, macro-economic stability is not a requirement essential to only developing countries; it is as much and may even be more of a requirement for industrialized countries. Neither is it a datum limited to the recovery or stabilization period, but a requirement of permanent vigilance to monitor the economic and social trend of the countries and take

steps to prevent imbalances the symptoms of which can be easily detected from the vital statistics most modern economies have.

If the principle and the role of macro-economic stability is universally accepted, the instruments, or more precisely their combination under the strategies devised by the authorities, may show variations which take into account features peculiar to the systems and economic structures concerned, as well as factors that caused the imbalance of the major aggregates.

Strategies and Instruments for Macro-economic Stability in Africa

African economies are in their majority still dependent on the external phenomena which the authorities do not master, namely, climatic conditions and sudden variations in the terms of trade and in the prices of the raw materials exported by these countries. Certainly, the long-term responsibility of these factors is not completely ruled out, especially in the aggressive behaviour to nature or in the lack or failure of diversification policies. The fact remains, however, that in the short or medium terms, these are external causes on which the authorities have no influence, even if it is their responsibility to take corrective, if not preventive, measures.

Besides, there are bottlenecks, institutional weaknesses and socio-cultural differences in the fluidity of the internal economic and financial flows, their relay and transmission points, and in the social organization in comparison with the developed countries.

What is the impact of macro-economic stability on the strategy and instruments? What, in this context, are the roles of the fiscal and monetary policies? Confronted with an acute crisis, which occurred suddenly or in the wake of cumulative imbalances that lasted long without corrective measures, or which were not properly addressed, governments have been tempted - and many succumbed—to resort to the repressive arsenal of administrative measures and other state constraints that often worsen the malfunctioning of the economic and social machinery.

It appears to me that in the event of a serious crisis, triggered by a chain of interdependent and mutually reinforced causes, the first concern should be to stop the destructive spiral; in other words, it is a shock treatment that should be administered, at least in the stabilization phase if this has to be short and effective. A gradual approach at this stage could worsen the situation, considering the interconnection of the phenomena by which a crisis generally comes to a head: high budget deficits, explosion of the domestic credit and the amount of currency in circulation, unbearable

external current account and balance of payments deficits, and destabilization of the exchange rate. It is important that a decisive stop should be put to this spiral, based on a duly adjusted exchange rate, along with other global demand management instruments.

In Africa, it is mainly the budgetary policy that is required to bear the brunt of adjustment even if the monetary policy plays an increasingly important role as progress is made in structural reforms. In simple terms, it entails not spending more than what is earned. We should therefore start by stabilizing public sector finances through the elimination of deficits. It is not hard to imagine that there are two components in this respect, namely, income and expenditure. The latter should be reduced and the former increased in a proportion that reflects the specific situation of each country and the actual genesis of the crisis that affects it.

But how can this be done? It should be borne in mind that with regard to public finance, budgetary balance does not mean absolute equality, or even accounting identity, between income and expenditure, but rather a deficit that can be financed by non-inflationary resources and that does not, by the way, occasion an unbearable debt. Having made this point, it can be said that the qualitative and quantitative control of expenditure appears to be the Achilles heel of macro-economic stability.

Current budget expenditures, which already account for roughly 20 to 25 % of GDP, are absorbed in large part by the salary and wages item. Looking at it closely, one often observes that the problem is more of over-staffing than real salaries. Therefore, the obvious logic in the effort to reduce the payroll lies in a realistic reduction of the staff of the public and parapublic sectors. Absence of this logic will spell the erosion of real salaries, with its economic and social consequences.

Surveys carried out in a number of countries to verify the validity of the salaries paid have revealed the existence, in sometimes large proportion, of fictitious salaries, or salaries paid to workers who have definitively left their jobs for several years, or who are simply dead. However, even after removal of all the anomalies, there will still be reductions to be made. The categories of unproductive expenditures, or those that lead to economic distortions, should be targeted first because, even without adjustment, they are not justified. In many countries, military expenditures should be considerably adjusted. Particular attention should be paid to the reduction and/or cancellation of transfer expenditures, notably consumer subsidies, as some of these expenditures are not intended for the most vulnerable classes of the population.

Finally, with the increase in countries' external debt, the interest payment item of the current account expenses assumes an important propor-

tion in spite of the many debt reschedulings. Here, in my opinion, a significant debt reduction or even cancellation is necessary in a number of cases.

As for the income component, it should be noted that, in many countries, the ratio of revenue to GDP is below the average of the developing countries, and could therefore be revised upward. Improvement of the tax revenues to an acceptable proportion of the GDP, through different combined actions in the various sectors, could give the authorities greater room for manoeuvre in the implementation of their economic policy aimed at restoring and maintaining macro-economic stability.

The existence of two sectors, one official and the other informal, which do not contribute in the same proportions to budgetary earnings, is an area that, if properly studied and examined, could lead to a broadening of the tax base. This mainly involves urging the informal sector, with every caution, to be more transparent in its relations with the tax department. The enhancement of the management capacity of the administrations in charge of tax revenue recovery is another area of action, but that could take time. Meanwhile, cooperation with the informal sector, if well targeted, would be most useful and effective to increase tax revenues.

The existence in Africa of many generalized exemptions within the framework of policies the objective of which is apparently to attract investments, and of other still more specific exemptions that are usually granted arbitrarily, considerably limits the scope of application of duties and taxes. The dismantling or streamlining of these systems and practices would be a source of income growth for the state.

The Parallel Effects of Accompanying Measures

Earlier on, it was a question, perhaps a little naïve, of simply not spending more than what is earned. This simplicity happens to be more in concept than in practice, because the authorities responsible for adjustment policies do not have only numerical figures and statistical reports that could be worked on, but also and more basically, economic agents, households, enterprises and various socio-professional categories: in a nutshell, a structured society the improvement of whose conditions of existence is the final objective of socio-economic activities. That is why, even in a shock therapy made necessary by circumstances during the stabilization phase, global demand management instruments should be handled with precaution.

The preservation of the quality of expenditures requires the protection of budgetary allocations intended for sectors that contribute to long-term growth like health, education and basic infrastructure. In drawing up the

timetable of actions to be undertaken to restore the balance of the major aggregates, it is quite clear that, without specific accompanying measures, the risk of seriously compressing living standards, especially of the poorest categories of the population, is great. For, after all, the aim is to reduce the global surplus demand to a level compatible with the real productive capacities and the normal external financing possibilities, and at the same time to combat inflation in order to pave the way for the return to real sustainable growth.

Staff reduction, cutback on the payroll, removal of subsidies, consequent increase in prices mainly of foodstuffs and staples, and credit restriction produce almost immediate effects of reduction in real incomes. The redistribution process depends, in large measure, on the sectors targeted to bear the reductions. In any case, the integration of the social safety nets into the strategies can contribute to a more equitable distribution of the adjustment burden. It therefore appears that, though necessary, macro-economic stability alone is far from being enough to restore sustainable growth in an economy. And it is here, in my opinion, that structural adjustment and the strategy of a gradual approach have to be called upon, with all their rights and pre-eminence. They will make the domestic environment of the country more flexible, more conducive, more sensitive to the incentives created by such tools as interest rates, reserve requirements, sales or purchases of treasury bills and bonds, and other economic policy instruments used to enhance efficiency, improve resource allocation, and increase the production capacity of the whole economy.

As a matter of fact, several reforms have been undertaken. Among them is the rehabilitation of the banking sector, which has been initiated in several countries.

This reorganization facilitates the control of the monetary policy to achieve the fixed objectives, as well as the development of financial intermediation. Public enterprises should at the same time be rehabilitated through reorganization or most often, when they are in the trade sector, through privatization.

Neither are domestic reforms alone adequate if the international environment itself is not stabilized. To be sustainable and restored as promptly as possible after its disruption, macro-economic stability, which is dependent on the domestic environment, as has been succinctly outlined, also depends on the external environment, especially in the case of developing countries and African countries in particular. In effect, the pursuit by the great powers of healthy macro-economic policies, price and exchange rate stability, and public finance adjustment constitute an important factor of

stability of the developing countries. The great powers should adopt an economic policy capable of ensuring an appropriate and sustainable growth of the world economy. In particular, they should practice what they preach, i.e., allow the free and unrestricted entry of products from Africa into their territory.

It is up to the international finance institutions, and in particular the International Monetary Fund in its supervision duty, to monitor the economic policies of their members, especially the most indebted of them.

In summary, we can say, that the whole matter is generally a question of stabilizing and deregulating, i.e., removing the system of administered prices and other obstacles to market forces. Some economists are of the opinion that an order of priority should be observed in the application of this strategy. For example, first contain the budget deficit, then reform the labour market, finally liberalize the domestic market of goods and services, as well as the payment and transfer accounts on international transactions. If in any case, the reduction of the budget deficit is unavoidable, the succession of the other stages and the simultaneity of some of them depend on the respective conditions of the countries, and will probably necessitate a certain gradual approach in their application.

We have just seen the importance of macro-economic stability as a necessary condition for sustained growth, and the need to effect structural and constitutional reforms made still more necessary by the globalization phenomenon. It is not difficult to understand that in structural adjustment, which closely affects the welfare of the populations in terms of stabilized bases and structures, everybody is required to make important sacrifices. But to be effective and credible, the example should come from above, especially through a reduction in the lifestyle of the state and an increase in the transparency of its policy.

Instead of raising a “barrage of complaints and bitter remonstrations about the past”, and a “chorus of pious wishes for the future”, African countries should rather take control of their destiny and design their programmes, which once formulated, will be naturally theirs. Thereafter, it will be inevitable to enter into negotiations with external partners and institutions which will continue, in large part, to provide financing and external credibility.

The popularized theme of this end of the decade, poverty alleviation, along with its related themes of corruption control and rule of law, is a challenge to us all especially at this time when, failing to see the end of history or the appearance of the last man, we are celebrating, not without some kind of arrogance, the indisputable triumph of democracy and liberal

society. Africa should not stand aloof and denounce the injustices of globalization, as if the grapes of it were too sour. Its curses and complaints would be of no use in changing the course of events. Africa should remember the popular saying:

God grant me the serenity
To accept the things
I cannot change
The courage to change
The things I can
And the wisdom
To know the difference

Comments from the Floor

- In the past half decade, a significant measure of macroeconomic stability has been achieved in the African economies, although concurrently with stagnation or negative growth in the real sector. Thus, a radical reformulation of the present policies is called for, which will accord priority to measures that will bring about structural transformation and alleviation of constraints on production.
- To promote development and poverty alleviation in the new decade, macroeconomic reforms should continue to be deepened, but with maximum emphasis on employment generation and small enterprise stimulation.
- The JAI programme for 2000 looks like replications of those of the World Bank, IMF and ADB. The JAI should resist the temptation of being an appendage of its founding institutions. It should rather create its own identity as a unique and distinctive multilateral institution in Africa and claim ownership of its courses, formulating innovative strategies for building up and sustaining capacity on the continent.
- Future programme of the JAI should emphasise more microeconomic subjects and projects in the real sector, because it is there that Africa at present has the more serious capacity problems. In this regard, a well-planned and implemented networking with existing relevant institutions on the continent is to be recommended.
- Considering Africa's needs for training, the figure of about 400 trainees at the JAI in the year 2000 is inadequate. The figure should be increased, with the JAI collaborating with national and sub-regional institutes that are active in macroeconomic management

training. Consequently, the JAI's future programmes should be structured to complement those of existing organisations involved in capacity building. In this way, the total number of JAI trainees will be more in line with the needs.

- Owing to the existing huge wage differentials between Africa and the developed countries, loss of African professionals is difficult to stop. A strategy to help the situation is to increase the number of trainees in Africa so as to reduce the impact of the brain drain. Furthermore, the current increase in brain drain in various institutes in Africa can be arrested to some degree with changes in the organisational and management structure of these institutions. The JAI can play a useful role in this regard by mounting appropriate consultative meetings with the top executives of the institutions.

IV

REQUIREMENTS FOR CAPACITY BUILDING IN AFRICA

Charles Konan Banny

Governor, BCEAO, Dakar, Sénégal

The topic we will be discussing is undoubtedly essential in steering economic progress in Africa. This is an important topic and it is not new. Awareness of the subject itself is not new. My only fear - which I have already expressed in other fora - is that it might end up becoming a slogan, and we might not be able to develop enough concrete actions around it to address the issue with any degree of efficiency.

I had expressed this point of view a few weeks ago to the President of the World Bank. I told him that we all applauded him when he took office and when he said that he would make capacity building a key element in his policy. Also, having had the honour of being among the first to receive him in Dakar, I seized the opportunity to warn him against the danger of transforming such an important theme into a slogan.

Given the quality of the personalities in this hall, I think that by the time we leave here we would have sized up the true dimension of this issue, and that concrete actions would develop from there. All the more so, as I realise that this audience is made up mainly of officials of training or research institutes, people I have met in various places. The Joint Africa Institute, which is the latest addition to the capacity building institutions in Africa, should enable us to make considerable progress by developing synergy with other existing structures.

Allow me to say a few words about the Central Bank of West African States. The presence of Mr. Dessart amongst us as the first Director of the Joint Africa Institute is testimony to history. Indeed, over the past twenty-

five years, Mr. Dessart was one of those who trained all the generations of employees that have gone through the Central Bank. This means that training has been an important and constant component in the policy and vision of our issuing institution. We have set up training facilities. Whenever it was necessary, we took active part in seminars and other workshops on this same subject. Reading through the papers that were presented yesterday, I perceived a conviction that we share, which is that, in the area of development, since man is the primary resource, there can be no sustainable development if human capacities are not developed satisfactorily.

Man is the centre of everything and the basis for every human endeavour. Reinforcing man's capacity of analysis is therefore decisive in achieving economic progress. That is why the Central Bank is still devoting considerable resources and has facilitated training sessions in that area. I hope that the coming of the Joint Africa Institute will enable us to enhance the synergy between itself and other existing structures. In other words, although it is new, the Joint Africa Institute is not on virgin ground, and we can only hope that as it develops its own activities, it would help develop substantial synergies with these other structures, because they share the same goal.

Ruth Nankabirwa Ssentamu

Minister of State, Office of the Prime Minister of Uganda

Why Reform?

The post-independence period of the 1970s and early 1980s saw most African governments move away from the outward-oriented policies pursued before independence and immediately after. Local industries were granted significant protection, the size of the public sector and its involvement in the economic activity expanded considerably. Excessive control of the economies by the governments was prevalent; nepotism and other forms of corruption increased and civil unrest and wars became a common feature in many African countries. Consequently, efficiency and financial discipline suffered, leading to a halt in economic growth. In cases like Uganda and Ghana, the growth of output turned negative, while real per capital income declined by more than 30% in the case of Ghana, and it was estimated at 40% below the level of 1970 in the case of Uganda. The overall

balance of payments deficit of most countries widened, leading to a depletion of foreign exchange reserves and accumulation of external payments deficits (US\$520 million in the case of Ghana by the end of 1982). These developments were exacerbated by a steep deterioration of the terms of trade: prices of most primary products such as coffee, cotton, cocoa, gold, tea, and cloves collapsed, while prices of imports, such as industrial machinery and oil products, more than doubled.

By the mid 1980s, the economies of most sub-Saharan African countries had stagnated or declined, as evidenced by the following grim situation:

- deteriorating and/or collapsed infrastructure such as roads, health centers, schools, and administrative centres;
- rampant unemployment and grinding poverty;
- low levels of per capita incomes exacerbated by high population growth rates;
- unsustainable domestic and external debt perpetuated by unmanageable budget deficits arising from questionable expenditures;
- increasing reliance on domestic bank financing, which intensified inflationary pressures;
- acute shortage of foreign exchange; and
- rising inflation.

The challenge that faced most African countries was two-fold: the search for renewed economic growth, on the one hand, and the translation of the economic growth into increased employment opportunities to ensure that the majority of the people reap the benefits of growth, on the other. With these objectives in view and in response to the crisis situation described above, the Economic Recovery Programmes (ERP) were launched in the mid 1980s to arrest the economic decline and adjust the productive sectors in a manner that would increase growth. Since the launching of the ERPs, substantial structural reforms have taken place in most African countries.

The Focus of Reform

The first phase of the reform program focused on stabilisation. The second phase was that of rehabilitation. The key elements of the strategy for implementing ERPs in most African countries were:

- realignment of relative prices to encourage productive and exports sectors through strengthening economic incentives;
- shift away from direct control and intervention towards greater reliance on market forces;

- restoration of monetary and fiscal discipline;
- rehabilitation of social and economic infrastructure; and
- undertaking of structural and institutional reforms to enhance efficiency in the economy and encourage the expansion of private savings and investment.

In countries like Uganda and Ghana, the above measures involved the following specific changes:

- the Government adopted a policy of a flexible exchange rate, resulting in the devaluation of the national currency;
- price controls were removed and markets were allowed to play a major role in determining prices;
- public expenditure was reduced;
- governments adopted a policy of rationalisation and privatisation of state owned enterprises; and
- a policy of downsizing the civil service, and the army in the case of Uganda, was adopted.

The Results of the Reform Programmes

It was hoped that the above measures would stabilise the macroeconomic environment and promote incentives for domestic producers and exporters of non-traditional products to produce and export more. The above-mentioned objectives were pursued with the financial and technical assistance of the donor community.

The evidence available shows that progress has been mixed, and that in all African countries, key reforms are still incomplete. According to World Bank reports, there has been some improvement in the overall policy environment in the countries that embarked on adjustment programmes in the mid 1980s, but the improvements have been far from uniform across countries and sectors. According to these reports, the biggest improvements have been in the macro-economic sphere, and the countries that implemented good policies experienced a major turnaround in the overall financial and economic performance. Improvements have also been in agricultural policies and in deregulation and liberalising markets. However, in other areas like public enterprises and the financial sector, reform has been more difficult.

An in-depth analysis of seven countries (Burundi, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Nigeria, Senegal, and Tanzania) carried out by the World Bank in 1994 revealed that all these countries, except Côte d'Ivoire, had positive per capita growth, with an average growth rate of 4.5% per

annum. The index of food production per capita had risen in all countries except Tanzania, where it declined slightly. The volume of cash crop exports grew rapidly in Burundi, Ghana, Nigeria, Senegal, and Tanzania (but not in Côte d'Ivoire), indicating a positive response of farmers to price incentives. The case studies also revealed that whenever adjustment programmes have been pursued vigorously, results have been clearly positive with respect to both growth and the alleviation of poverty.

A six-year research project at Cornell, which examined the impact of trade policy reforms, exchange rate devaluation, agriculture and food market reforms, and fiscal policy reforms in Cameroon, The Gambia, Ghana, Guinea, Madagascar, Malawi, Mozambique, Niger, Tanzania and Zaire (DRC), concluded that the poor have benefited in those countries that had fully adopted an adjustment programme. The results, however, show that growth attained thus far was still not enough to substantially reduce poverty. This supports the generally held view that African countries will have to intensify the reforms by focusing more deeply on the areas that are still difficult, such as the weakness of the financial sector, public enterprise monopolies, and absence of competitive and private investment, before attaining greater growth that is necessary for raising the quality of life in Africa. Africa remains in crisis. However, there is enough evidence to support the view that without reform, the economic crisis in Africa and the well being of the people would have been even worse.

Way Forward

Quite clearly, the reforms taking place cannot be sustained unless Africans invest in human capital and effective institutions, and change their behaviours and processes. Investing in human capital calls for interventions to produce a pool of well trained African professionals. This, in turn, involves responding to the needs of the formal education system and encouraging the strengthening of skills of those already embarked on careers. Equally important, however, Africa needs developing institutions capable of making effective use of available skills, improving performance by providing an appropriate work environment and encouraging “learning by doing”.

I will dwell on these three main components of the capacity building agenda in an effort to bring out their critical importance in making workable economic reforms in Africa.

1. Investing in Human Capital

The erosion of institutions of higher education has resulted in the deterioration in the quality of professional training. The need to boost the supply of top-level professionals is evident. From the point of view of public sector management, this will require an increase in the number of well qualified economists, financial managers, accountants, and administrators of educational systems, including professionals in such areas as public health, civil engineering, and law.

In Africa, as in other regions, brain drain among trained professions is inevitable. Moreover, resources are not available to achieve a universal improvement in tertiary education. A significant increase in the supply of top-level professionals will require a selectivity typical of advanced educational institutions. In the African context, this implies a need for appropriate resource allocation among and within countries to avoid unnecessary duplication of high-level training institutions in the continent.

2. Building Institutions

Although enhancing the supply of well-trained professionals is an important, an even more important set of issues relates to the creation of an institutional environment in which human resources are utilised effectively. Current financial schemes in many African countries fail to provide realistic financial incentives. Staff are often frustrated by ambiguous designation and insufficient delegation of responsibilities, inadequate recognition of good performance, lack of sanctions against weak performance, and unclear development opportunities. Furthermore, work environment and incentive systems in the public sector are also influenced by the nature of the aid programmes, as these are a major funding source for public investment.

After more than three decades of technical assistance, it is evident that established modalities of technical support do little to enhance the effectiveness of national institutions, and in certain respects, can distort incentive-based systems and confuse responsibilities. While many countries have been successful in sharpening the focus of government responsibilities and downsizing the public sector, efforts to develop capacity in public sector institutions have met with less success.

Innovative approaches to public sector management are being tried in many African countries. For example, semi-autonomous executive agencies have been created as a potential way to avoid routine bureaucratic constraints. In some countries, the revenue function has been delegated to such

authorities. With donor support, a number of experiments with decentralisation of government functions are underway. The recent history of African development, particularly with regard to donor initiatives, is replete with examples of innovation that may have inherent merit but have failed because of the weakness of the environment. Donors have found that the usefulness of creating islands of innovation and effective management is questionable when the broader environment suffers from ineffective management and institutional demoralisation.

This suggests that initiatives focused on the public sector must be complemented by capacity building efforts to address the difficult issue of systematic reform, that is, the renovation of core public administration capacities. Private sector and civil society institutions require similar strengthening.

3. Changing Behaviours and Processes

In embarking on a mission for capacity building, we must come to terms with the following question: How will the proposed strategy make a difference in Africa? Given that the investment in capacity building over a period of many years has apparently produced so little, why should this strategy be successful? There is no certain answer to this question, but we believe that this strategy may ultimately distinguish itself from earlier efforts by proceeding under the premise that prior failures may have resulted from fatally flawed behaviours, processes, and practices that accompanied their preparation and implementation. The new strategy instead emphasises the need to support fundamental change in behaviour, processes, and practices on both the donor and recipient sides of the capacity building equation. The two elements of the suggested plan call upon:

- African countries, to deepen and broaden their processes of developing national capacity building strategies; and
- donors, including the World Bank, to fundamentally change the way they “do business” in Africa, to become better partners for capacity building and retention strategies.

Capacity Building and Economic Reforms in Uganda

As you may be aware, when the current government in Uganda took over power in 1986, the country had gone through a history characterised by political upheavals, social unrest, and tremendous economic deterioration. The Government undertook to reverse the situation and more

emphatically to put the economy back on to a development track by launching its Economic Recovery Programme in May 1987. At the time the Uganda government launched this recovery programme, per capita GDP was estimated at about 40% below the level of 1970, and the inflation rate on annual basis had risen to 240%. Despite the mounting inflation and acute shortage of foreign exchange, the official exchange rate and agricultural producer prices had been kept fixed; in addition, increasing resort to domestic bank financing intensified inflationary pressures. As a result of these policies, significant damage had been done to competitiveness of the economy, and particularly to that of the export sector. These developments were exacerbated by a steep deterioration in the terms of trade associated with the collapse of the International Coffee Agreement.

Despite this difficult starting point, notable successes have been achieved in reforming and stabilising the economy, and implementing structural reforms. For example, the inflation rate has been brought down and maintained at a single digit rate (the annual headline inflation rate reached a peak of 5.4% in April, 1999). Price control on all commodities has been removed and, consequently, prices are now determined by market forces. Foreign exchange has been liberalised. Foreign reserves have increased, and both agricultural and industrial sectors have enjoyed higher growth (8% and 11%, respectively, in the 1998 financial year). The total revenue, which had shrunk to only about 5% of GDP, with the overall deficit being financed almost entirely from the domestic banking system, has risen to about 12% of GDP. The overall deficit as a percentage of GDP has declined markedly from 17% in 1988 to about 6.6% in 1998. The private investment rate, on the other hand, has increased from an average of 9% of GDP to an annual average of 14% of a much larger GDP during the same period. Since 1994, the economy has continued to perform impressively well, with GDP growth and per capita growth averaging almost 7% and 4% per annum, respectively. These economic achievements, though impressive, have not transformed the living conditions of the majority of the people of Uganda, who still live in abject poverty.

Recognising that the Government's economic reforms in Uganda had not addressed the increasing poverty among the poor, the Government launched the Poverty Eradication Action Plan (PEAP) in November 1995. The PEAP has the following five strategies for poverty eradication:

- maintaining and consolidating the existing macroeconomic policy in order to keep the economy on the growth path, and also provide the requisite macroeconomic incentives to enable the poor to participate in the growth process;

- making economic growth sufficiently broad-based to encompass the poor by focusing public expenditure on increasing economic opportunities, particularly in agriculture;
- providing basic social services to the masses;
- creating a national capacity to facilitate and quicken response to economic problems and disasters; and
- bounding a secure, democratic, just and tolerant political order that would promote transparency and accountability.

As can be clearly deduced from the five strategies, investing in human capital, building institutions, and changing behaviours and processes are major goals of the government. The provision of basic social services to the masses, such as the Universal Primary Education (UPE), improves human capital. The creation of national capacity to facilitate adequate and quick response to economic problems requires us to build effective institutions and to bound a secure, democratic, just and tolerant political order that promotes transparency and accountability, and helps to change attitudes, behaviour, and processes.

Juliette Bonkougou

President of the Economic and Social Council, Burkina Faso

Permit me to start my presentation by acknowledging that it is difficult, even when speaking on such a pertinent topic as this, to take the floor after such an eminent group of personalities as the ones that spoke before me. Nevertheless, I would like to lend my voice to theirs in paying tribute to the community of development partners, and in particular to the African Development Bank, the International Monetary Fund, and the World Bank, for their initiative in organising these two days of reflection on the occasion of the inauguration of the Joint Africa Institute.

I would like to recall that our theme has been broken down into several sub-themes in order to rationalise our discussions. My presentation will centre mainly on the need for capacity building in Africa. We should, however, bear in mind the interdependence of the different sub-themes, which in fact raises the question of good governance in its widest sense, namely the art of governing with utmost efficiency and transparency, with the optimum involvement of the various stakeholders of development, and without national tension.

Everyone agrees today that good governance is one of the major developmental and democratisation challenges in our continent. Therefore, any government that leaves much to be desired will always constitute an impediment to development, in which case the socio-economic reforms initiated, particularly in capacity building, will be doomed to failure. How can governments be encouraged to efficiently manage the developmental process and create an enabling environment for individual creativity and the collective responsibility of the civil society? How do we create the needed capacity to effectively respond to the pressing demand for freedom and multi-party democracy that is currently being strongly expressed by the African society? How do we strengthen our institutions and work out effective and efficient ways of public management to meet the challenges of poverty and underdevelopment? How do we reconcile the need for human resources and new government expertise with the concern to ensure that the wage bill matches available resources? How do we effectively motivate public sector workers while totally freezing the prospects of wage increases, and at the same time avoid social tension? The complexity of most of these questions stems from the logical conflicts that always accompany profound changes. At the core of our discussion on capacity building is the issue of the existence and development of qualified and competent leaders imbued with a prospective vision of the development of our continent.

Consequently, I will treat this topic in two parts: institutional capacity building and policy formulation, and the means by which our development partners can support us in the process of capacity building.

On the issue of institutional capacity building for policy formulation, I would like to refer to the results of the work of another group of United Nations experts in a recent meeting organised to ponder the same subject. At that meeting, we agreed to lay emphasis on the dynamic interaction between politics and policies. Indeed, capacity building relies on policies. However, it will not be truly operational and efficient unless the conduct of politics itself is efficient. In other words, decisional and political reforms share some common areas and are mutually interdependent, especially as policy formulation amounts, in the final analysis, to the choice and allocation of political will and resources. In all political ideologies, only legitimate public authorities have the right to make and implement choices.

Furthermore, it is important to establish a clear distinction between the functions of government and the services that public authorities can delegate to others, particularly the private sector. It remains true, however, that the priority mandate of the state can never be delegated, and it is this mandate that conditions the context within which any given country makes

decisive choices, such as the choices of equipment and infrastructure, education-related activities, poverty alleviation, task sharing between the public and the private sector, and the regulation of the latter, etc.

Africa's numerous efforts to overcome underdevelopment require a considerable amount of capacity building. This effort could take the form of a recommendation that gives absolute priority to the training of highly qualified policy formulation specialists. Therefore, it is essential to include courses on the science of decision making in the curricula of our universities. These programmes could be based on the experiences acquired in the political science institutes, with adjustments to suit each country's need for excellence in the formulation and implementation of development plans and programmes. It will certainly take some time before experts are fully trained in these programmes. However, an emergency programme can be put in place, in the form of an accelerated training of those who already have some knowledge in that field. Similar training programmes can also be envisaged at regional and international levels.

In fact, since capacity building concerns all the sectors, be it at the level of state agents of development or at the level of other agents, namely the civil society and the private sector, it is vital that the body mandated and charged with the formulation of decisions that will influence the lives and future of other players is effectively piloted by competent, conscientious and adequately motivated officers. Consequently, policy formulation should include a distinct aspect that will demand qualitative public management from the elite, and require a different and sufficiently attractive career. Thus, each country should have at least one research and study organisation made up of a group of first-class national analysts with adequate experience to carry out studies and formulation of choices on broad national issues.

Such organs, while working independently, would contribute to societal and governmental reflections on political issues. That is why development-oriented institutional and human capacity building has been, since in the 1980s, a source of concern for African governments supported by their partners. In that regard, mention could be made of the UNDP Technical Assistance Programme, which is being implemented in many African countries, and of the initiative the World Bank took in 1995 to sponsor reflections on capacity building. Today, it has become necessary to delve into the heart of the matter and focus on the need to try to generate the internal dynamics that would favour capacity building and development.

Therefore, what are the new prospects for institutional cooperation? For cooperation to be strengthened in Africa, there should be first a change

of mentality. In other words, there is a need for reviewing all cooperation measures aimed at building public management capacity in a given country and a need for redefining the intervention modalities of partners. Indeed, since the introduction of structural adjustment programmes into African economies, there has been an upsurge in the number of development organisations and, at the same time, an obvious drop in the capacity of African governments.

When partners fund projects, they do try to make some of them profitable and to establish efficient governance. However, the projects do not usually take into consideration external factors, whether positive or negative. The result is that the projects—even those that were intended for capacity building - end up hampering institutional development. Insofar as the duration, cost and location of projects are pre-determined, donor organisations define their commitments up to a certain point. This form of intervention is suitable for official aid packages whose budgets are managed on the basis of an annual programme. If a recipient fails to make disbursements at an acceptable rate, the budget might not be renewed. At the same time, the recipient is not allowed to overspend his budget. These are the conditionalities that have been the subject of debate in several conferences, and I think our partners are well advanced in their discussions on the review of these conditionalities.

On the other hand, institutional development—and, therefore, capacity building—can only be viewed from a long-term perspective. A short-term approach, that does not involve risk sharing, would stifle rather than enhance the intrinsic capacities of the public institutions concerned. There must be a way of granting the necessary official assistance so that the risks that go with donations and loans are not borne by the beneficiary alone. In order to achieve development, we must make sure that projects do not end up destabilising the recipient institutions or creating two-tiered administrations.

To counter the flaws that may exist in capacity building demand and supply, several authors and organisations have advocated the country approach to programmes. This method deals with both the formulation of the country's development demands and the appropriation of the offer. It implies broad-based consultations that go beyond the purely traditional framework of memoranda of understanding or recruitment of consultants for a number of projects. The country approach should encourage the use and promotion of national expertise from the onset of the programme, which should be geared towards achieving a productive balance between local and foreign experts.

The major problem has less to do with the acquisition of technological know-how than with the transfer of the process leading to the know-how itself and the active involvement of national actors in the process of change. Future actions should enable Africans to define the role and missions of legislative and advisory bodies, the judicial system, and the civil society in the implementation of the following: transparent monitoring of the management of the state and public affairs, freedom of information and freedom of speech, independence of the judicial system, and consolidation of the rule of law. Development partners should involve African governments in determining the type of aid to be given to African communities which have to participate in monitoring the running of public affairs, exercising checks and balances, and ensuring peace and stability.

The principles outlined above could serve as a basis for revised aid strategies. They could help determine the main thrusts of action based on a highly constructive exchange of ideas on policies, and satisfy immediate needs without losing sight of long-term considerations. This would create opportunities for governments, the private sector, and the civil society to interact and reach a consensus on policies and programmes. The implementation of programmes and projects should ensure national control, sustainability, strategic capacity building and the coordination of the various development support activities.

In that regard, the expectations of my country, Burkina Faso, were fulfilled in June 1992, when an administration support programme was put in place. This programme, in which several partners contributed a total of 42.1 million dollars, made it possible to reform the system of granting public contracts and to computerise public expenditure procedures. We were able to embark on the computerisation of the customs and taxation services, the reinforcement and revitalisation of finance control, the gradual computerisation of the consumer price index, and a study on the nation's poverty profile. Indeed, capacity building requires both training and introducing into our administrations modern management techniques and services that underpin the efficiency of the North countries.

In the public sector, we have been using modern management techniques to organise meetings on the role and mission of the State, and we came up with a number of decisions concerning the number of staff in the public service and the control of the wage bill. In the area of justice, the idea was to recruit more magistrates and enhance their training through seminars and specialisation courses, particularly in matters of business law. At parliamentary level, we had to find ways and means of reinforcing parliament's action so that it can effectively control the activities of those that govern us.

We could spend a whole day debating the issue of capacity building, and that is precisely the purpose of this seminar. We are here, therefore, to make our modest contribution to the discussion on a subject that is important and vital for Africa, and which, I fully agree, should not be turned into a mere slogan. It is along those lines that we need to reflect on how to reorganise training structures so as to train adequately competent people who are motivated to serve their country.

Jose Sulemane

Ministry of Planning and Finance, Mozambique

After listening to the previous presentations, I will focus my intervention on five aspects, while assuming at the outset that economic reforms are underway in many countries.

The first aspect is the necessary change of mentalities, which has been referred to in earlier presentations. Training is not enough, and something has to be added to it. I know friends and colleagues that have attended different training programs at the IMF Institute and other institutes, but did nothing on return to their country. Apart from designing a vision for a country and slogans like “do what you say”, “live by examples”, etc, we should focus also on issues of self-improvement.

The Joint Africa Institute and other training institutions in Africa should not only train people in the area of macroeconomics, but also on topics relating to self-improvement. We should not only teach people, but also make them practice, set goals, and build confidence into them so that they are not afraid of failure in trying to attain the set goals. Self-improvement is necessary to create confidence in trainees. An institute like the JAI and other training institutions should provide basic rules that would improve our capacity to successfully formulate and implement policies.

The second aspect I would like to stress is poverty alleviation. Capacity building should be used to alleviate poverty. This is possible because there are series of cultural problems in countries of sub-Saharan Africa, which explain partly the poverty issues.

The third aspect to be emphasized is the importance of the informal sector. Operators in this sector do not pay taxes because their activities are unrecorded. But what they are doing is the core of African activities, despite any civil war or external shocks. A thorough understanding of the informal

sector could help solve some of our problems, particularly if we use a market-related approach. It is essential that we do our best to solve whatever problems confront operators in this sector because most employment takes place there. Once we have recognized that the informal sector is the core of our productive activity, we can use fiscal and financial policies to set up funds that will make resources available outside competition with commercial banks. By so doing, we may be tackling some problems that are related to poverty alleviation and thereby increase the informal sector operators' skills. When I was studying in the United States, I saw that most of my American classmates had received loans from the banking system to study, and we don't have anything like that in a country like Mozambique.

A fourth element of the enhancement of capacity building is the use of the so-called medium-term fiscal framework to enhance capacity building. The big problem is how to sustain capacity building programs. Again, I would like to refer to my experience during my student days. The American universities where I have studied generate income from tuition up to almost 50% of the official exports of Mozambique. This clearly shows that most of our economies are really very small, as a university with 10,000 students in the United States has almost the same resource base as an African country. We could probably learn from the experience of these non-profit organizations on how to improve capacity building in a country like Mozambique. Furthermore, in another university that I attended, its endowment is almost one-third of the official GDP of Mozambique and is equivalent to one-fifth of the external debt stock of the country. These institutions have consistently invested and maintained their endowment funds over the years. We should probably use the examples of these types of institutions to create ways to maintain sustainability in our capacity building programs.

The only problem I could see here is where the money should come from. Our experience in Mozambique indicates that we receive every year almost around a billion dollars of aid. It would be possible to use part of these resources to create an endowment fund for capacity building. All it requires is to include such a proposal in the country's Policy Framework Paper (PFP) and discuss it with the donor countries, based on good economic performance and governance. For example, if one invests a million dollars in treasury bills/bonds in the United States, one can earn a return of 5% to 6%, which amounts to USD 60,000 a year. With such an amount you can hire in Mozambique three graduates with a master's degree for one year. Using this type of approach, we could probably tackle the problem of capacity building and its sustainability.

A final aspect that I find important, but not peculiar to Mozambique, is that leaders do not evaluate critically the role of expatriates in technical assistance programs. I've seen cases where there are persons working for ten years doing the same thing and never transferring any knowledge to the local people. The fault lies with ourselves, and particularly with our leaders, who continue renewing their contracts without really assessing with some detail what their achievement has been in the transfer of knowledge and technical know-how.

In summary, the problem of capacity building is something that we have to look at in an integrated way. Basically, we need to look at how we can change our mentalities, how we can deal with the majority of people—that is poverty alleviation—and how we can sustain whatever programs we put in place, even if we have to use some unorthodox methods to solve the problems associated with them.

Comments from the Floor

- The case of Uganda in the last decade is a fair representation of economic contradictions existing in many African countries, where commendable macroeconomic performance is accompanied by an increasing level of poverty. This calls for an objective reformulation of the policy foundation of the economies of African countries towards empowering the disadvantaged and setting measures which will directly arrest the growing spread of poverty.
- Capacity building efforts in Africa should concentrate on how to alleviate poverty and reduce inequality and unemployment. As the informal sector is the major centre of productive activities, it should be accorded greater recognition in policy formulation and management. Consequently, the informal sector should begin to feature more in national and multilateral plans for capacity improvement in Africa.
- In planning capacity improvement for Africa, only training has been emphasised. Training, though necessary, is insufficient. Cultural issues have to be built into the programme. It is necessary to focus on a change of mentality, confidence creation, self-improvement, women in development, and related subjects.
- Many aid programs in African countries collapse after the departure of the donors because of the deliberately created management vacuum. Local capacity building is therefore required in aid/grant management. It is necessary to encourage donor agencies to entrust the

micro-management of their programmes and projects to nationals of beneficiary countries.

- For Africa to grow and develop rapidly, economic integration is an urgent imperative, for which there are training needs for the JAI to address. The JAI network with African organisations should include sub-regional integration institutions, and its future programme should feature activities on inter- and intra-regional trade and investments, customs and production integration.
- In its future programme, the JAI should concentrate on high-level or high-order activities, and download most of its well established and known training activities to national and regional institutions which have the appropriate expertise. Thus, a system of joint workshops should be developed with African “partner institutions”.

V

ROLE OF INTERNATIONAL FINANCIAL INSTITUTIONS IN CAPACITY BUILDING IN AFRICA

Ole Blicher Olsen

Ambassador of Denmark to Ghana

I looked at the program of the JAI for 1999–2000 and found it very interesting, with 12 courses and 2 high-level seminars. These training activities should help to improve the understanding of policy-makers of the importance of strengthening institutions, alleviating poverty, and promoting good governance. In addition, they should enhance their capabilities in designing and formulating policies relating to gender issues, protecting the environment, and achieving trade and exchange systems liberalization so that Africa can benefit more fully from the growing world globalization.

The changing role of the state and the requirement of new capacity implies the changing role of the International Financial Institutions. How can the IFIs respond to this new role?

The World Bank had since January 1999 developed the Comprehensive Development Framework (CDF), which has been adopted by the Government of Ghana. In the IMF, the Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF) has undergone some structural changes in terms of its focus and target. As a result, it is now called the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF), because of its new emphasis on poverty alleviation. This program, like that of the World Bank, entails a participatory approach and empowerment of the poor. As for the African Development Bank, it will continue, in cooperation with its multilateral and bilateral partners, to provide support for development of human resources and for the strengthen-

ing and development of key economic institutions through the traditional lending instruments and technical assistance grants. However, there is a need to provide more focused support to upgrade the knowledge and skills of those government officials who are entrusted with the management of key economic functions.

The question of capacity building, in my opinion, basically boils down to one simple sentence: How can Africa compete and survive in a global village? The Vice-President of Ghana, in his address at a recent conference, made a statement very relevant to the theme of this seminar. I quote: "There is a widespread acknowledgement that economic development and democratic practices must go together, neither one can be deferred. We must do both concurrently. Africa needs a little more support from the international community, at least until the political economic system develops the necessary strengths. Yet the attention in the international community does not focus enough on the long-term issues of development and capacity creation. Unfortunately for Africa, the world seems to be more concerned with disasters and crisis." And he continued: "If democracy in Africa is to be strengthened and sustained, it is imperative that African economies and capacities be strengthened, otherwise we risk a reversal of the democratic gains. When elected governments see immediate benefits such as new jobs created, improved education and housing, new health care facilities, and increased disposable income, it is then that economic growth and sustainable development is in a sense supporting Africa's process of democratization."

How can the IFIs play a prominent role in order to assist Africa in the future? We have during the last two days learned a number of things from the speakers. Yesterday, we heard about the financial sector, labor market, private sector, gender issue, procurement, and consultancy. And today, we have listened to presentations from three countries, namely Uganda, Burkina Faso and Mozambique. I would like to highlight some of the points made. The emphasis was on the change of behaviour, the conduct of policies, good governance, political will, and programmes appropriation. In essence, the key word in capacity building is partnership. So what is the role of our IFIs? The requirements from IFIs are enormous and the demand for their assistance is unlimited, not only in skills, in attitude and behaviour, but also in how the countries can amass political will.

Cyril Enweze

Vice-President, Operations, African Development Bank

The Problem

Studies have documented that human capacity is a central condition for sustained development, and that weak capacities in African countries are amongst the most critical impediments which hinder African development. Weak capacities are manifested by lack of a critical mass of technical and managerial expertise, weak institutions, poor infrastructures, and financial resource constraints.

In this era of globalisation, Africa is traversing a period that is vibrant with challenges for development, challenges that have become more pressing and urgent. Thus, improving agricultural production, providing good education and improved health facilities to the population in Africa, removing the barriers that impede the access of women to higher positions in both public and private sectors, integrating civil society organisations in decision-making processes, and addressing inadequate research, are priority items on the development agenda of the continent. Closing the capacity gap requires not only creativity and innovation, but also full collaboration at the regional and international levels.

Addressing capacity building in their client countries is thus a central concern for International Finance Institutions (IFIs), including the African Development Bank (ADB).

Some Lessons

Past efforts to address capacity building needs in African countries relied heavily on donor programmes and were largely supply-driven. These efforts failed in building sustainable capacities because they adopted wrong approaches, which included the following:

- they were largely donor-driven efforts to promote capacity building without local ownership;
- they were short-term and piecemeal in nature, focused on the short-term objectives of achieving project/programme results, rather than laying the foundation for sustainable development; and
- they were often uncoordinated, involving several donors, sometimes addressing the same issues. These efforts often led to an overload as they soaked up the limited local capacity.

ADB Support to Capacity Building

Over the years, the African Development Bank Group has also provided support to capacity building in its Regional Member Countries (RMCs). Bank Group assistance has been channelled through loans and grants (both project and policy-based) and through specific institutional support. Loans and grants were approved for general capacity building initiatives to support investments in education and other areas in the social sector, for structural adjustment-related support to civil service reforms and institutional development programmes, and for free-standing technical assistance and studies.

The ADB has also provided sustained support to specific regional institutions, especially those concerned with research and skills building in the fields of agriculture and rural development, health, education and specific programmes, such as research on AIDS in Africa and biotechnology. Such support has come from either its administrative budget, net income or from Technical Assistance Fund (TAF) resources. The institutions which benefit from Bank Group support, to name a few, include: West African Rice Development Association (WARDA); International Livestock Centre for Africa (ILCA), International Centre for Physiology and Ecology (ICIPE); International Crops Research Institute for the Semi Arid Tropics (ICRISAT); Association of African Development Finance Institutions (AADFI); African Stock Exchange Association (ASEA); African Agency of Biotechnology (AAB); Arab Organisation for Agriculture Development (AOAD); African Organisation of Supreme Audit Institutions (AFROSAI), African Centre for Development and Strategic Studies (ACDESS); Desert Locust Control Organisation—Eastern Africa (DLCO-EA) and the Senghor University. The ADB is also a founding member of the African Capacity Building Foundation (ACBF) in Harare. The ADB, through the Agricultural Management Training for Africa (AMTA), a joint undertaking between the ADB, International Fund for Agricultural Development (IFAD) and the World Bank Institute (WBI), is also providing management and policy training in agriculture.

In its efforts to address the problems of poverty in Africa, the Bank has also developed procedures, mechanisms and guidelines for co-operation with Non-Governmental Organisations (NGOs), and a special initiative—the Micro-finance Initiative for Africa (AMINA)—which caters for capacity building to address micro-finance needs. AMINA's capacity building activities aim specifically at improving the management and operational skills of partner micro-finance institutions, which include NGOs, village banks, institutions providing financial services to micro-entrepreneurs, especially women, and of rural populations, particularly in countries with low per-capita incomes.

The Bank is also active in providing support to the development of the private sector in Africa. Through development banks, the Bank has extended lines of credit which have contributed to the creation and expansion of private enterprises in many African countries, and have bolstered the beneficiary intermediaries' capacity to leverage resources and better service their private sector clients.

Apart from financing, the Bank has also provided direct assistance to institution building in support of the private sector. The Bank co-sponsored with the United Nations Development Programme (UNDP), International Finance Corporation (IFC) and other donors, the creation of the African Project Development Facility (APDF) and the African Management Services Company (AMSCO). In addition, the Bank was instrumental in the establishment of the African Export-Import Bank (AFREXIMBANK), an institution solely dedicated to the promotion of African trade. The Bank has also provided institutional support to the African Business Round Table (ABR), which is devoted to the promotion of the private sector in Africa.

Some Strategic Partnership Programmes

The ADB has also entered into strategic partnership programmes with other IFIs in an effort to cater for the expanding needs for capacity building in Africa at a pace commensurate with the magnitude and urgency of the problem. These partnerships are designed to improve modalities of collaboration with client countries, exploit the comparative advantages of each IFI and achieve cost-effectiveness in the face of dwindling Official Development Aid (ODA) resource flows. Two examples of this new approach to IFI capacity building partnerships are the Partnership for Capacity Building in Africa (PACT) and the Joint Africa Institute (JAI), whose inauguration is the subject of these meetings and round table discussions.

Unlike many previous capacity building programmes, which were externally conceived and designed, PACT is an African-led initiative that has effectively harnessed the advantages of external partnership for its formulation, design and implementation. PACT is a joint initiative between African leaders, the ADB, the World Bank, and the IMF. The partnership was initiated in 1995 by African Ministers of Finance. PACT's governance is also built on the principle of partnership, as it will be governed by an Executive Board of independent experts housed at the ACBF, and a Board of Governors representing participating countries and the external partner institutions and donors. Consensus has been reached that the initial focus of PACT will be to increase capacity in the public sector and in areas of

interface between the public sector and civil society. It is expected that PACT will soon begin operations.

The Joint Africa Institute, which was inaugurated yesterday, is the most recent venture, which illustrates the collaborative strategic partnership initiative that has been established by the ADB, the IMF and the World Bank. The JAI aims at providing high quality training in the areas of economic policy formulation and management. The JAI will allow the three institutions to mobilize their resources for training and to make available a much larger volume of training to African government officials and other participants than would otherwise be the case. It is thus evident that the JAI will, in the medium- and long-term, help to train a significant number of African officials who can be expected to play major roles in the economic management of their respective countries.

The distinctive features of the training that will be provided by the JAI, and the contributions that it can be expected to make to capacity building, include the following:

- the high quality of the training that will be offered;
- the opportunity that the JAI framework will provide for the development of joint courses that would benefit from the application of the regional experience of the ADB and the global development experience of the IMF and the World Bank to specific African problems and issues;
- the synergy that will be created by the partnership;
- the development, over time, of a training programme that is Africa-focused;
- the opportunity that it will provide for African officials and participants to share experiences and to learn from each other in a unique setting; and
- the use of modern distance learning facilities to enhance the training provided to participants.

In addition to the direct training activities that the JAI will undertake, it is also envisaged that the JAI will contribute to enhancing the capacity of other African training institutions to improve their training programs. Staff from such institutions can be expected to take part in the activities of the JAI as resource persons and as participants.

The JAI initiative is, therefore, one of partnership and of cost-effectiveness, which is modeled after the Joint Vienna Institute (JVI) based in Vienna, and the Singapore Regional Training Institute (STI) based in Singapore.

In-House Training Institute

Besides providing support for capacity building in its RMCs, the ADB also puts serious emphasis on its in-house capacity building. In this connec-

tion, it has set up its own in-house training institute, the African Development Bank Institute (CADI). The Institute offers courses to both regional member countries and the Bank's own staff. Courses offered to RMCs include project management, macroeconomic management, environment, and gender development issues.

Conclusion

In concluding, allow me to reiterate the fact that for the African Development Bank Group (and other IFIs, for that matter), capacity building has become an integral part of the development effort. For the ADB, this principle is enshrined in its newly articulated vision statement.

What now needs to be done to gather even greater momentum in the race for time, and multiply and sustain the results, are the following:

- regional member countries should show greater commitment and initiative at the national level to build and utilize opportunities for capacity building and for built capacities;
- ownership and enthusiasm for capacity building opportunities should be unleashed at the grassroots, at the community level and by all constituencies of civil society;
- there should be increased involvement of the private sector in efforts to build new capacity, and utilise existing capacity;
- governments should implement sound and stable economic policies, provide political stability and the enabling environment, to retain and sustain capacities that are built; and
- continued and appropriate technical and financial support should be provided, including from external partners.

With these important elements, the efforts by IFIs and others in the area of capacity building in Africa should be predicated on a sound basis as we enter the next millennium.

Saleh M. Nsouli

Deputy Director, IMF Institute

Introduction

The title of this inaugural seminar appropriately highlights three important and interrelated components that are essential to economic

development: capacity building, governance, and economic reform. Capacity building—the development of skills and institutions—is critical to sustained economic growth. But acquired skills cannot be exploited fully and institutions cannot operate effectively without good governance. And economic reforms cannot be implemented properly without well-functioning institutions. In line with the theme of this session, I shall be focusing on the specific subject of the role of the International Financial Institutions (IFIs) in capacity building in Africa.

The influence of capacity building on economic growth has been the subject of an increasing body of economic research in recent years. The emerging consensus in the economic literature is that institutions do matter for economic growth. For example, Rodrik (1977) shows that institutions have played a key role in East Asia's economic performance. Moreover, that institutional differences help explain why some countries have done better than others. In this respect, an index of institutional quality performs extremely well in explaining growth differentials across countries—differentials which cannot be attributed to classical variables such as capital accumulation, technical progress, and increases in labor. These findings turn out to be quite robust to various regression specifications.

In another paper, Easterly and Levine (1998) point out that Africa's growth potential was sometimes ranked ahead of East Asia's in the 1960s. According to the authors, the failure of this potential to materialize has been closely related to a number of social political factors, including low schooling, political instability, and insufficient infrastructure.

In a study of 133 countries, Hall and Jones (1997) show that differences in social infrastructure account to a very large extent for differences in output per worker. They find that institutions that favor production over “diversion”—the misuse of production—and some form of private ownership will foster the accumulation of human and physical capital, eventually leading to higher total factor productivity and thereby expansion in domestic output and production.

These studies, among others, underscore another important fact—namely that capital accumulation on its own is not enough to ensure growth. The complementarity between good and effective institutions and capital accumulation is essential for long-lasting growth.

The question therefore is no longer “do institutions matter?”, but “which institutions matter most and how does one acquire them?”. In a paper, to be delivered in just a few days at an IMF-sponsored conference on Second Generation Reforms, Rodrick (1999) argues that the emphasis must be placed on institutions that allow markets to function smoothly. These

include a clearly delineated system of property rights that protects the assets of investors and the return of these assets; a regulatory system that limits the worst forms of fraud and anti-competitive behavior; social and political institutions that mitigate risk and manage social conflicts; and, finally, the rule of law and “clean” government.

What then is the evidence on the quality of institutions in Africa? A survey of 23 African countries conducted by the Harvard Institute for International Development and examined by Sievers (1998) gives Africa’s governmental and judicial institutions a mixed review. To quote Sievers, African institutions are: “better than conventional wisdom assumes, but lower than needed for sustained high growth”. Questioned about such issues as corruption, the quality of rule of law, and the effectiveness of the national legal system in enforcing contracts, African companies responded with scores that on average were equal to or slightly lower than those in other developing countries. These scores suggest that institutions in Africa have yet to develop sufficiently to be conducive to development.

Against this background, the remainder of my remarks are organised as follows. First, I will touch upon the role of the IFIs in capacity building. Second, I will review the role of the IMF in this area. The approaches of the IFIs, and in particular the IMF, to capacity building are, of course, applicable to most countries, including those in Africa. Third, and more narrowly, I will focus on the role of the IMF Institute in building capacity in Africa.

The Role of International Financial Institutions in Capacity Building

International financial institutions vary in their specific objectives as well as in their areas of specialization and expertise. Take the three IFIs represented here today, the African Development Bank, the IMF, and the World Bank. There are considerable differences in their mandates. However, there are also similarities in the broad types of contributions that IFIs make to capacity building, and in the mechanisms through which these contributions are made. As shown by Kifle (1998), the approaches that the IFIs can take, and have taken, to support capacity building include the following:

First, many IFIs provide financing, usually in the form of loans, but these include in some cases a significant grant element, that is extended with the aim of helping the authorities attain objectives agreed upon with the IFIs. The financing may support specific investments, such as in infrastructure and capacity building, or it may be part of a sector-specific or economy-wide adjustment package.

Second, IFIs support the authorities' efforts to design policies geared to achieving specific economic and social targets. This process usually entails extensive consultation with the officials and private sector representatives of the country, and between headquarters and resident staff of the IFIs, with a view to identifying the bottlenecks and issues that the country faces. This is generally followed up by a written report summarizing the findings and proposed policy recommendations of the IFI staff. The policy packages agreed upon may include resources specifically targeted at enhancing capacity in social and economic areas.

Third, IFIs encourage the development, dissemination, and adoption of internationally accepted standards or codes of good practice in economic, financial, and business activities. The adoption and implementation of such codes and standards contribute to the development and well-functioning of institutions.

Fourth, many IFIs provide training on a multitude of topics. This training can take place within the framework of a specific project that a country implements with the support of an IFI, for example, public enterprise reform, civil service reform, tax administration, or financial sector reform. It can also take place in the context of courses, workshops, and seminars offered by the training institutions of the IFIs, for instance, the African Development Institute of the African Development Bank, the IMF Institute, and the World Bank Institute.

And fifth, IFIs collaborate with regional training and research institutions, including, in Africa, the Africa Capacity Building Foundation (ACBF) and the African Economic Research Consortium (AERC), in order to train economic analysts, officials, and "trainers", and to support economic research undertaken in Africa.

While IFIs play a role, it is, nonetheless, important to remember that the IFIs should only play a supporting role, and that the countries themselves do have the primary responsibility for building their capacity.

The Role of the IMF in Capacity Building

The contribution of the IMF to capacity building in Africa has taken on many forms. In this process, the IMF has played a key role through its relations with the broad spectrum of government agencies in African countries. This goes far beyond the provision of loans and debt reduction efforts. In fact, the IMF contributes to building expertise and "economic policy capacity" through all of its major activities. There are basically four such avenues.

First, economic training offered by the IMF Institute (and sometimes by other departments of the IMF as well) is a critical channel of involvement. Courses on macroeconomic management and on specialized topics target different levels of civil servants and different types of agencies. In the past 20 years, more than 3,000 officials from African Central Banks, Ministries of Finance, Economy and Planning, and from other government agencies have participated in IMF Institute training.

Second, technical assistance provided by the IMF is another important channel for building capacity. Through its technical assistance program, the IMF seeks to respond to specific needs raised by member countries in a wide range of areas, such as tax administration, public expenditure policy, commercial bank restructuring, banking supervision, and statistical systems. In 1999, the time devoted by the IMF staff to technical assistance is estimated to be five times higher than in 1991. The Monetary and Exchange Affairs and the Fiscal Affairs Departments have played an important role in technical assistance. So too has the Statistics Department, which in numerous missions has helped develop local expertise in collecting, processing, and disseminating economic data.

Third, Article IV consultations with member countries provide a less explicit, albeit important, channel for capacity building. In this process, the IMF and the authorities engage in a far-reaching dialogue involving a detailed analysis of the economy, a review of policy options, and the formulation of policy actions. These exchanges involve technical analysts, senior staff in key ministries and the central bank, and higher-level government policymakers. In part, because they require a dialogue among these officials, IMF consultations prompt different agencies, as well as units within each agency, to collaborate more closely. These interactions contribute to building the country's capacity to analyze problems and design solutions. In addition, in recent years, the IMF has directed more attention and effort to encouraging its members to achieve greater transparency, and adopt and adhere to international standards. The emphasis has been on enhanced transparency in monetary and fiscal practices, improved banking regulation and supervision, and better data dissemination. Many of the elements are embedded in the Fund's Code of Good Practices on Fiscal Transparency, the Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies, the Special Data Dissemination Standard, and the General Data Dissemination System.

Fourth, the dialogue surrounding the design of Fund programs and the monitoring of their implementation represent another avenue for capacity building in economic policy management. Even more than Article IV consultations, IMF-supported programs mobilize important human resources

from member countries and other IFIs. This common effort greatly helps in strengthening core units of economic management, especially in Ministries of Finance and Central Banks. The build-up of expertise and knowledge among these units is cumulative, and, over time, creates increased capacity in many aspects of policy management.

In sum, the many facets of interaction between IMF staff and the authorities can be seen as constituting a model in capacity building. IMF training directly targets officials at various levels; technical assistance provides expertise in specialized areas; and Article IV consultations and program negotiations and implementation involve extensive contacts with technical analysts and high-level policymakers. From this viewpoint, the IMF's contribution to capacity building in the area of policymaking is rather distinctive.

The Role of the IMF Institute in Capacity Building in Africa

The IMF Institute helps enhance and improve the economic policy-making capacity of its member countries by providing relevant high-quality training formulation and implementation of macroeconomic and financial policies to member country officials. There has been a significant increase in the demand for training, alongside that for technical assistance. This is consistent with the idea that, for IMF technical assistance to be effective, the skills of government officials must be enhanced.

During the 1990s, the average number of participants from Africa in IMF Institute courses in Washington and overseas tripled, averaging about 300 participants per year, relative to the 1980s. What is particularly important is that the high demand for technical assistance and training has originated from the African authorities themselves. This signals a deep shift regarding the perceived need for capacity building, and further suggests increased ownership of reforms.

The IMF Institute has conducted a survey to receive feedback from the authorities on its training in Africa. The results of the survey are very encouraging. There is a general consensus that IMF Institute training has improved the analytical skills of agencies' staff and their expertise in a wide range of areas, including macroeconomic analysis and financial programming, budget preparation, and the implementation and development of a treasury system. This training has also enhanced participants' understanding of the IMF and its operations. In addition, most officials who participate in training organized by the IMF Institute go on to higher positions in their respective agencies in their home countries. This training, therefore,

has a dynamic impact on policymaking, as capacity in economic management is strengthened throughout the government. Policymakers get better advice and are themselves better trained than their predecessors.

While quite a lot has been done, much more still needs to be done—both in Washington and overseas—in view of the increasing demand for training in Africa. Demand is particularly high for technical courses in macroeconomic management and policies, macroeconomic statistics, and public finance. According to estimates of the above-mentioned survey, the demand over the next five years that will originate in Africa comes to about 8,000 potential candidates. This figure is much higher when compared with 1,500 African participants trained in the past five years through 1999.

The response of the IMF Institute has been to expand its coverage of topics and issues, foster its regional partnership, and diversify training. In this respect, the IMF Institute initiated in 1994 a series of high-level seminars on policy issues particularly relevant to Africa, such as private sector development, trade liberalization and regional integration, the liberalization of capital movements, and structural adjustment in sub-Saharan Africa. These seminars, lasting two or three days only, are targeted at senior policymakers in Africa, notably ministers, governors, and other high-level officials. Since the inception of this series, one high-level seminar, with some 30 African participants, has been organized every year on average.

Another innovation of the IMF Institute has been to set up regional workshops, sometimes in collaboration with regional training institutes, which focus on more technical issues. The objective of the workshops is to offer experts from a few countries in a sub-region of Africa a forum in which to exchange views on these technical issues. The IMF Institute has conducted regional workshops on public expenditure control, bank restructuring and development of money markets, and will soon undertake a series of workshops on banking soundness. The first workshop took place in 1995. The goal is to organize one or two such workshops in Africa each year.

The IMF Institute maintains a long-standing collaboration with the training centers of the Central Bank of West African States (BCEAO/COFEB) and the Bank of Central African States (BEAC). Courses given at these centers usually reach beyond the membership of the two CFA zones and include participants from other francophone, as well as Portuguese- and Spanish-speaking countries of Africa. The IMF Institute partnerships in Africa expanded in 1995 to include anglophone countries through collaboration with the Macroeconomic and Financial Management Institute

(MEFMI) in Harare and the West African Institute for Financial and Economic Management (WAIFEM) in Lagos. An average of 120 participants per year attend the courses organized with regional training centers.

The IMF Institute has just introduced distance learning into its program of activities, mainly to address the issue of excess demand for its training. This program is designed to meet the training needs of officials who are unable to attend long courses abroad. The first distance learning course will begin in January 2000. During the first eight weeks, training in the course will be given at a distance, allowing participants to remain on the job. Following that, participating officials will come to Washington for a two-week residential workshop.

The Managing Director has already indicated that the establishment of the Joint Africa Institute (JAI) represents a singular effort by the African Development Bank, the IMF, and the World Bank to augment their contribution to capacity building in Africa. This partnership will indeed allow for more training opportunities for African nationals and at a training site close to their home countries. Moreover, by establishing the training center in Africa, the three institutions will be better able to integrate into the training program issues relevant to the region and to make fuller use of the skills of trainers in Africa. The JAI will provide high-quality policy-related training to a wide spectrum of participants, including government and central bank officials and representatives of civil society of African countries. With an estimated 400 participants per year attending courses and seminars at the JAI, our keen expectation is that this new institute will have a significant impact on capacity building in Africa.

In conclusion, I would like to emphasize that new thinking on economic development and capacity building continues to evolve. We are a long way from the days when development was thought to be only about rapid capital accumulation and high investment rates. We now know that effective market-supporting institutions are indispensable to the development process, and the IFIs need to build on this premise in formulating their approaches to capacity building.

References

- Easterly W. and Levine R., "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions", *Quarterly Journal of Economics*, pp. 1203–1250, 1998.
- Hall R.E. and Jones C.I., "Fundamental Determinants of Output per Worker Across Countries", August 1997.
- Kifle H., "Capacity Building in Africa—The Role of Multilateral Financial Institutions (MFIs)", in Lennart Wohlgemuth, Jerker Carlsson, and Henock

Kifle (eds.), *Institution Building and Leadership in Africa*, Stockholm: Nordiska Afrikainstitutet, 1998.

Rodrik D., “TFPG Controversies, Institutions, and Economic Performance in East Asia”, NBER Working Paper 5914, February 1997.

Rodrik D., “Institutions for High-Quality Growth: What are They and How to Acquire Them”, draft paper prepared for the International Monetary Fund Conference on Second Generation Reforms, Washington, D.C., November 8–9, 1999.

Sievers, Sarah E., “Competitiveness and Foreign Direct Investment in Africa”, in Saleh M. Nsouli, Augustin Kwasin Fosu, and Aristomene Varoudakis, *Policies to Promote Competitiveness in Manufacturing in Sub-Saharan Africa* (forthcoming).

Brian Levy

Senior Manager, Africa Region, World Bank

My presentation has three goals: first, to clarify what we mean by capacity building; second, to highlight some lessons from World Bank experience over the past fifteen years in trying to promote capacity building in public sectors in Africa; third, to highlight some key features of an emerging new approach to capacity building by the Bank.

1. What do we mean by Capacity Building?

The focus here is on capacity building in the public sector—specifically on the ways in which World Bank support for capacity building can help improve the effectiveness of African states. Following the 1997 World Development Report, I characterize state effectiveness as “flexibility within restraint.” “Flexibility” comprises the presence of the skills, resources and organizational arrangements needed to pursue effectively the social goals entrusted to the public arena. “Restraint” comprises the check and balance (monitoring and enforcement) mechanisms which restrain arbitrary and sometimes self-seeking actions on the part of public officials, and thereby help ensure that their focus remains on social goals.

Following the above definition, capacity building can thus be seen to comprise three inter-related sets of initiatives: training initiatives; initiatives to strengthen individual organizations; and initiatives to strengthen the institutional environment—the incentives—within which public officials and organizations operate. Put differently, capacity building can be interpreted as having a supply-side and a demand-side. Training and organizational development initiatives comprise the supply-side of capacity

building. Initiatives to improve the institutional environment—to strengthen expectations of civil society that the public sector will indeed deliver public services efficiently and effectively, and to strengthen the monitoring and enforcement mechanisms needed to hold the public sector accountable—comprise the demand-side of capacity building.

2. The World Bank's track record

How well has the World Bank performed in its efforts over the past decade and more to foster capacity building within the public sector? Perhaps the fairest way to characterize this experience is as a learning process. Here I highlight two specific sets of lessons.

By the mid-1980s, just a few years after the Bank embraced the agenda of policy reform and structural adjustment, it had become apparent that accelerated growth and development required not just policy reforms but also a competent state. Consequently, the World Bank initiated an ambitious program of support for public sector management (PSM) in Africa. Between mid-1980s and mid-1990s, it supported various PSM projects in many countries.

These programs have recently been reviewed by the Bank's Operations Evaluation Department (OED). The results are sobering: just 28 percent of these projects were rated as "successful"—one of the lowest success rates of any segment of the Bank's operational portfolio. In the context of the framework laid out here, an OED conclusion that is particularly noteworthy is that a key reason for poor performance is that the operations tended to focus overwhelmingly on training and organizational initiatives (the supply-side of capacity building), rather than on improving the institutional environment (the demand-side). A first key lesson for the Bank is thus that capacity building initiatives call for an integrated approach—one that focuses on the demand- as well as the supply-side of capacity building.

The second key lesson concerns how to most effectively bring the demand-side into an integrated approach to capacity building. Initially, this challenge was addressed in a similar way to other initiatives to strengthen the enabling environment for economic development—namely with conditionalities attached to adjustment lending. Looking back, it is clear that structural adjustment has severe limitations as a tool for strengthening the "demand-side" of capacity building.

A first limitation—one that is broadly applicable to all structural adjustment initiatives—is that they cannot achieve much that is sustainable in the absence of genuine country "ownership" of the reform program. All

of us are familiar with, say, resource abundant countries which adopted seemingly ambitious programs of policy reform in times when commodity prices were depressed, only to reverse these programs when prices recovered. Similarly, the experience is all too familiar of countries agreeing to stringent targets to reduce the number of employees on the civil service payroll, only to find “off-budget” mechanisms of re-employing people which did not directly violate the letter of adjustment agreements.

A second limitation of adjustment lending emerges from consideration of the changing character of the agenda of economic reforms. The first generation agenda—exchange rate adjustments and elimination of price controls and of quantitative restrictions on imports—generally comprised reforms which aimed to roll-back heavy handed state actions; typically these were implementable by a “stroke of the pen.” By contrast the second generation of reforms—for example, improved delivery of social services and better financial management—call for greater state effectiveness, something which cannot be conjured into being simply by requiring it to be so in a lending condition.

3. The emerging approach to supporting capacity building

If improved public performance requires action on both the demand- and the supply-side—and if neither traditional (supply-side) projects nor (demand-side) adjustment programs can achieve the requisite integration—how then can the Bank support the vital effort to improve public performance? The emerging new approach is to support capacity building with initiatives which have at their foundation an unequivocal commitment to “partnership” and to “client ownership.” In recent years, “partnership” and “ownership” have been heavily used terms in development discourse—almost to the point of becoming motherhood and apple-pie clichés. In fact, though, if taken seriously, they imply a radical departure from the traditional paradigm of development thinking.

The traditional paradigm of how development proceeds has been a technocratic and hierarchical one: experts learn through careful research what works best, and share their knowledge with top leaders; these leaders, in turn, use their hierarchical authority to ensure that this cutting-edge expert knowledge is acted upon. In such a view “ownership” and “partnership” have little place—except insofar as they refer to a unidirectional process of “persuasion,” where hierarchs privileged to have “seen the light” browbeat their “partners” until they too accede to the reigning intellectual fashion!

Contrast this hierarchical view with a “networked” approach to the change process. The latter approach takes as its starting point the presump-

tion that governments, donors—indeed all stakeholders—are embedded in a complex web of interlocking relationships, with each set of actors having distinctive goals and distinctive understandings of reality. Viewed from this perspective, sustainable change cannot be achieved by fiat. Rather, it requires that a critical mass of these actors voluntarily realign themselves to a new vision of the future and of their roles in it. Now “ownership” and “partnership” genuinely move to center stage—as key drivers of change, via the iterative, mutual learning processes whereby all key actors learn from one another in the process of building a genuinely shared vision.

All of the above can, of course, sound rather rarefied: a discussion of “a paradigm shift from a hierarchical to a networked view of the world” can all too easily sound as just the latest in a long line of intellectual fads. But four examples of recent efforts by the World Bank to foster capacity building in Africa suggest that perhaps there is more going on here than just developmental hot air:

- *Fostering public sector reform in Ghana.* Even while Ghana was achieving major successes in the 1980s in attaining macro-stability, its efforts to strengthen public management seemed to be going nowhere, with little to show for a variety of donor-sponsored initiatives—including the World Bank. Things began to change in 1994, when the Government of Ghana created a National Institutional Renewal Program (NIRP) to give focus and strategic direction to the many reform activities then underway within the public sector. After an initially slow start, the NIRP was revitalized under the leadership of Vice President Atta Mills and, in 1997, the government issued its “Public Sector Re-invention and Modernization Strategy for Ghana: Transforming Vision into Reality.” With the country in the driver’s seat, the World Bank agreed to support this country-led initiative over the long haul, with a 12-year adaptable program loan—designed around goals and benchmarks set by Ghanaians themselves.
- *The Partnership for Capacity Building in Africa.* The PACT embodies a networked approach to capacity building in at least three ways. First, its conception (by African leaders) and governance structure (jointly by Africans, multilateral and bilateral donors) embody a commitment to African ownership and development partnership. Second, though the primary focus of the PACT is on strengthening the public sector, it does not offer specific prescriptions, but rather provides a framework within which individual countries can determine their own capacity building priorities. Third, with its commitment to provide support to strengthen the interface between the public sector on the

one hand, and civil society and the private sector on the other, the PACT incorporates the demand-side as well as the supply-side of public sector reform.

- *Engaging the battle against corruption.* One key front in the fight against corruption is to give voice to the frustrations of citizens and their expectations of what a well-functioning government can and should do. The World Bank, through the World Bank Institute, is working to do just this in many African countries. It has brought together teams comprising government officials and influential participants in the private sector and civil society; worked with these teams to conduct surveys which provide empirical benchmarks of the severity of the corruption problem; helped the teams to develop action programs to combat corruption; and mounted public workshops to share the empirical findings and proposed action programs. Early indications suggest that, in many African countries, these efforts have helped bring to the forefront of the development agenda a commitment to improving governance and a growing appreciation of the importance of supply- as well as demand-side initiatives to strengthen capacity.
- *Empowering communities.* If the process of change is understood as a networked one, there is no essential reason why reform should proceed hierarchically from the top-down, rather than from the bottom-up. In this spirit, in countries as diverse as Guinea and Uganda, the World Bank is supporting an integrated set of reforms which aim to empower communities to set their own agendas of local public investment, and take charge of the effective delivery of the requisite services. On the fiscal front, the reforms bring resources directly to the community front-line, rather than channeling them through circuitous (and often top-heavy and leaky) public bureaucracies. On the accountability front, the reforms foster participatory approaches within communities to identify local priorities, plus related changes aimed at signaling to service providers that local citizens—not central bureaucracies—are their most important clients. And on the administrative front, the reforms work to realign capacities towards decentralized levels as a way of bringing government closer to the people.

Viewed from the perspective of development technocrats accustomed to acting as if they lived in a neatly engineered world, these four examples—with their continued back and forth bustle of multiple stakeholders, each with their distinctive ideas and priorities—might sound like recipes for frustration. But viewed from a networked perspective, all four examples

embody what I hope are some key lessons which we have learned at the World Bank: that the sustainability of development initiatives is rooted in shared confidence in their legitimacy; that the path to legitimacy is to respect the processes through which the key actors in social processes wrestle with the challenge of change and—through ongoing dialogue and learning-by-doing—give it shape on their own terms; and that it is important that these processes include a full range of stakeholders, not only the immediate allies of reformers. My hope is that in coming years you will find the World Bank to be a reliable partner in helping to facilitate and to sustain these kinds of inclusive learning processes.

Comments from the Floor

- To be meaningful and relevant to the emerging development environment, capacity building in Africa should be put in the context of countries' competition and struggle within the globalisation process. Thus, emphasis should be laid also on training in competitive entrepreneurship, production, trade, and investment.
- The experience of the recent past shows that the beneficiary institutions and governments in African countries perceive too often capacity building as a responsibility of the IFIs alone. However, the responsibility is joint, and the recipient institutions must demonstrate greater commitment to capacity building programmes by providing supplementary resources for meeting the programme's costs and make better use of the assistance being offered by the IFIs.
- The African demand for training in macroeconomic and financial policy management can be estimated at 8000 trainees for the next five years (compared with 2000 places that could be available in the IMF and World Bank Institutes). Therefore, the JAI has to work out a well planned and co-ordinated programme with existing relevant institutions in Africa to reduce the wide gap between demand and supply for capacity building. The areas of collaboration include curriculum development, training materials preparation, and implementation of training activities.
- In its course offering, the JAI should target trainers from the regional institutions so that after a few years, these trainers could replicate the JAI courses with some financial support. In any case, the JAI should develop courses on contemporary issues relevant to Africa that are demand driven.

CLOSING REMARKS

Chanel Boucher

Vice-President, Corporate Management, African Development Bank

Who says big international multilateral institutions cannot do anything together. I think we have evidence here that that is not the case. I did not have the opportunity to attend all the deliberations that you had over the past couple of days. However, I do get a sense when I walk into a room at the closing moments as to how it went. And I get that sense from the chatter in the room. If expectations have been met, the chatter tends to be a little rumble, background rumble or background noise. When the expectations have been frustrated and people are not very happy, then you tend to get a high pitch sort of chatter in the room. What I got here today was a very comforting chatter, which leads me to think that a lot is expected from the Joint Africa Institute.

On behalf of the African Development Bank, the IMF and the World Bank, I would like to express our appreciation to all participants who took time from their busy schedules to take part in the inauguration of this very important initiative of capacity building for Africa. Your presence is testimony to the importance that you attach to human and institutional development in the region. We also take it as an important gesture of your support to the new Institute. In the course of these two days, you have had an opportunity to discuss a number of essential topics that have important bearings on the future development prospects of the continent. You have had a chance to review the changing role of the state in the economy, governance, the challenge of achieving macroeconomic stability, and the requirements for capacity building in the region.

You have also had an opportunity to discuss the role of international financial institutions. They have traditionally played a part in capacity building in the region, and some of the new initiatives that they may launch

in the future will continue that tradition. In the various panels of the seminar you were fortunate to have had an opportunity to hear from prominent experienced government officials and professionals in development fields. Indeed, some of you could be called giants for the immense contribution you have made to the African continent.

Let me just take this opportunity to thank all the chair persons and panelists for sharing with us their thoughts, their strong convictions, as well as their rich and varied experience.

The Inaugural Seminar has also provided us an opportunity to hear from participants. Some of your observations and some of your concerns were about the Joint Africa Institute. Views were expressed in relation to the JAI and other regional training institutions, the curriculum of the JAI and the number of participants in the JAI program. Permit me to address briefly some of these issues and concerns.

In establishing the Joint Africa Institute, the three founding institutions made it quite clear, from the very beginning, that the JAI should not in any way substitute for current activities undertaken at various levels, be it international organizations or sub-regional or national training institutes. The principle of additionality has guided the design of the JAI from the very start. It will also guide the implementation of the training and learning programs of the three founding institutions. Mr. Camdessus's video address was quite clear on this issue.

A basic concern that was raised by our governing body when the idea of establishing the JAI was first mooted, was the whole question of what the added value of the JAI would be. In other words, what would make the JAI different from other training institutions or programs? As President Kabbaj noted in his opening remarks yesterday, we expect that the JAI would, over time, be known for the following three distinctive characteristics:

- First, the high quality of the training that it will provide. The JAI will benefit from the usual experience of the ADB and the global development experience of the IMF and the World Bank.
- The development of a training program that will truly be Africa-focused. This program will be centered on African economic development issues and problems, and thus will be of immediate relevance to the needs of African participants. As some of you have advised us, the training program of the JAI will not only focus on macro-economic issues, but on structural, social, and sectoral issues as well.
- The use of distance learning facilities to both enhance the JAI's own training facilities and make available to a wider audience the various

training programs that it offers. Let me assure you that President Kabbaj, President Wolfensohn, and Mr. Camdessus, are very keen on the issue of distance learning because it offers a huge potential for delivery training to the greatest number of people.

In this manner, we hope that the JAI will indeed develop its distinctive character and, as Mr. Botchwey wisely counselled us yesterday, it is our expectation that the JAI's training programs will indeed be rationalized in relation to the training programmes of the three founding organizations.

Another concern that was expressed was the relation between the JAI and regional training institutes. In this regard, we would like to emphasize that an essential aspect of the mission of the JAI is indeed to enhance the capacity of other African training institutes. Networking with African training institutes and the research institutions will thus be given a high priority, and much effort will be made to involve regional institutions in the work of the JAI.

A final concern I would like to address is the volume of training that would be provided by the JAI. As some of you have noted, we expect the JAI during its first year of operation to provide training opportunities to between 300 and 400 government officials and other participants. This number may indeed appear small in relation to the number of African countries and the immense demand for capacity building in the region. Yet, even for such large international institutions as the ADB, the IMF and the World Bank, it is always prudent to start cautiously, to expand by building on concrete achievements and to learn by experience. I have no doubt that, in a few years, the number of participants in the JAI program will be much higher than the intake during the first year. As importantly, once distance learning facilities are available at the JAI and in our regional member countries, the number of participants who will take advantage of JAI courses would of course increase drastically.

Permit me to conclude by expressing once again our appreciation for your participation in the JAI inaugural seminar. We are confident that your involvement with the JAI will not stop with your participation in this seminar, but will take on other forms as well. Soon, the JAI will undoubtedly be calling on many of you to act as resource persons in its learning and training facilities. We do hope that you will have the time to take on such responsibilities. The JAI will also be contacting the various regional and national training institutions represented here to establish new partnerships and networks for training. We are confident that this initiative will indeed provide a new impetus for capacity building in the region.

LIST OF PARTICIPANTS

AFRICAN DEVELOPMENT BANK

ABUBAKAR Murtala	Advisor to Executive Director, Nigeria
AFRIKA Philibert	Secretary General
AKIN-OLUGBADE A.	Manager, Legal Affairs
ANDREASSEN Harald	Alternate Executive Director, Norway
ARTHUR Nat	Accountant
ASSAMOI Koikou	Executive Director, Côte d'Ivoire
BAHGAT Ahmed	Vice President, Finance
BAUER Michael	Executive Director, Germany
BOUCHER Chanel	Vice President, Corporate Management
CHIFWAMBWA Sambwa	Senior Communication Officer
CHUNDU Benny	Advisor to Executive Director
COMPAORE Philippe	Advisor to Executive Director
DEAR Alice	Executive Director, USA
DRISSI Hassan	Advisor to Executive Director
ENWEZE Cyril	Vice President, Operations
FAN Bosheng	Advisor to Executive Director
FERRAT Salah	Executive Director, Algeria
GOMIS Charles	Senior Advisor to the President
GWARZO Bello	Assistant to Executive Director
JANDY Joao	Assistant to Executive Director
JOHANSSON Pernilla	Assistant to Executive Director
KABBAJ Omar	President
KABELL Dorte	Senior Advisor to the President
KARIISA Gabriel	Director, Evaluation
KITOMARI N.	Executive Director, Tanzania
MANSARAY Foday B. L.	Assistant to Executive Director
MASUMBUKO Isidore	Executive Director, Congo
MOLAPO Peete	Executive Director, Lesotho

LIST OF PARTICIPANTS

OSHIKOYA Waheed	Manager, Research Division
OULATE Monika Sandra	Information Officer
PAGANI Norberto José	Advisor to Executive Director
PANSINI Maria Concetta	Advisor to Executive Director
SAIKI Kemal	Manager, Communications
SSEKANDI Francis M.	Director, Legal Affairs
TANI Mohamed	Senior Training Officer
TEMBE Daniel Gabriel	Executive Director, Mozambique
TRAINA Abdallah	Executive Director, Libya
WOLDU Gabre	Director, Strategic Planning
YUSUF Beita	Executive Director, Nigeria

JOINT AFRICA INSTITUTE

BAKHASHUWEIN Zénab A.	Administrative Officer
DESSART Michel A.	Director
UBOGU Roland E.	Chief Economist

INTERNATIONAL MONETARY FUND

ABED George	Senior Advisor, Fiscal Affairs Department
DAUMONT Roland	Division Chief, Institute
EWENCZYK Pierre	Resident Representative in Côte d'Ivoire
GONDWE Goodall	Director, African Department
NSOULI Saleh	Deputy Director, Institute
ONDO-MANE Damian	Alternate Executive Director
SAKHO Pape Ousmane	Senior Advisor, African Department

WORLD BANK

ABRAHAM Girmai	Alternate Executive Director
DARLAN Guy	Regional Co-ordinator (Africa), Institute
DEJOU Chantal	Acting Country Director, Côte d'Ivoire
HAQUE Inaamul	Executive Director
LEVY Brian	Sector Manager, Capacity Building Unit
NYANIN Ohene	Manager, Partnership Group
SIRUR Neeta	Regional Co-ordinator (Africa), Institute
TOURE Bassary	Executive Director
VINOD Thomas	Director, Institute

EMBASSIES

BACKMAN Erik	Chargé d’Affaires, Ambassade de Suède
BUCHEN Olsen Ole	Ambassador, Danish Embassy, Accra
DESMAZIERES Jean-François	Conseiller de Coordination, France
GAUTIER Bertrand	Conseiller de Coopération Adjoint, France
OLISAEMEKA K.	Ambassador, Nigerian Embassy
TANGERAAS Lars	Ambassador, Norway Embassy
TRAAVIK Stig	Second Secretary, Norway Embassy
ULMANN Sabine	Premier Secrétaire, Ambassade de Suisse

MINISTRIES

AHOUA N’DOLI T.	Ministre de l’Industrie, des Petites Entreprises et du Tourisme, Côte d’Ivoire
BONKOUNGOU Juliette	Présidente du Conseil Economique et Social, Burkina Faso
BOTCHWEY Kwesi	Ancien Ministre des Finances, Ghana
DOGOH MADOU Franck	Ministère de Planification, Côte d’Ivoire
DUNCAN KABLAN Daniel	Premier Ministre, Côte d’Ivoire
ECHENE Kobinan	Inspecteur Général, Ministère de l’Education, Côte d’Ivoire
EPONON Thomas	Ministère de la Planification, Côte d’Ivoire
KABRE Tinga Vincent	Conseil Economique et Social, Burkina Faso
MEL MELEDJE Mathias	Assemblée Nationale, Côte d’Ivoire
NANKABIRWA Ruth	Minister of State, Uganda
SABIITI B. G.	Office of the Prime Minister of Uganda
SAWADOGO Salifou	Conseil Economique et Social, Burkina Faso
SOUMAHORO Mema	Cabinet du Premier Ministre, Côte d’Ivoire
SUFIAN Ahmed	Minister of Finance, Ethiopia
SULEMANE José	Economist, Ministry of Planning, Mozambique
THIAM Tidiane	Ministre de la Planification, Côte d’Ivoire
TOURE Mamoudou	Ancien Ministre des Finances, Sénégal
WODIE Francis	Ministre de l’Enseignement Supérieur, Côte d’Ivoire
YAMEOGO Roméo	Conseil Economique et Social, Burkina Faso

LIST OF PARTICIPANTS

YOMAN Ginette-Ursule

Ministère de la Planification, Côte d'Ivoire

OTHER ORGANISATIONS

ABE Noriko

Resident Representative of JICA, Abidjan
Training Officer, AADFI

ADIGUN Ola

Deputy Resident Representative of
UNDP, Côte d'Ivoire

AGBENONCI Aurelien

Director General of NISER, Nigeria

AJAKAIYE Olu

Director of MEGADIS

ALAMI Moulaye Abdeslam

Head of Trade, Money & Finance, OAU

ALIPUI Frederic Yao

Directeur National de la BCEAO, Côte
d'Ivoire

BAKARY Lansina

Ecrivain

BEYALA Calixte

Enseignant-Chercheur, CERDI, France

BRUN Jean-François

Chef de Service de la Zone Franc,
Banque de France

CABRILLAC Bruno

International Finance Association, Rome

CARY Clark

Canadian International Development
Agency

CLOUTIER Linda

Chef du Protocole, CEDEAO

GBAGUIDI Rémi

Economiste-Statisticien, CNPI, Côte
d'Ivoire

GNAPI Luc-Cavre

Director General, WAIFEM

ITSEDE Chris

Representative of FAO, Côte d'Ivoire

KAMARA Amadou Mustapha

Vice Chancellor, University of Namibia

KATJAVIVI Peter

Associate Professor, Université de
Gothenburg, Sweden

KAYIZZI-MUGERWA Steve

Regional Director, Inst. of Dev't
Management, Botswana

KHAKETLA Mamphono

Governor of BCEAO

KONAN BANNY Charles

Assistant to the Governor, BCEAO

KOUTANGNI Alain

Executive Secretary, ECOWAS

KOUYATE Lansana

Canadian International Development
Agency

LACHANCE Paul

Directeur de la Formation, BCEAO

LECOINTRE Christian

Conseiller Economique, Commission
Européenne

MATHISSE Thierry

Program Advisor, UNDP

MELLALI Soraya

Director of Research, Bank of Uganda

MUSINGUZI Polycarp

List of Participants

MWAU George N.	Regional Advisor, ECA
NAMAGOA Simon	Program Officer, MEFMI, Zimbabwe
NDLOVU Dingiswayo Callistus	ZIPAM, Zimbabwe
NDORUKWIGIRA Apollinaire	Principal Officer, ACBF, Zimbabwe
N'GUESSAN Tchétché	Director, CIRES, Abidjan
NGUMO Mwangi	Director, Kenya Institute of Management
OUATTARA Mama	Formateur, Université de Cocody, Côte d'Ivoire
RYCHNER Daniel	Direction de la Coopération, Suisse
SAIDI Nyamanga Baleja	Independent Consultant
SANTIAGO Nsue Medja	Directeur Central, Banque des Etats de l'Afrique Centrale
SIBANDA Désiré	Director General, Zimbabwe Institute of Public Administration
SQALLI Hassan	Directeur, Secrétariat Général, Union du Maghreb Arab
TERRACOL	Directeur, Agence Française de Développement
TOUREA hmar	Directeur Regional Adjoint, ILO, Abidjan
TSIKATA Yvonne	Economic & Social Research Foundation, Tanzania
TURCATO Gérard	ILO, Abidjan
VON-BROCHOWSKI G.	Head of Delegation, European Commission
WADE Magatte	Secretary General, AIAFD, Abidjan
WOHLGEMUTH Lennart	Director, Nordic African Institute
ZEIDY Ibrahim A.	COMESA Secretariat, Lusaka, Zambia
ZODDA Augusto	Directeur du Trésor, Italie
PRESS	
ABEDI Mel Pierre	Radio-Télévision Ivoirienne
BADOU Atta Kobenan	
DIOURO Michel	L'Inter, Côte d'Ivoire
FADIGA Hamed Kader	Le Patriote, Côte d'Ivoire
GUEDE Max	Radio-Télévision Ivoirienne, TV1
INZA Di Kader	Libération, Côte d'Ivoire
KAKOU A. Marthe	Radio-Télévision Ivoirienne, TV2
KASSY Innocent	Ministère de l'Information, Côte d'Ivoire
KIPRE Seri Mogador	Le Jeune Démocrate, Côte d'Ivoire
KONE Soungalo	Notre Voie, Côte d'Ivoire

List of Participants

KOUTOUAN Jean-Baptiste	
LOHOURIGNON Maurice	
MHAMED Fana	Fraternité Matin, Côte d'Ivoire
N'GUESSAN Albert	Radio-Télévision Ivoirienne, TV1
NICHIE Séraphin	Ministère de l'Information, Côte d'Ivoire
OKONRINO Celestine	Reuters
OUATTARA Bakary	Ivoir' Soir, Côte d'Ivoire
RAYBOULD Alan	Reuters
SIDIBE Kady	Le Patriote, Côte d'Ivoire
SYLLA Yacouba	Fraternité Matin, Côte d'Ivoire
TANOÛ Eugène	Libération
YAO Julien	Ministère de l'Information, Côte d'Ivoire
YAPI N'Gbechi Benjamin	Soir Info, Côte d'Ivoire
YOBABA Tonohan Aimé	Ministère de l'Information, Côte d'Ivoire

Institut multilatéral d'Afrique

Séminaire inaugural sur le thème :

**RENFORCEMENT DES CAPACITÉS,
GOUVERNANCE ET RÉFORMES
ÉCONOMIQUES EN AFRIQUE**

Abidjan, Côte d'Ivoire, 2–3 novembre 1999

Edité par

Michel A. Dessart
Directeur de l'IMA

Roland E. Ubogu
Chef Economiste de l'IMA

Fonds Monétaire International
Banque Africaine de Développement
Banque Mondiale
2001

©2001 International Monetary Fund

Production: IMF Graphics Section
Cover design: Lai Oy Louie
Typesetting: Choon Lee

Cataloging-in-Publication Data

Capacity building, governance, and economic reform in Africa : Abidjan, Côte d'Ivoire, 2-3 November 1999 / edited by Michel A. Dessart and Roland E. Ubogu — Washington, D.C. : International Monetary Fund, 2001.

p. cm.

At head of title: Inaugural seminar on.
"Joint Africa Institute."

Title on added t.-p.: Renforcement des capacités, gouvernance et réformes
économiques en Afrique.

English and French back-to-back.

ISBN 158906-072-5

1. Africa — Politics and government. 2. Financial institutions, International — Africa. 3. Training — Africa. 4. International Monetary Fund — Africa.
5. Africa — Economic policy. I. Dessart, Michel A. II. Ubogu, Roland E.
III. International Monetary Fund. IV. Title: Renforcement des capacités, gouvernance et réformes économiques en Afrique.
JQ1875.C36 2001

Price: \$19.00

Address orders to:

International Monetary Fund, Publication Services
700 19th Street, N.W., Washington, D.C. 20431, U.S.A.
Telephone: (202) 623-7430 Telefax: (202) 623-7201
E-mail: publications@imf.org
Internet: <http://www.imf.org>

TABLE DES MATIERES

	Pages
INTRODUCTION	
Michel A. Dessart	1
I. LE RENFORCEMENT DES CAPACITES, LA GOUVERNANCE ET LES REFORMES ECONOMIQUES EN AFRIQUE	
<i>Discours d'ouverture</i>	
Omar Kabbaj	4
Michel Camdessus	11
Vinod Thomas	16
Daniel Kablan Duncan	24
II. L'EVOLUTION DU ROLE DE L'ETAT, GOUVERNANCE ET NOUVEAUX BESOINS EN CAPACITES	
Tidjane Thiam	32
Henock Kifle	37
George Abed	42
Vinod Thomas	54
Commentaires des participants	58
III. LE DEFI DE LA REALISATION DE LA STABILITE MACROECONOMIQUE EN AFRIQUE	
Goodall Gondwe	60
Kwesi Botchwey	61
Mamoudou Touré	66
Commentaires des participants	73
IV. LES BESOINS DE RENFORCEMENT DES CAPACITES EN AFRIQUE	
Charles Konan Banny	75
Ruth Nankabirwa Ssentamu	76

TABLE DES MATIERES

Juliette Bonkougou	84
Jose Sulemane	89
Commentaires des participants	92
V. LE ROLE DES INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES EN MATIERE DE RENFORCEMENT DES CAPACITES EN AFRIQUE	
Ole Blicher Olsen	94
Cyril Enweze	96
Saleh Nsouli	102
Brian Levy	111
Commentaires des participants	116
REMARQUES DE CLOTURE	
Chanel Boucher	118
LISTE DES PARTICIPANTS	122

INTRODUCTION

Michel A. Dessart

Au nom de la Banque africaine de développement (BAD), du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale, je suis heureux, en ma qualité de premier Directeur de l'Institut multilatéral d'Afrique (IMA), de présenter dans ce volume l'ensemble des travaux du Séminaire inaugural de l'Institut.

La création de l'IMA traduit le ferme engagement des trois institutions partenaires à coopérer étroitement pour satisfaire les besoins vitaux de formation des pays africains par le renforcement des capacités sur tout le continent. Pour ma part, je suis convaincu que les activités de l'Institut contribueront à promouvoir les capacités institutionnelles des gouvernements en vue d'améliorer la gestion de l'économie et de favoriser l'essor économique de l'Afrique.

Le thème retenu par l'Institut pour son Séminaire inaugural, *“Renforcement des capacités, gouvernance et réformes économiques en Afrique”*, est l'illustration de l'esprit du nouveau partenariat. Ce séminaire avait deux principaux objectifs. Il s'agissait tout d'abord de présenter l'Institut multilatéral d'Afrique à un large auditoire et d'obtenir un feedback immédiat sur sa mission et son programme. Ensuite, le séminaire visait à offrir aux représentants des institutions multilatérales, du secteur public et des milieux académiques africains, une tribune pour discuter des différentes approches de l'amélioration des systèmes de gouvernance, ainsi que des voies et moyens conduisant à des solutions idoines pour le renforcement des capacités orienté vers le développement économique du continent.

Le séminaire a réuni quelque 130 participants, au nombre desquels figuraient le Premier ministre de la Côte d'Ivoire, des gouverneurs de banques centrales, des ministres, des hauts responsables gouvernementaux, des professionnels des milieux académiques et des responsables d'institutions de formation régionales. La Banque africaine de développement, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale étaient représentés par le

Président et les Vice-présidents, par des administrateurs et des chefs de département, par les directeurs et directeurs adjoints de leurs instituts de formation respectifs, ainsi que par d'autres professionnels (voir la liste des participants en annexe).

Le présent volume contient les allocutions et les exposés présentés au cours des cinq sessions du séminaire, ainsi que le résumé des commentaires faits par les participants à la fin de chaque session. Outre la session d'ouverture, au cours de laquelle les différents orateurs ont abordé le thème du séminaire, quatre panels séparés ont été constitués autour des sous-thèmes suivants: *Evolution du rôle de l'Etat, gouvernance et nouveaux besoins en capacités*; *Défi de la réalisation de la stabilité macroéconomique en Afrique*; *Besoins de renforcement des capacités en Afrique*; et *Rôle des institutions financières internationales (IFI) en matière de renforcement des capacités en Afrique*.

La session d'ouverture a comporté quatre discours liminaires. Ceux-ci ont été prononcés par M. Omar Kabbaj, Président de la BAD, M. Michel Camdessus, Directeur général du FMI (sur support vidéo), M. Vinod Thomas, Directeur de l'Institut de la Banque mondiale (WBI) — au nom de M. Wolfensohn, Président de la Banque mondiale — et par M. Kablan Duncan, Premier ministre de la Côte d'Ivoire. Les orateurs ont salué la collaboration constante entre les trois institutions de parrainage de l'IMA. Ils ont mis en évidence les avantages appréciables que l'Afrique pouvait tirer des efforts que ces institutions déploient pour mettre directement à la disposition du continent leurs meilleures compétences en matière de formation. Ils ont présenté la création de l'IMA comme une "nouvelle étape de la promotion des possibilités de formation dans les domaines de l'économie et des finances en Afrique".

La deuxième session, présidée par M. T. Thiam, Ministre de la planification et de la programmation du développement de la Côte d'Ivoire, a passé en revue l'*Evolution du rôle de l'Etat, la gouvernance et les nouveaux besoins en capacités*. Les orateurs, en l'occurrence M. T. Thiam (Côte d'Ivoire), M. H. Kifle (BAD), M. G. Abed (FMI) et M. V. Thomas (Banque mondiale), se sont penchés sur le rôle émergent de l'Etat. Ce rôle consiste à assurer la paix et la stabilité macroéconomique, la bonne gouvernance et la bonne gestion de l'économie, le renforcement de la démocratie et la création d'un cadre propice au développement du secteur privé.

La troisième session, présidée par M. G. Gondwe (FMI), a été consacrée au *Défi de la réalisation de la stabilité macroéconomique en Afrique*. Suite à la déclaration liminaire du Président, deux exposés ont été présentés, l'un par M. K. Botchwey, ancien Ministre des finances du Ghana et l'autre, par

M. M. Touré, ancien Ministre des finances du Sénégal. Selon les deux orateurs, la réalisation de la stabilité macroéconomique demeure un objectif primordial pour de nombreux pays; cependant, les principaux enjeux de l'heure sont ceux de la promotion de la bonne gouvernance, la lutte contre la corruption et, plus particulièrement, l'allègement de la pauvreté.

La quatrième session, qui a traité des *Besoins de renforcement des capacités en Afrique*, était présidée par le Gouverneur de la BCEAO, M. K. Banny. Le Président de séance a fait quelques observations liminaires. Après quoi, trois orateurs, en l'occurrence, Mme R. Nankabirwa, Ministre d'Etat de l'Ouganda, Mme J. Bonkougou (Burkina Faso) et M. J. Sulemane (Mozambique), se sont accordés à reconnaître que des compétences de haut niveau et des institutions pleinement opérationnelles constituent un préalable à tout développement économique durable et que les pays africains et leurs institutions de formation doivent prendre une part active au processus de renforcement des capacités.

La cinquième session, présidée par M. O.B. Olsen, Ambassadeur du Danemark au Ghana, a traité du *Rôle des institutions financières internationales (IFI) en matière de renforcement des capacités en Afrique*. Après une brève introduction, le Président de séance a invité les panélistes à faire leurs exposés. Les différents rôles joués par la BAD, le FMI et la Banque mondiale en matière de renforcement des capacités, en particulier en Afrique, ont été mis en évidence par M. C. Enweze (BAD), M. S. Nsouli (FMI) et M. B. Levy (Banque mondiale), respectivement. Les participants ont encore souligné que la faiblesse des capacités constitue un obstacle majeur au développement.

Dans son allocution de clôture, M. Chanel Boucher, Vice-président de la Banque africaine de développement, a souligné quelques recommandations du Séminaire à l'intention de l'IMA: qu'il procure une formation de qualité à un nombre croissant d'Africains; que son programme de formation soit véritablement axé sur les besoins de l'Afrique; et qu'il développe sa spécificité parmi les institutions africaines de formation.

I

LE RENFORCEMENT DES CAPACITES, LA GOUVERNANCE ET LES REFORMES ECONOMIQUES EN AFRIQUE

Discours d'ouverture

Omar Kabbaj

Président du Groupe de la Banque africaine de développement

C'est un immense plaisir pour moi de vous souhaiter la bienvenue à ce séminaire inaugural de l'Institut multilatéral d'Afrique (IMA). J'aimerais exprimer, en particulier, toute ma gratitude et celle de la Banque africaine de développement à Son Excellence Monsieur Kablan Duncan, Premier ministre de Côte d'Ivoire, pour avoir bien voulu accepter de présider cette cérémonie d'ouverture. Sa présence parmi nous constitue un témoignage éloquent de l'importance que lui-même et le Gouvernement de Côte d'Ivoire attachent à cette nouvelle initiative. Je voudrais également saluer la présence parmi nous des autres ministres et celle des gouverneurs de la BAD, qui ont tenu à prendre part à ce séminaire malgré leurs emplois du temps fort chargés.

La création de l'Institut multilatéral d'Afrique, entreprise commune à la Banque africaine de développement, au Fonds monétaire international et à la Banque mondiale, illustre à mon avis la solidité des relations de coopération qui existent entre nos trois institutions. Elle témoigne également de la haute priorité que ces trois institutions accordent au renforcement des capacités en Afrique. En effet, la célérité avec laquelle elles ont convenu de porter sur les fonds baptismaux cet institut constitue une preuve éclatante de leur ferme engagement à cet égard. C'est le lieu d'exprimer à nos deux partenaires dans cette nouvelle aventure les sincères remerciements de la

Banque africaine de développement et de ses organes dirigeants pour avoir permis à l'Institut de voir le jour en si peu de temps.

Le séminaire inaugural a retenu pour thème "Renforcement des capacités, gouvernance et réformes économiques en Afrique", un thème d'actualité s'il en est, qui est parfaitement en harmonie avec les buts et objectifs assignés à l'Institut multilatéral d'Afrique. A cet égard, j'aimerais vous faire part de nos points de vue et des réflexions que nous inspire ce thème et passer en revue les enseignements tirés de notre longue expérience dans ce domaine. Ensuite, j'évoquerai brièvement les raisons qui ont conduit à la création de l'Institut et la contribution que nous en attendons.

Défi du renforcement des capacités et des réformes économiques en Afrique

Il est généralement admis que, malgré les résultats spectaculaires obtenus par nombre de pays africains dans le domaine de l'éducation, l'insuffisance manifeste de capacités dans plusieurs secteurs-clés demeure l'un des obstacles majeurs au progrès économique. En effet, de récentes études — notamment celles qui ont été menées à l'initiative des gouverneurs africains de la Banque mondiale et du FMI dans le cadre du Partenariat pour le renforcement des capacités en Afrique (PRCA) — montrent que plusieurs pays du continent ont vu leurs capacités se détériorer considérablement au cours des trois dernières décennies.

En dépit de cette évolution négative, les pays africains ont entrepris une série de réformes économiques de grande envergure, avec le concours de la communauté financière internationale et des bailleurs de fonds bilatéraux. Vous n'ignorez certainement pas que ces réformes visaient, dans un premier temps, à réduire les grands déséquilibres économiques et à rétablir la stabilité macroéconomique. Toutefois, elles ont eu une portée beaucoup plus large et ont tenté d'apporter d'importants changements structurels à l'économie. L'un des traits essentiels de ces programmes de réforme a été de s'attacher à réduire et à redéfinir le rôle de l'Etat dans l'économie et à instaurer un environnement plus propice à une croissance économique fondée sur les lois du marché et induite par le secteur privé.

Tout semble indiquer que les profondes réformes économiques entreprises par les pays africains commencent à donner des résultats tangibles et positifs. Après une longue période de récession au cours des années 80 et pendant la première moitié des années 90, le continent a commencé à enregistrer, ces dernières années, des taux de croissance par habitant positifs. La production réelle a progressé en moyenne de 4 % par an entre 1996

et 1998, contre moins de 2 % au cours de la première moitié de la décennie. Ce renversement de tendance de la performance économique s'est généralisé, dans la mesure où un grand nombre de pays ont enregistré des taux de croissance positifs. Ainsi, à l'exception de quelques pays en proie aux troubles civils et aux conflits, et de ceux qui continuent de pâtir des aléas climatiques, les pays africains ont, dans l'ensemble, renversé la tendance au déclin économique des années précédentes. Il existe également de bonnes perspectives en ce qui concerne la croissance économique sur le continent, qui devrait se poursuivre au rythme de 4 à 5 % par an au cours des prochaines années.

Malgré cette évolution positive et encourageante, il convient de souligner que les pays africains ne sont qu'au stade initial de la reprise économique. La réduction du nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté — estimé à l'heure actuelle à environ 40 % de la population totale — demeure le principal défi auquel le continent sera appelé à faire face au cours des prochaines décennies. Pour relever ce redoutable défi, les pays africains devront continuer d'approfondir leurs programmes de réforme et mettre en œuvre un certain nombre de mesures complémentaires. Qu'il me soit permis d'en citer quelques-unes.

En premier lieu, la poursuite et l'approfondissement des réformes économiques exigeront des pays africains l'application continue de politiques budgétaires et monétaires prudentes. Celles-ci s'imposent si on veut sauvegarder les acquis non négligeables de ces dernières années. Les gouvernements africains devront également continuer de promouvoir l'émergence d'un secteur privé compétitif à l'échelle internationale, en supprimant les obstacles d'ordre juridique, réglementaire et bureaucratique susceptibles de retarder davantage son essor. En outre, nos pays devront redoubler d'efforts pour améliorer leur administration publique et mettre en place des systèmes juridique, réglementaire et judiciaire efficaces. A l'heure actuelle, tout le monde s'accorde à reconnaître que les attributs de la bonne gouvernance non seulement constituent des objectifs dignes d'intérêt en soi, mais sont également indispensables pour une bonne gestion de l'économie et la croissance à long terme.

Au-delà de ces mesures de portée générale, les pays africains devront adopter des politiques spécifiques pour accélérer la croissance. Des taux de croissance de l'ordre de 6 à 8 % seront indispensables pour obtenir une réduction appréciable du nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté. Pour ce faire, il faudra mobiliser davantage de ressources sous forme d'épargne intérieure et de ressources extérieures. Il conviendra, en particulier, de redoubler d'efforts pour attirer davantage de capitaux privés

étrangers. A cet égard, je voudrais souligner que, malgré l'augmentation substantielle des apports de capitaux privés en direction des pays en développement au cours des dix dernières années, la part de l'Afrique a baissé et ne dépasse pas, à l'heure actuelle, 4 % de l'ensemble de ces flux.

Les pays africains devront également veiller à ce que les fondements du développement à long terme soient systématiquement pris en considération. Il faudra faire preuve d'imagination et de sagacité pour mettre à la disposition de l'écrasante majorité de la population des structures éducatives et de santé adéquates dont elle ne bénéficie pas encore. Il convient également de se départir des structures sociales et juridiques qui freinent la participation pleine et équitable des femmes aux activités économiques. Il faudra enfin mettre en œuvre des politiques environnementales appropriées pour éviter que les avantages dont bénéficie la génération actuelle ne soient obtenus au détriment des générations futures.

L'impératif de la coopération et de l'intégration régionale constitue un autre aspect qui mérite une attention particulière. Certes, les efforts de renforcement des groupements régionaux ont enregistré d'importants progrès ces dernières années, mais il est nécessaire de mettre à profit ces acquis pour élargir les marchés sous-régionaux et les rendre plus attractifs pour les capitaux tant nationaux qu'étrangers. Ces efforts ne devraient pas tendre à isoler le continent de la concurrence extérieure, mais plutôt à créer un cadre qui favorise l'efficacité et la compétitivité sur le marché mondial.

De toute évidence, pour relever de façon judicieuse les nombreux défis auxquels le continent est confronté, il faudra renforcer les capacités humaines et institutionnelles des pays africains. De même, le renforcement des capacités s'impose si nos pays doivent s'approprier davantage le processus de réforme et le piloter. Tout le monde s'accorde à reconnaître qu'une telle appropriation est essentielle pour que les politiques et programmes puissent bénéficier d'une adhésion plus large du public et s'inscrire dans la durée.

Bien que la capacité à définir et à appliquer de façon efficace des politiques économiques appropriées varie d'un pays à l'autre, il est généralement admis que peu de pays possèdent les ressources humaines et les institutions requises. Cette capacité doit s'acquérir au fil du temps et se renforcer systématiquement. A cet égard, il faut nécessairement accorder la priorité aux principales institutions économiques de l'Etat. Toutefois, il est tout aussi important de s'employer résolument à redynamiser les universités et autres structures d'enseignement supérieur sur le continent, afin de disposer de cadres hautement qualifiés. Il est impératif de créer un environnement stable pour permettre l'accumulation des connaissances et promouvoir la méthode de *l'apprentissage par l'expérience*.

Dans leurs efforts visant à renforcer leurs capacités humaines et institutionnelles et à accélérer la croissance et réduire la pauvreté, les pays africains continueront de compter sur l'assistance de la communauté internationale. De toute évidence, il sera nécessaire que les pays les plus pauvres du continent aient accès, pendant quelque temps encore, aux ressources concessionnelles pour compléter leurs ressources limitées. A cet égard, il y a lieu d'espérer que la tendance à la baisse regrettable de l'aide publique au développement sera renversée dans les années à venir. Il faudra renforcer les mesures actuelles d'allègement de la dette, afin de réduire le fardeau de la dette extérieure des pays africains et rendre le service de la dette supportable. J'aimerais souligner combien nous sommes encouragés par les récentes propositions concernant l'allègement de la dette, qui vont au-delà du cadre de l'Initiative PPTÉ à laquelle la Banque prend une part active, comme tout un chacun le sait.

Par ailleurs, il importe que les pays développés s'attachent à promouvoir le renforcement des échanges avec l'Afrique en supprimant les barrières non tarifaires qui demeurent des obstacles au commerce. Ces pays devraient ouvrir leurs marchés à un plus grand nombre de pays africains et donner suffisamment de temps à ceux-ci pour adapter leurs marchés intérieurs et leurs industries aux nouveaux régimes de l'OMC. Les accords que le Maroc et la Tunisie — et plus récemment l'Afrique du Sud — ont conclus avec l'Union européenne constituent des pas importants dans cette direction.

Initiatives prises par la Banque en matière de renforcement des capacités

En accordant une plus grande attention au renforcement des capacités, il est indispensable de mettre à profit les enseignements tirés de nos expériences passées. A cet égard, il est important de rappeler que la Banque africaine de développement et les autres institutions de développement international ont toujours joué et continuent de jouer, faut-il le rappeler, un rôle primordial dans les efforts de renforcement des capacités en Afrique.

Le soutien apporté par la Banque à nos pays membres régionaux dans ce domaine concerne les quatre volets que voici :

- le soutien aux initiatives générales de renforcement des capacités par le truchement de prêts et de dons destinés à l'investissement dans le secteur social et, en particulier, dans le domaine de l'éducation;
- l'appui aux projets spécifiques de développement institutionnel, souvent dans le cadre de prêts d'ajustement structurel concernant l'économie dans son ensemble ou des secteurs spécifiques;

- la formation assurée par la Banque elle-même par le truchement de l'Institut africain de développement dans le cadre des projets et des programmes; et
- les initiatives concertées de renforcement des capacités, notamment la Fondation africaine pour le renforcement des capacités (FARC) et le nouveau Partenariat pour le renforcement des capacités en Afrique (PRCA).

Depuis le démarrage de ses activités, la Banque a mis à la disposition des pays membres régionaux des ressources considérables pour l'investissement dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Ces trois dernières décennies, plus de 3,7 milliards de dollars EU, soit 10 % de l'ensemble des prêts et dons de la Banque, ont été affectés aux secteurs sociaux. En outre, elle a financé divers programmes qui ont notamment contribué à renforcer les institutions économiques essentielles de l'Etat, à mettre en place l'appareil judiciaire et à procéder à la réforme de la fonction publique.

Il ne fait point de doute que les projets et programmes financés par la Banque africaine de développement et d'autres institutions ont contribué à élargir de façon substantielle la gamme des opportunités d'éducation et à renforcer des institutions spécifiques. Cependant, comme l'ont révélé différentes études, beaucoup reste encore à faire. Ainsi, grâce aux instruments de prêt classiques et aux dons d'assistance technique, la Banque africaine de développement et nos partenaires multilatéraux et bilatéraux continueront de soutenir le développement des institutions économiques essentielles. Toutefois, il faudra également mieux cibler l'assistance aux fonctionnaires responsables de l'exécution des principales fonctions économiques afin d'améliorer leurs connaissances et leurs compétences.

Mission de l'Institut multilatéral d'Afrique (IMA)

En dispensant une formation d'excellente qualité dans différents domaines, l'Institut multilatéral d'Afrique apportera une contribution appréciable, nous en sommes convaincus, au renforcement des capacités. La création de l'Institut permettra aux trois institutions de mobiliser leurs ressources et d'offrir davantage d'opportunités de formation. Qu'il me soit permis de préciser, à cet égard, que l'Institut devrait former chaque année entre 300 et 400 fonctionnaires nationaux et autres participants. Ainsi, à moyen et à long terme, il apportera une contribution substantielle à l'amélioration des capacités des cadres africains.

La formation que l'Institut entend offrir ne tardera pas, nous l'espérons, à se forger des spécificités intrinsèques. En particulier, l'Institut

devrait asseoir sa réputation sur l'excellente qualité de sa formation, dans la mesure où il pourra tirer directement parti des ressources humaines et de la riche expérience des trois institutions qui l'ont porté sur les fonts baptismaux. Par ailleurs, il servira de creuset pour l'élaboration de cours communs aux trois institutions et, à terme, pour l'élaboration d'un programme de formation véritablement axé sur l'Afrique. En outre, l'Institut commencera bientôt à utiliser les méthodes modernes de télé-enseignement afin de développer ses propres activités de formation et de mettre ses différents programmes de formation à la disposition d'un auditoire plus large.

L'un des aspects essentiels de la mission qui incombe à l'Institut consistera à renforcer la capacité de formation des autres institutions africaines. Le personnel de ces institutions sera invité à prendre part aux activités de l'Institut, tant en qualité de personnes ressources que de participants. Le matériel de formation produit par l'Institut sera également mis à la disposition de ces institutions afin de les aider à élaborer leurs propres programmes.

Bref, l'Institut devrait figurer parmi les institutions de formation de premier rang sur le continent. Tel qu'il ressort du programme de la première année, l'Institut dispensera une large gamme de cours concernant la politique économique et d'autres thèmes d'ordre structurel et social. Nous sommes donc convaincus que l'Institut aura un impact appréciable dès le démarrage de ses activités.

Conclusion

Pour conclure mon propos, permettez-moi de vous réitérer nos sincères remerciements pour avoir accepté de participer à ce séminaire inaugural de l'Institut multilatéral d'Afrique. Pendant ces deux journées, j'en suis convaincu, le séminaire offrira aux participants venus, je dois l'ajouter, de beaucoup de régions du continent et d'ailleurs, une occasion unique de procéder à un échange de vues sur le défi du renforcement des capacités et des réformes économiques en Afrique.

C'est avec un grand intérêt que nous attendons de connaître votre opinion non seulement sur les différents thèmes qui seront abordés au cours du séminaire, mais également sur la mission et les activités de formation de l'Institut. Vos observations et conseils contribueront, sans nul doute, à donner l'élan nécessaire à cette nouvelle initiative commune à la Banque africaine de développement, au Fonds monétaire international et à la Banque mondiale dans le domaine du renforcement des capacités, afin

que l'Institut Multilatéral d'Afrique atteigne les objectifs qui lui sont assignés.

Michel Camdessus

Directeur général du Fonds monétaire international

C'est un réel plaisir pour moi de vous souhaiter la bienvenue à ce séminaire inaugural de l'Institut multilatéral d'Afrique (IMA). C'est aussi un insigne honneur pour nous d'accueillir tant d'éminents invités — premiers ministres, ministres et gouverneurs de banques centrales — venus des quatre coins de l'Afrique pour prendre part à cette cérémonie d'ouverture. J'aurais souhaité pouvoir me joindre à vous en cette occasion, mais des engagements antérieurs ne m'ont pas permis d'être présent en Afrique aujourd'hui. Toutefois, ils ne m'empêchent pas, comme vous pouvez le constater, de partager avec vous — grâce aux merveilles de la technologie moderne — quelques réflexions sur cet événement qui fera date.

L'inauguration de l'IMA constitue en effet une nouvelle étape du renforcement des opportunités de formation économique et financière en Afrique. Trois des principaux partenaires multilatéraux du continent africain ont décidé de conjuguer leurs efforts afin d'apporter directement à cette région le meilleur de leurs moyens de formation. Permettez-moi d'adresser mes remerciements les plus chaleureux au Gouvernement de la Côte d'Ivoire qui a bien voulu accueillir l'IMA dans ce magnifique pays. J'aimerais également exprimer ma gratitude à la Banque africaine de développement (BAD) et à la Banque mondiale, qui n'ont pas ménagé leurs efforts et qui ont œuvré ensemble en vue de permettre à cet Institut de voir le jour. Les responsables africains sont confrontés à de nombreux défis majeurs. Nous ne pouvons donc que nous féliciter de pouvoir compter sur la BAD et la Banque mondiale pour nous épauler dans cette nouvelle entreprise. Ce partenariat permettra à l'IMA de tirer le meilleur parti des compétences de chaque institution et d'offrir une formation solide et concrète dans un large éventail de domaines. Je suis certain que l'Institut sera un atout majeur pour les pays africains dans leurs efforts permanents de renforcement de leurs capacités de gestion économique et financière.

Cette inauguration arrive à point nommé, dans un contexte de regain d'optimisme — un optimisme toutefois prudent — concernant les perspec-

tives de croissance et de développement en Afrique subsaharienne. De 1995 à 1998, la croissance du PIB réel a été en moyenne de 4 % par an et, après une longue période de recul, le revenu réel par habitant a augmenté au rythme de 1 % par an. Le taux médian de l'inflation est passé de 40 % au cours de la première moitié des années 90 à 10 % en 1998. Par ailleurs, beaucoup de pays africains ont amélioré de façon notable leurs positions extérieure et budgétaire. Nos dernières projections laissent entrevoir une nouvelle amélioration des indicateurs économiques et financiers de la région en 1999 et en 2000, après le contrecoup de la chute des cours des produits de base en 1998.

Ces résultats encourageants — qu'il s'agisse du redressement macroéconomique ou de la consolidation de nombreuses économies — sont le fruit des politiques économiques et financières persévérantes et des réformes structurelles qui ont été menées sans relâche par un certain nombre de pays de la région. Nous sommes heureux au FMI — et cela vaut également, j'en suis sûr, pour nos amis de la Banque mondiale et de la BAD — d'avoir pu soutenir ces efforts par nos prêts concessionnels et, pour plusieurs d'entre eux, par l'aide apportée dans le cadre de l'Initiative des pays pauvres très endettés (PPTE).

Pendant, bien que les performances de l'Afrique se soient améliorées et que ses perspectives économiques soient encourageantes, nous ne savons que trop le chemin qui reste encore à parcourir. La croissance du revenu par habitant est positive, mais elle est encore trop lente. Les revenus demeurent très faibles en termes absolus. Par-dessus tout, la pauvreté atteint des proportions intolérables. S'attaquer à ces problèmes revient — pour l'Afrique et ses partenaires — à relever trois défis majeurs :

- le premier et, qui plus est, le plus urgent, consiste à déployer des efforts concertés pour faire reculer la pauvreté grâce à de nouvelles stratégies de croissance;
- le second consiste à accroître l'épargne intérieure et à stimuler l'investissement privé, y compris l'investissement étranger; et
- le troisième est d'accroître la productivité et la compétitivité des économies afin que celles-ci puissent tirer pleinement parti de l'actuelle mondialisation de l'économie.

C'est dire si les défis que les dirigeants africains doivent relever sont redoutables ! Et c'est à eux qu'il incombe, au premier chef, de formuler les stratégies à mettre en œuvre pour faire reculer la pauvreté. Toutefois, ils ne sont pas seuls. La communauté internationale est plus que jamais consciente de ces problèmes et prête à aider les pays africains à atteindre un niveau de croissance raisonnable. Qu'est-ce que cela implique ?

Les pays africains devront faire preuve de diligence dans la mise en place de solides institutions et de politiques avisées. Permettez-moi d'en citer quelques aspects essentiels:

- la consolidation de la stabilité macroéconomique, car elle est indispensable pour accroître l'épargne et l'investissement privés de façon durable;
- le renforcement du secteur financier, grâce au développement des marchés, à l'amélioration du contrôle et de la réglementation bancaires et à l'ouverture de ce secteur à la concurrence tant intérieure qu'extérieure;
- l'amélioration de la gouvernance, de la transparence et de l'obligation de rendre des comptes en ce qui concerne la gestion des ressources publiques et privées; il ne peut y avoir de développement satisfaisant là où règne la corruption;
- la suppression des dépenses publiques non productives, notamment les dépenses militaires excessives, afin d'accroître — besoin pressant s'il en est — les dépenses sociales;
- l'amélioration du cadre réglementaire et légal du système judiciaire, de son indépendance et de l'impartialité de l'Etat;
- l'accélération de la libéralisation des échanges afin de renforcer l'efficacité et la compétitivité des entreprises africaines et encourager le continent à intensifier ses relations commerciales, en vue de faciliter son intégration à l'économie mondiale;
- le rétablissement de l'équilibre entre les secteurs public et privé grâce à la restructuration et à la privatisation des entreprises publiques, et à l'introduction de la concurrence dans les sociétés anciennement publiques; et
- l'approfondissement des initiatives d'intégration régionale dans le cadre d'une libéralisation multilatérale et non discriminatoire des échanges.

Vous retrouverez dans cette énumération beaucoup d'éléments bien connus de ce qui constitue une politique économique avisée. Mais, il est de plus en plus évident que cette politique doit s'inscrire de façon explicite dans le cadre d'une stratégie de lutte contre la pauvreté. En somme, l'objectif primordial de la politique et du financement du développement doit être de réduire la pauvreté. Comment la communauté internationale peut-elle y contribuer ?

Ces derniers mois, la communauté internationale a pris d'importantes mesures afin d'alléger le fardeau de la dette des pays les plus pauvres et les plus endettés. En particulier, elle a amélioré très sensiblement les moda-

lités de l'Initiative PPTE. Celles-ci présentent deux caractéristiques nouvelles:

- un plus grand nombre de pays pourront bénéficier d'un allègement plus substantiel de leur dette et dans des délais plus brefs que ceux prévus au départ;
- l'allègement de la dette est explicitement lié à la lutte contre la pauvreté, ce qui répond à une préoccupation largement partagée : si la charge des obligations au titre du service de la dette est excessive, la qualité des services sociaux de base, destinés en particulier aux plus démunis, risque d'en pâtir. Notre but est d'aider les pays — lorsqu'ils entreprennent des réformes, stabilisent leur économie et reçoivent l'assistance internationale, notamment sous forme d'un allègement très concessionnel de leur dette — à améliorer le sort de ceux qui en ont désespérément besoin.

Quel rôle le FMI peut-il jouer à cet égard ? Depuis des années, les programmes qu'il appuie comportent une dimension sociale explicite. Mais la corrélation entre la croissance et le développement social est désormais définie de manière plus précise. Nous sommes en train de transformer notre guichet concessionnel, la Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR), en Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC), et ce, parallèlement au renforcement de l'initiative de l'allègement de la dette, ce qui établit une corrélation explicite avec la réduction de la pauvreté et donne une nouvelle dimension à notre coopération avec la Banque mondiale. Ce lien avec notre institution sœur revêt une importance primordiale, car la Banque dispose de l'expertise et des compétences nécessaires pour aider les différents pays à élaborer leurs politiques sociales. Les stratégies de lutte contre la pauvreté, qui seront une caractéristique essentielle de notre nouvelle facilité, permettront de coordonner les contributions des organismes internationaux — Banque mondiale, Banque africaine de développement, Nations Unies et autres bailleurs de fonds — et de la société civile des pays intéressés, afin d'aider leurs gouvernements à réaliser les objectifs sociaux globaux, tout en permettant au FMI de confiner ses activités aux domaines dans lesquels il a un avantage comparatif.

Ceci dit, permettez-moi d'aborder la question de la contribution que le nouvel Institut multilatéral d'Afrique peut apporter pour une meilleure compréhension de ces questions et la création des capacités requises pour élaborer et mettre en œuvre les politiques qui s'imposent. L'IMA aura pour mission de développer les compétences analytiques et techniques des cadres nationaux, de diffuser les leçons tirées de l'expérience acquise dans d'autres régions du monde et de servir de tribune privilégiée pour les échanges de

vues sur les problèmes importants du continent. L'Institut proposera une série de cours et de séminaires axés sur les problèmes de politiques majeurs auxquels sont confrontés les pays africains. Il démarre aujourd'hui avec ce séminaire inaugural sur le thème "Renforcement des capacités, gouvernance et réformes économiques en Afrique", pour lequel nous avons la chance d'avoir plusieurs éminents orateurs venus d'Afrique et d'ailleurs.

Dans ses efforts visant à promouvoir le renforcement des capacités et à améliorer la gouvernance, le FMI s'attache à encourager une meilleure gestion des ressources publiques, notamment grâce au renforcement de la transparence et de l'obligation de rendre des comptes, et à promouvoir un cadre économique et réglementaire libéral et stable. Dans le cadre de notre dialogue permanent avec les pays membres, nous accordons la plus haute priorité aux aspects économiques de la gouvernance. En aidant les autorités à entreprendre des réformes de la fiscalité, de l'administration des impôts, des procédures budgétaires et de la gestion financière, nous contribuons à lutter contre les pots-de-vin, la corruption et la fraude. Notre assistance technique à la production de statistiques économiques et financières favorise également la transparence. Par ailleurs, la décision récente visant à rendre publics les lettres d'intention et les documents-cadre de politique économique, revêt de l'importance non seulement parce qu'elle accroît la transparence et l'obligation de rendre des comptes, mais également parce qu'elle favorise l'appropriation des politiques économiques et financières.

La formation que le FMI offre aux cadres nationaux constitue un important outil du renforcement des capacités dans nos pays membres. Ces dernières années, notre institution a développé son programme de formation afin de permettre à un plus grand nombre de cadres de ces pays membres d'en bénéficier. Nous assistons à une augmentation notable du nombre moyen de cadres africains qui participent aux cours ou aux séminaires de l'Institut du FMI : ils étaient près de 300 par an en moyenne entre 1996 et 1999, contre environ 160 pour la période 1991-95. Tout semble indiquer que la demande restera très élevée. Nous espérons que l'IMA contribuera à renforcer de façon appréciable les efforts que le FMI déploie en vue de satisfaire les besoins de formation des pays membres en Afrique. L'année prochaine, le nouvel Institut assurera la formation d'environ 400 cadres africains supplémentaires.

Je tiens à souligner que, malgré la création de l'IMA, l'Institut du FMI entend poursuivre ses activités de formation à l'échelle continentale, en collaboration avec la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), la Banque des Etats de l'Afrique centrale (BEAC), l'Institut

ouest-africain de gestion financière et économique (WAIFEM) et l'Institut de gestion macroéconomique et financière (MEFMI).

D'ici la fin de 2000, soit au cours des quatorze prochains mois, l'IMA proposera, en plus de ce séminaire inaugural, 14 cours et séminaires au total. Ceux-ci traiteront d'un large éventail de thèmes, notamment l'ajustement macroéconomique et les réformes structurelles, le contrôle bancaire, la programmation financière, les finances publiques, la privatisation, le secteur financier, la gestion macroéconomique, la croissance économique et l'allègement de la pauvreté, la bonne gouvernance pour un développement économique durable, le développement rural et la protection sociale. Vous l'aurez constaté, plusieurs de ces thèmes ont un lien direct avec la réduction de la pauvreté. Conformément aux missions des trois institutions, les cours mettront à profit les différents domaines d'expertise de la Banque mondiale, du FMI et de la BAD. Le programme de l'IMA restera souple et fera l'objet d'une révision constante de façon à organiser des cours et des séminaires spéciaux sur des thèmes d'actualité ayant une pertinence directe pour les différents pays selon leurs besoins. Nous espérons développer le programme de l'IMA au cours des années à venir.

Pour conclure, je souhaiterais exprimer de nouveau ma reconnaissance à vous tous qui avez accepté d'être présents ici aujourd'hui. Je tiens également à réitérer nos remerciements au Gouvernement de la Côte d'Ivoire et à nos collègues de la Banque africaine de développement et de la Banque mondiale pour l'esprit d'innovation et de collaboration qui a présidé à la naissance de cette entreprise commune. J'adresse à l'IMA tous mes vœux de réussite et espère avoir bientôt l'occasion de lui rendre irsite.

Vinod Thomas

Directeur, Institut de la Banque mondiale

Ceci est un moment historique, s'il en est, pour les trois institutions partenaires, ainsi que pour chaque pays africain. Le fait que l'Institut multilatéral d'Afrique soit implanté en Afrique et sera dirigé, pour une large part, par des Africains, comportera des avantages immenses.

A mon sens, ce partenariat marque une aube nouvelle dans le développement du continent. Le cadre du développement n'a pu fonctionner sans heurt jusqu'ici, compte tenu des récents conflits, de la crise financière et de l'amenuisement de l'aide au développement.

Toutefois, il existe également de nouveaux centres d'intérêt, en l'occurrence le partenariat, la soutenabilité, le renforcement des capacités et le télé-enseignement, ainsi que les questions de gouvernance et de lutte contre la corruption, considérées comme des tabous jusqu'ici. Ces nouveaux centres d'intérêt serviront de moteur à la croissance pour un développement durable et robuste — grâce à la mise à profit, dans le même temps, des forces de chaque partenaire ici représenté.

Comme l'ont affirmé le Président Kabbaj, le Président Wolfensohn et le Directeur général M. Camdessus dans leur déclaration conjointe, *“Notre partenariat tire pleinement parti des forces intrinsèques de chacune de nos institutions, créant ainsi une synergie qui nous permettra d'offrir de meilleures opportunités de formation aux cadres africains dans un lieu de formation plus proche de leurs pays d'origine.”*

Ce qui importe, à mon sens, ce ne sont pas tant les institutions parties prenantes à cette entreprise que les Africains qui tireront parti de l'Institut multilatéral d'Afrique. Je pense également aux gouvernements et aux entreprises locales qui disposeront d'un personnel qualifié. A ceux-ci s'ajoutent les enfants de chaque Africain ici présent, qui bénéficieront d'un avenir et de perspectives d'emploi meilleurs, d'une vie plus saine et d'une éducation solide.

Je suis convaincu, pour ma part, que si M. Wolfensohn était présent, il aurait apporté de précieux éclairages sur ces questions. Permettez-moi de m'appesantir sur trois questions d'importance vitale:

- la justification de l'IMA;
- l'engagement à renforcer les capacités; et
- les possibilités qu'offre l'enseignement à distance.

1. Justification de l'IMA

Nul parmi nous n'ignore pourquoi sont nécessaires des efforts tels que ceux qui ont conduit à la mise sur pied de l'IMA. Il n'en demeure pas moins judicieux d'y réfléchir quelques instants.

La pauvreté se fait sentir partout

- en Afrique, le PNB par habitant ne s'élève qu'à 488 \$ EU;
- 40 % de la population du continent vit avec moins de un dollar par jour;
- seuls 46 % de la population ont accès à l'eau potable;
- le taux d'analphabétisme s'élève à 43 %;

- il n'y a que 72 % des filles qui sont scolarisées dans l'enseignement primaire.

Ces chiffres sont tout simplement inacceptables.

La pénurie de capacités est préoccupante

- il y a une absence de formation efficace en Afrique;
- les perspectives offertes aux professionnels qualifiés laissent à désirer — en particulier en termes de rémunération;
- la fuite des cerveaux demeure une plaie pour le continent;
- la gestion est défaillante, y compris dans les institutions dont le personnel est qualifié.

Nous ne saurions perdre de vue que le manque de capacités est transversal. A cet égard, permettez-moi de vous donner un exemple. Une étude récente des capacités, conduite par le Gouvernement d'Ethiopie, a montré l'impérieuse nécessité de mettre en place des initiatives de renforcement des capacités à différents niveaux — écoles nationales d'administration, universités, instituts de formation et centres de recherche, institutions publiques, appareil judiciaire, système bancaire, douanes, secteur privé, promotion des exportations, assurance de la qualité, services de vulgarisation, associations commerciales, chambres de commerce, formation technique et professionnelle, administration publique, services éducatifs et de santé, finances et planification, et agriculteurs. Certes, cette énumération est longue, mais elle ne donne qu'un aperçu des problèmes auxquels de nombreux pays africains sont confrontés.

La réalité des besoins est incontestable et leur ampleur fait peur. Permettez-moi de vous en citer quelques exemples tirés de l'expérience de pays représentatifs au cours des dernières années. L'important, ce n'est pas tant les pays que la situation décrite:

- les besoins d'un ministère de l'éducation sont estimés à 51.000 instituteurs;
- un pays ne compte qu'un ingénieur pour 14.500 personnes;
- il n'existe qu'un vétérinaire pour 10.130 clients;
- soixante pour cent des fonctionnaires n'ont pas dépassé le niveau du cycle primaire;
- quarante-quatre pourcent des fonctionnaires se voient confier des tâches pour lesquelles ils n'ont aucune qualification;
- le Département de l'audit d'un Etat compte 352 gestionnaires/agents techniques dont un seul est titulaire d'une maîtrise en comptabilité, alors que 2.860 comptables/auditeurs sont enregistrés dans ce pays;

- le niveau des salaires réels dans la fonction publique d'un Etat ne représente que 31% (et seulement 11% pour les hauts cadres) du niveau de 1969;
- l'enseignement universitaire n'est dispensé que pendant 150 jours (contre 200, en moyenne, à l'échelle mondiale);
- quarante pourcent du personnel enseignant des cycles primaire et secondaire ne sont pas qualifiés;
- un responsable d'un ministère des finances reconnaît que le pays ne compte que 110 comptables, mais quelque 450 étudiants en comptabilité ont obtenu leur diplôme au cours des cinq dernières années (il s'agit là d'un autre exemple de la fuite des cerveaux);
- sur un total de 123 comptables professionnels enregistrés, 49 sont des expatriés, tandis que les besoins minima de l'Etat sont estimés à 480; et
- en 1991, un pays comptait 22 magistrats résidents pour 244 tribunaux; seuls 9 étaient encore en poste en 1996.

Cette pénurie de compétences témoigne — si besoin est — de l'impérieuse nécessité de créer un effet multiplicateur. Nous devons nous pencher plus particulièrement sur les volets suivants:

- assurer la formation des formateurs;
- veiller à ce que les "personnes qu'il faut" acquièrent les "connaissances qu'il faut";
- priser dans les acquis des institutions mondiales — non seulement en matière d'information, mais également en ce qui concerne les meilleures pratiques et les leçons tirées de l'expérience;
- endiguer le phénomène de la fuite des cerveaux par la mise en place de systèmes de stimulants et de stratégies à long terme;
- intégrer le renforcement des capacités dans les activités des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux afin d'en assurer la pérennité;
- étendre le renforcement des capacités à la société civile, aux ONG, aux syndicats, aux milieux académiques, voire au secteur informel.

Nouveau paradigme du développement

Bien qu'il nous ait déjà été donné d'entendre parler du nouveau paradigme du développement, nous pouvons certainement dire qu'une nouvelle aube se lève. Différents pays à travers le monde sont en train d'adopter le Cadre de développement intégré (CDI). En voici quelques exemples:

- l'OCDE est en train de tracer un cadre parallèle à celui du CDI;

- de nombreux pays donateurs ont adopté le nouveau cadre— et nous assistons à un changement dans la conduite des activités;
- en outre, la BAD a émis le vœu de collaborer à la mise en œuvre du CDI dans les pays africains. En fait, à la fin de cette semaine, le personnel de la Banque mondiale et celui de la Banque africaine de développement se réuniront à Yamoussoukro afin de rechercher les voies et moyens de créer des partenariats encore plus solides, y compris à travers un cadre de développement;
- par ailleurs, le FMI a remplacé le Document-cadre de politique économique par le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) qui fait une grande place au programme de développement général et place les pays aux postes de commande.

Dans son allocution au cours des dernières Assemblées annuelles, M. Wolfensohn a évoqué le nouveau paradigme dont les trois piliers sont le partenariat, la coopération et la coordination. Je le cite: *“Nous savons que le développement est possible, mais pas courru d’avance. La croissance est nécessaire, mais elle ne constitue pas une condition suffisante de la réduction de la pauvreté. Pour être réel et efficace, le développement appelle l’appropriation et la participation au niveau local”*.

“Nous ne devons pas perdre de vue cet appel lorsque nous élaborerons nos programmes de développement au cours des prochaines années. Mais il faut aller plus loin. Nous devons prendre conscience du rôle qui est le nôtre afin de favoriser et non d’entraver les activités des acteurs du développement, grâce à une meilleure coordination de nos activités”.

M. Wolfensohn a aussi cité le Président Mkapa de Tanzanie qui a fait la déclaration suivante: *“Il faut encourager nos populations et les aider à s’approprier leur propre développement; elles ne doivent pas être de simples bénéficiaires, mais également les acteurs du développement”*.

Le nouveau paradigme du développement consiste à réduire l’aide publique au développement (APD), promouvoir la coopération entre bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux et renforcer l’appropriation du processus. Il permet aux Africains d’être les acteurs de leur développement, d’y participer pleinement et d’être comptables de leurs actions.

Il ne s’agit là que de quelques-uns des facteurs qui expliquent l’importance primordiale de l’IMA à ce stade.

2. Engagement à renforcer les capacités

Les dix dernières années ont été caractérisées par un regain d’intérêt pour le renforcement des capacités. A un moment ou à un autre, nous

avons tous tenté de définir ce concept. En fait, il s'agit fondamentalement d'acquérir les compétences nécessaires pour relever les défis qui surgissent. Le renforcement des capacités, que l'IMA est censé assurer, n'est guère un fait nouveau. Il existe une large gamme de programmes de renforcement des capacités, qui attestent de l'engagement de la communauté internationale. Permettez-moi d'en citer quelques exemples:

- la Fondation africaine pour le renforcement des capacités (FARC) a été créée conjointement par la Banque mondiale, le PNUD et la Banque africaine de développement en 1991. Elle compte, à l'heure actuelle, 20 membres donateurs et organise des séminaires et ateliers de formation en matière d'analyse de politique économique et de gestion pour 34 projets dans 18 pays;
- une Banque africaine de développement revitalisée et les excellents services qu'offre l'Institut africain de développement;
- un Institut de la Banque mondiale restructuré récemment (ex-Institut de développement économique), dont plus du tiers des ressources est consacré aux activités en Afrique subsaharienne. En 1999, l'Institut a organisé 23 cours de base, depuis la gestion macroéconomique jusqu'à la politique d'éducation, en passant par la formation de journalistes;
- évaluations des capacités et secrétariats de renforcement des capacités. Ces dernières années, les institutions multilatérales, les ONG et les organisations bilatérales ont effectué un certain nombre d'évaluations des capacités dans près de la moitié des pays africains. Des points focaux ou des secrétariats nationaux ont été créés dans certains pays — ce qui témoigne de l'engagement des responsables africains;
- le Partenariat pour le renforcement des capacités (PRC). Comme point culminant de ces activités, les Gouverneurs africains de la Banque mondiale et du FMI ont sollicité le concours de la Banque mondiale afin d'aider les responsables africains à concevoir une initiative de promotion du renforcement des capacités en Afrique. Le partenariat pour le renforcement des capacités (PRC), dont M. Wolfensohn a parlé au cours des Assemblées annuelles, est en voie de création. Il s'agit d'une initiative africaine mise en œuvre par des Africains et pour laquelle la Banque mondiale a approuvé, en principe, un montant de 150 millions de dollars EU pour une période de 5 ans.

Toutefois, il reste encore beaucoup à faire. Il s'agit d'intégrer les activités de l'IMA à celles de ces institutions et programmes et de veiller à mettre l'accent, d'une manière générale, sur le renforcement des capacités. Nous

devons tout mettre en œuvre afin que les pays pilotent ce processus et que non seulement les gouvernements en soient les bénéficiaires, mais également que les ONG, les milieux académiques et le secteur privé, ainsi que la société civile, en tirent le meilleur parti.

3. Enseignement à distance

A présent, je voudrais saisir cette occasion pour aborder brièvement une question qui, à mon sens, est passionnante: l'enseignement à distance. Comme vous le savez, M. Wolfensohn attache beaucoup d'importance à l'enseignement à distance. Je suis convaincu que le Président Kabbaj abondera dans le même sens. Pendant la cérémonie de signature du Protocole d'entente de l'IMA, en avril dernier, les discussions avaient porté essentiellement sur les voies et moyens d'équiper l'IMA de façon à l'interconnecter au Réseau mondial d'enseignement à distance.

A maints égards, l'Afrique est à la croisée des chemins. Elle peut facilement reculer ou progresser. Mais il va sans dire que la technologie lui permettra d'aller de l'avant. L'Afrique doit effectuer un saut qualitatif et avancer à pas de géants. La révolution de l'information offre cette opportunité. Permettez-moi de vous donner, à travers quelques exemples, une idée de la situation actuelle:

- plus de 10.000 écoles aux Etats-Unis disposent d'un laboratoire informatique en réseau;
- selon la CNUCED, le coût des transactions commerciales va baisser de 75 milliards de dollars (plus de 20%) grâce aux nouveaux systèmes d'information;
- il y a en Afrique plus de 500.000 abonnés à l'Internet, mais ils ne représentent que 0,06 % du total mondial;
- les utilisateurs de l'Internet sont estimés à 1,5 million de personnes en Afrique, mais 1 million se trouve en Afrique du Sud — ce qui laisse 500.000 utilisateurs pour 734 millions d'habitants;
- en Afrique, la Banque mondiale a interconnecté 26 bureaux grâce aux liaisons par satellite; et
- la technologie est en passe de réduire le coût des transactions commerciales, offrant ainsi de nouvelles opportunités et réduisant les risques.

Toutes les institutions représentées ici mènent, depuis un certain temps, des activités d'enseignement à distance. Le défi que nous devons à présent relever consiste à développer ces programmes afin d'offrir à l'Afrique des opportunités de formation.

C'est le lieu de mentionner quelques programmes qui ont déjà été mis en route:

- le Réseau mondial d'enseignement à distance (GDLN); la formation sur le tas des professionnels des secteurs public et privé, ainsi que les cours de radio-télédiffusion, les séminaires sur demande et les discussions;
- l'éducation tertiaire et l'instruction d'appoint pour les étudiants et les élèves de l'enseignement secondaire, ainsi que la radio-télédiffusion de programmes diplômants, la formation des enseignants et la certification de l'informatique;
- "World Links for Development" qui vise à relier 1.200 écoles secondaires dans 40 pays en développement.

A présent que l'IMA a vu le jour, les participants de la quasi-totalité des pays africains pourront avoir accès à la formation et établir des contacts plus étroits avec les autres institutions de formation régionales et multilatérales, notamment en ce qui concerne le renforcement des capacités, la gouvernance et les réformes économiques.

Conclusion

En guise de conclusion, permettez-moi de dire quelques mots au sujet de la gouvernance. Etant donné que celle-ci constitue l'un des thèmes de la table ronde consacrée à "L'évolution du rôle de l'Etat, gouvernance et nouveaux besoins en capacités", j'aurai encore l'occasion d'apporter ma contribution aux débats.

Nous sommes à un tournant décisif. Le simple fait que nous parlions de gouvernance — qu'il s'agisse de la bonne gestion macroéconomique ou de la lutte contre la corruption — constitue un pas significatif. En définitive, tout ceci se résume à deux concepts: capacité et obligation de rendre compte.

Pour ce qui concerne l'Afrique, il s'agira en fait d'habiliter les populations, de créer un cadre propice et d'assurer la mise en œuvre des politiques. La bonne gouvernance, à quelque niveau que ce soit, passe par l'habilitation des Africains à contrôler leur avenir, à commettre des erreurs, et à apprendre par l'expérience. La mise en place d'un cadre propice constitue également un impératif. Ce rôle incombe en partie à l'IMA — permettre aux Africains d'avoir accès aux capacités, au savoir, aux meilleures pratiques des diverses institutions (FMI, Banque mondiale, BAD, etc.) susceptibles de leur apporter l'assistance nécessaire afin de garantir leur réussite. Enfin, l'obligation de rendre des comptes suppose la

mise en place des capacités nécessaires. Celles-ci constituent un préalable à l'application de la loi, des règlements et des procédures, ainsi qu'à la bonne performance.

Encore une fois, nous vivons un moment historique. Nous avons l'occasion de faire la différence en matière de renforcement des capacités, d'enseignement à distance et de bonne gouvernance.

Son Excellence M. Daniel Kablan Duncan

Premier ministre de la Côte d'Ivoire

Je voudrais, tout d'abord, au nom du Président de la République, Son Excellence Monsieur Henri Konan Bédié, et en mon nom personnel, vous souhaiter le traditionnel "AKWABA", c'est-à-dire une cordiale bienvenue à Abidjan, "perle des lagunes" et capitale de la Côte d'Ivoire.

Permettez-moi également d'exprimer nos très vifs remerciements aux prestigieuses institutions que sont la Banque africaine de développement (BAD), la Banque mondiale (BIRD) et le Fonds monétaire international (FMI), pour l'insigne honneur fait à la Côte d'Ivoire d'abriter l'importante institution qu'est l'Institut multilatéral d'Afrique.

C'est le lieu de rendre un hommage particulier à vos trois institutions pour leur engagement sans faille en faveur du renforcement des capacités en Afrique.

Comme vous le savez, il s'agit d'un important axe de la stratégie de développement durable de l'Afrique. C'est la raison pour laquelle, lors des Assemblées annuelles du FMI et de la Banque mondiale en 1996, les Gouverneurs africains ont lancé cette initiative qui a été adoptée par le Comité du développement au printemps 1997.

A ce stade de mon propos, je voudrais saisir l'occasion qui m'est offerte pour rendre de nouveau un hommage particulier au Président de la Banque mondiale, M. Wolfensohn, et au Directeur général du FMI, M. Camdessus, pour leur engagement exceptionnel en faveur du renforcement des capacités.

L'occasion exceptionnelle que vous nous donnez à travers ce séminaire inaugural de l'Institut multilatéral d'Afrique témoigne, si besoin est, du rôle important et de l'appui soutenu de votre groupe à la création de cet Institut.

Votre engagement sans faille à œuvrer à la réussite de cette entreprise constitue un témoignage éloquent du grand espoir que vous placez en

l'Institut comme instrument de promotion et de développement des pays africains.

Ce haut lieu de formation constitue un atout majeur pour l'Afrique afin de faire face aux problèmes de la globalisation et de la mondialisation des économies, compte tenu de la concurrence acharnée qui les caractérise.

Son implantation en Afrique permettra de mieux prendre en compte les grandes préoccupations et les besoins de formation importants de nos pays. Elle favorisera une mobilisation accrue des capacités nationales — secteur public, secteur privé et société civile — en faveur du développement.

Ce séminaire consacré au “Renforcement des capacités, gouvernance et réformes économiques en Afrique” se penchera sur des questions d'importance vitale et d'actualité pour notre continent, à savoir la stabilité macroéconomique, le nouveau rôle de l'Etat, la gouvernance et les nouveaux besoins de capacités de l'Afrique.

Je voudrais donc saisir cette occasion pour vous entretenir très rapidement des quatre points suivants:

- la situation économique récente des pays africains;
- les mesures prises et les résultats enregistrés;
- les défis actuels de l'Afrique; et
- les réformes complémentaires nécessaires pour relever ces défis.

Situation économique récente des pays africains

Le début des années 80 a été marqué par des mutations profondes de l'environnement international qui a été caractérisé, en particulier, par des chocs extérieurs tels que:

- la chute des cours des matières premières;
- la persistance des effets néfastes du deuxième choc pétrolier de la fin des années 70; et
- la hausse des taux d'intérêt qui a engendré la crise de l'endettement.

Ces facteurs, associés aux faiblesses internes, notamment la place prépondérante faite aux matières premières dans les exportations, la précarité des infrastructures de base et la prédominance du secteur public dans l'économie, sans oublier les insuffisances notables de la gestion économique, ont entraîné les pays africains dans une grave crise économique qui a duré plus d'une décennie.

Cette crise s'est traduite par

- un déficit public de l'ordre de 7 % du PIB en moyenne par an au cours de la période 1980–93;

- une baisse du taux de croissance qui s'est établi en moyenne à 1,7 % au cours de la période 1980–93 pour l'ensemble des pays africains, contre 5 % en moyenne par an au cours de la période 1975–79. Ce recul du taux de croissance économique a entraîné une baisse annuelle moyenne de 2,5 % du produit national brut par habitant entre 1980 et 1993;
- le recul du taux d'investissement d'environ 2 % en moyenne par an au cours de la période 1980–93;
- la chute du taux d'investissement en dessous du seuil de 20 % du produit intérieur brut (PIB) pour se maintenir autour de 17 % en 1993, contre environ 25 % en 1980.

Pour faire face à cette situation, les pays africains ont, dans leur grande majorité, mis en œuvre d'importantes réformes économiques qui ont connu une vive accélération à partir des années 90, afin d'obtenir une croissance forte, durable, diversifiée et mieux répartie.

Mesures prises et résultats

Les mesures prises ont porté tant sur le cadre politique que sur le cadre économique. Sur le plan politique, on note aujourd'hui une tendance générale à l'adoption de la démocratie comme mode de gouvernement et à la garantie de la plupart des libertés civiles. Les mesures prises à ce niveau visent à assurer la stabilité politique et sociale de nos Etats afin de canaliser toutes les énergies de la nation vers la réalisation de l'objectif du développement.

Au plan économique, les profondes réformes entreprises par les pays africains étaient axées sur le programme de stabilisation, afin d'assurer l'équilibre des comptes intérieurs et celui de la balance des paiements, et sur les réformes structurelles visant à assainir le cadre macroéconomique, condition sine qua non de toute croissance économique saine et durable.

S'agissant des politiques macroéconomiques, les mesures s'articulaient, notamment autour des points suivants:

- l'amélioration de l'efficacité de la politique budgétaire grâce au renforcement de la fiscalité intérieure et à l'élargissement de l'assiette fiscale; et
- la mise en place d'une politique de revenus modérés en ce qui concerne les salaires, afin d'éviter des pressions inflationnistes excessives tout en augmentant le pouvoir d'achat des populations.

Par contre, au niveau des prix d'achat aux producteurs des produits agricoles, on a assisté à des relèvements réguliers afin de stimuler la production.

Quant aux réformes structurelles, elles ont porté, pour l'essentiel, sur la libéralisation et le renforcement de l'économie en vue de créer un environnement propice à l'investissement privé. Ainsi, de nouvelles politiques commerciales visant à libéraliser progressivement et de façon soutenue les échanges et à promouvoir la concurrence interne ont été mises en œuvre.

Par ailleurs, de nombreux secteurs ont fait l'objet de réformes profondes, notamment l'agriculture, le secteur privé, l'éducation, la santé, les banques, le cadre juridique et fiscal, etc.

Les importantes mesures prises se sont soldées par des résultats encourageants. En effet, le taux de croissance économique de l'Afrique est passé de 0,8% en 1993 à environ 5% en 1996, 3,1% en 1997 et 3,4% en 1998, pour un taux de croissance démographique d'environ 3%. Ainsi, on a assisté à un renversement de tendance marqué par une hausse sensible du revenu par habitant. Toutes ces mesures ont permis aux économies africaines d'améliorer leur compétitivité et de poursuivre leur industrialisation.

Toutefois, en dépit de ces avancées, l'Afrique demeure un continent marginalisé et présentant une assez grande fragilité. Par conséquent, elle doit relever les défis majeurs auxquels elle est confrontée pour sortir du sous-développement et jouer un rôle plus important dans les échanges mondiaux et attirer l'investissement étranger direct.

Défis actuels de l'Afrique

A notre avis, les principaux défis auxquels le continent africain doit faire face aujourd'hui sont les suivants:

- tout d'abord, assurer la stabilité politique et sociale grâce à l'approfondissement de la démocratie, à la bonne gouvernance et à la paix;
- ensuite, assurer une croissance forte et durable afin de relever dans les meilleurs délais et de façon substantielle le niveau de vie des populations et lutter efficacement contre la pauvreté;
- en troisième lieu, intégrer l'économie africaine dans les échanges mondiaux ou internationaux;
- quatrième, asseoir un développement humain durable en dégagant davantage de ressources pour l'éducation, la santé, la formation et les secteurs sociaux de base;
- cinquième, développer les infrastructures économiques de base sans lesquelles il ne peut y avoir de développement durable du secteur privé.

Pour faire face à ces défis redoutables, l'Afrique doit trouver les ressources nécessaires, non seulement techniques et financières, mais égale-

ment et surtout humaines, pour poursuivre sa marche en avant grâce à la mise en œuvre de réformes complémentaires profondes et convaincantes.

Réformes complémentaires nécessaires pour relever ces défis

A notre avis, ces réformes portent sur quatre principaux domaines, en l'occurrence une plus grande libéralisation de l'économie, une redéfinition du rôle de l'Etat, la bonne gouvernance et le renforcement des capacités.

1. *En vue d'une libéralisation accrue, les économies africaines doivent laisser les forces du marché assurer davantage leur régulation. Cela revient à accorder une plus grande place au secteur privé dans l'économie et à lui conférer la souplesse nécessaire pour s'adapter à l'environnement économique international.*

L'objectif consiste à assurer une croissance forte et durable permettant de relever plus rapidement le niveau de vie des populations.

A cet égard, les économies africaines doivent privilégier également les politiques de diversification de la base de l'économie, notamment pour créer un tissu industriel performant et novateur, essentiellement à partir de la transformation des matières premières tant agricoles que minières.

Par ailleurs, les économies africaines devront accélérer leur intégration, laquelle constitue l'un des meilleurs moyens d'assurer l'accès de tous à la croissance économique et un meilleur partage des avantages tirés de leur ouverture au monde extérieur, grâce à la taille optimale des marchés ouverts notamment au secteur privé national et international.

2. *La redéfinition du rôle de l'Etat doit conduire à son retrait des activités de production au profit du secteur privé et à son recentrage sur ses missions régaliennes que sont notamment l'éducation, la santé, la sécurité, etc. Il s'agit de tendre vers "moins d'Etat, mais mieux d'Etat".*

L'Etat devrait donc se concentrer davantage sur ses fonctions de régulation en assurant notamment:

- le renforcement de l'épargne pour rendre plus endogène le financement du développement économique et social;
- une plus grande transparence de la justice; et
- une vraie "sécurité judiciaire" des activités économiques et commerciales.

Le recentrage du rôle de l'Etat devrait lui laisser une marge de manœuvre plus grande, ce qui est nécessaire pour s'impliquer davantage dans la lutte contre la pauvreté et asseoir un développement humain durable en

dégageant des ressources de plus en plus importantes pour l'éducation, l'alphabétisation, les infrastructures de base, préalables sans lesquels il n'y a pas de développement durable. En effet, comme le soulignait Montaigne, "Il n'est de richesse que d'hommes". Par ailleurs, l'Etat doit œuvrer davantage vers la maîtrise de l'environnement, de l'urbanisation et de la promotion de l'infrastructure routière.

3. *La bonne gouvernance constitue un facteur de progrès indispensable. Cette notion, qui prend en compte tous les aspects de la vie nationale, fait notamment référence aux mécanismes institutionnels de l'Etat, ainsi qu'aux processus d'élaboration des actions gouvernementales, de prise des décisions et de leur mise en œuvre.*

Elle concerne également les flux d'information au sein de l'administration publique et les relations que celle-ci entretient avec le secteur privé et les citoyens de la société civile. A travers la bonne gouvernance, l'Etat doit assurer la cohésion nationale grâce à des actions menées dans l'intérêt du plus grand nombre possible de citoyens.

Ainsi, toutes les mesures prises dans le cadre de la bonne gouvernance doivent tendre à réconcilier les populations avec les valeurs cardinales que sont le travail, l'honnêteté et l'intégrité. Par ailleurs, l'administration doit asseoir une véritable culture de service public faite de probité, de sérieux dans le travail et du sens de l'Etat.

La lutte contre la corruption, qui constitue l'une des composantes de la bonne gouvernance, doit faire l'objet d'une attention toute particulière. La corruption, qui est une véritable gangrène, est source de graves distorsions dans la concurrence et de découragement des initiatives. A ce niveau, nous pensons que les trois aspects suivants doivent être pris en compte:

- tout d'abord, la répression, qui doit se traduire par la punition de tous ceux qui enfreignent la loi;
- ensuite, la récompense, qui se présente comme l'envers de la répression. Il s'agit d'encourager et de montrer en exemple les meilleurs acteurs de la vie économique, administrative et culturelle de la nation dans tous les domaines d'activité. C'est dans ce sens que la Côte d'Ivoire, sur instruction du Chef de l'Etat, a mis en place les Prix nationaux d'excellence décernés aux meilleurs filles et fils de la Nation à l'occasion de la Fête nationale de l'indépendance;
- troisièmement, la prévention, qui se traduit par la prise de mesures qui garantissent la transparence et la sécurité des opérations économiques, financières et commerciales. Pour ce faire, les structures de contrôle et d'information doivent être renforcées en moyens matériels et humains.

Un grand séminaire national sur la bonne gouvernance, présidé par le Chef de l'Etat lui-même, s'est tenu à Yamoussoukro en février 1999 afin de faire le point sur cet important dossier et de préconiser les mesures à prendre pour le renforcement de la bonne gouvernance et de l'Etat de droit.

4. *Le renforcement des capacités en vue de permettre à l'Afrique de disposer de ressources humaines et d'un cadre de vie institutionnel en adéquation avec ses ambitions en matière de croissance et de développement tant des secteurs public et privé que de la société civile.*

En ce qui concerne le secteur public, l'ambition est de parvenir à asseoir une administration compétente, efficace, efficiente, soutenue par la bonne gouvernance et capable de répondre aux besoins des citoyens. En effet, le nouveau contexte de la croissance et du développement économique, caractérisé par la prépondérance du secteur privé dans les activités de production, rend impérative une amélioration significative de la performance et des capacités techniques et organisationnelles des administrations publiques.

S'agissant du secteur privé, il est nécessaire de faire émerger un secteur privé dynamique, compétitif, capable de répondre aux besoins du marché national et de conquérir les marchés internationaux. Pour ce faire, il faudra que le secteur privé puisse s'adapter constamment aux innovations technologiques afin de contribuer à l'émergence d'une société industrielle. Il faudra mettre un accent particulier sur le renforcement des capacités de gestion, la conquête du marché des petites et moyennes entreprises et aussi les opérateurs du secteur informel, afin de donner à ceux-ci les moyens de rendre leur activité viable.

En ce qui concerne la société civile, il faut parvenir à l'impliquer, de la meilleure façon qui soit, dans le développement pour en faire un partenaire efficace. A cet égard, il s'agira de procéder à la rationalisation du cadre d'intervention des ONG et associations civiles, à la promotion du dialogue Gouvernement-société civile et à la professionnalisation des opérateurs concernés.

A cet effet, trois thèmes majeurs peuvent être retenus, à savoir:

- les femmes;
- les ONG; et
- les associations et les médias.

Il s'agit de renforcer les capacités de la société civile en matière d'éducation/formation, d'organisation, de communication, de gestion financière et de défense de ses intérêts.

Je voudrais, si vous le permettez, faire mention très rapidement du cas de la Côte d'Ivoire. Ce pays a fait de la formation l'un des piliers essentiels de sa politique de développement économique et social. A cet égard, d'importants efforts — qui demeurent malgré tout insuffisants — ont été faits en faveur de la formation. Ces efforts ont permis de porter le taux de scolarisation de 8 % en 1960, année de l'indépendance de la Côte d'Ivoire, à 73 % à l'heure actuelle. La réalisation de l'objectif de la scolarisation universelle est prévue pour 2010 au plus tard. Le nombre d'étudiants dans les écoles supérieures est passé de 463 en 1963 à plus de 125.000 actuellement. Par ailleurs, une loi sur l'enseignement, qui accorde un rôle de plus en plus important au secteur privé dans l'expansion du secteur, a été adoptée en 1995. Ainsi, au niveau de l'enseignement supérieur, le secteur privé compte aujourd'hui plus de 41.000 étudiants, soit 33 % des effectifs, contre 150 étudiants au cours de la période 1990–91.

Face aux contraintes financières, notamment un service de la dette extérieure qui absorbe plus de la moitié des ressources fiscales, l'Etat entend consolider le système scolaire en accordant un rôle de plus en plus important au secteur privé. Il s'agit de favoriser la création d'universités privées à l'instar de l'Université ivoiro-canadienne. Par ailleurs, la Côte d'Ivoire œuvre, en partenariat avec Georgia State University, à la création prochaine d'une université privée américaine au champ d'action régional, voire continental en phase ultime.

Conclusion

Je voudrais clore mon propos en disant mon espoir et ma conviction profonde que l'Institut multilatéral d'Afrique saura, en tenant compte de la spécificité de notre continent, nous aider à gagner la bataille du développement durable en formant des femmes et des hommes de qualité dans les principaux domaines de la vie nationale en Afrique. Ainsi pourrions-nous mettre à profit ces ressources humaines pour faire de notre cher continent la nouvelle frontière du développement. Sur ces mots, je vous souhaite un bon séminaire et j'appelle de mes vœux un plein succès pour les activités futures de l'Institut multilatéral d'Afrique.



L'ÉVOLUTION DU RÔLE DE L'ÉTAT, LA GOUVERNANCE ET LES NOUVEAUX BESOINS EN CAPACITÉS

Tidjane Thiam

*Ministre de la planification et de la programmation du
développement, Côte d'Ivoire*

Je voudrais commencer mon exposé par ce qu'il est convenu de considérer aujourd'hui comme les cinq principales missions de l'Etat. La première, qui a été mentionnée ce matin par Monsieur le Premier ministre Duncan, consiste à assurer la paix et la stabilité politique. La deuxième concerne la promotion de la démocratie à travers la création de coalitions, la décentralisation et le dialogue avec la société civile. La troisième a trait à l'amélioration de la gestion de l'économie. Quant à la quatrième, elle vise à mettre en application le concept de démocratie économique. Enfin, la cinquième concerne la bonne gouvernance.

L'accomplissement de ces missions devrait encourager l'investissement privé — national ou étranger — ce qui, à son tour, favoriserait une croissance durable et équitable. Mais qu'entendons-nous par renforcement de la démocratie à travers la création de partenariats?

Nous pensons, pour notre part, qu'il est indispensable de créer un cadre permettant à toutes les couches de la société de travailler ensemble en créant des partenariats et des coalitions. En outre, nous devons aider à mieux organiser la société civile. Cette question revêt une importance capitale en Afrique, car la société civile a le droit d'exiger, par le truchement de ses structures, la transparence et l'obligation de rendre des comptes. Dans une société civile qui fonctionne de façon adéquate, la bonne gouvernance est vitale. Il appartient à la société civile de mettre en place les

garde-fous nécessaires, car les gouvernements ne sont pas vertueux de nature.

Bonne gestion de l'économie

Je me garderai de définir le concept de bonne gestion économique devant tant d'éminentes personnalités, mais il va sans dire qu'il suppose un budget équilibré et non déficitaire. Qu'il me soit permis d'insister sur l'importance que revêt la qualité des dépenses publiques, dans la mesure où cette question a fait l'objet de nombreux débats. Ces dépenses doivent être bien ciblées et exécutées. En d'autres termes, elles doivent être maintenues au plus bas niveau possible, ce qui exclut naturellement la corruption. Cette approche fait également une grande place à la fourniture des biens publics et à l'investissement dans l'éducation, la santé et, naturellement, la lutte contre la pauvreté.

Démocratie

Le concept de démocratie suppose l'égalité en droits pour tous les acteurs et est applicable à l'économie. Il incombe à l'Etat de mettre tous les acteurs sur un pied d'égalité, ce qui est particulièrement important dans le contexte africain. Il nous faut des marchés performants, sans barrières à l'entrée ni à la sortie, dans la mesure où nombre de nos économies sont de taille très modeste, ce qui favorise la création d'oligopoles et de cartels. Ainsi, la question de la mise en place de marchés réels et performants pour l'activité économique constitue un défi sérieux pour nombre de gouvernements africains.

Notre rôle consiste à apporter les contributions nécessaires à un coût compétitif et à mettre en place un système de réglementation efficace qui mette un accent particulier sur le secteur financier. Nous devons également assurer la protection des droits économiques, créer des opportunités économiques, notamment par une politique commerciale avisée, et participer aux négociations de l'OMC. Outre la création des infrastructures de base, seul l'Etat peut et devrait entreprendre ces activités. Tout le monde s'accorde à reconnaître aujourd'hui l'importance de la démocratie. Il ne s'agit pas d'un concept de gouvernance qui nous est imposé de l'extérieur, mais d'un système que nous devons mettre en place afin d'asseoir un développement digne de ce nom. Pour ce faire, il faut assurer la transparence et l'obligation de rendre des comptes tant dans le secteur public que dans le secteur privé.

J'estime, pour ma part, que la plupart des gens se livrent à des pratiques de corruption même lorsqu'ils savent qu'elles sont néfastes. Cette question est non seulement d'ordre éthique, mais elle est également technique, ce qui suppose la mise au point de systèmes efficaces propres à combattre la corruption. Il faut mettre en place des mécanismes de contrôle et de répression. Comme cela s'est vérifié à travers le monde, l'absence de tels mécanismes favorise la persistance de la corruption. Par conséquent, la prévention revêt une importance particulière, tout comme la communication et l'application systématique de la loi.

Renforcement des capacités

Pour relever les principaux défis auxquels l'État est confronté, nous devons nous employer à définir un programme de renforcement des capacités. Pour cela, l'État doit savoir ce qu'il doit faire et ce qu'il ne doit pas faire, l'affirmer et joindre l'acte à la parole. Je pense que chaque mot de cette phrase a son importance. Savoir ce que vous devez faire suppose que vous avez la capacité d'analyse nécessaire. Savoir ce que vous ne devez pas faire est parfois tout aussi important que savoir ce que vous devez faire. Par ailleurs, vous devez l'affirmer et joindre l'acte à la parole. Je dis souvent que si nos gouvernements faisaient ce qu'ils disent, nos pays seraient sans doute très développés aujourd'hui. Enfin, il faut faire rapport sur les résultats obtenus. Il s'agit de l'obligation qui incombe à l'État de rendre des comptes sur sa gestion.

A présent, permettez-moi d'attirer votre attention, pendant quelques instants, sur les capacités de base que requiert l'action de l'État du point de vue de celui-ci. Je pense notamment à la capacité de concevoir les politiques et d'acquérir de bonnes aptitudes d'analyse et à la capacité d'identifier et de cerner les problèmes. Souvent, nous travaillons sans savoir réellement quel problème nous nous employons à résoudre. Il nous faut également de bonnes capacités d'exécution, susceptibles de renforcer adéquatement le suivi et l'évaluation des résultats, et un mécanisme de rétro-information afin d'améliorer l'élaboration des politiques.

Il s'agit là d'autant de facteurs qui sont indispensables au renforcement des capacités pour l'action gouvernementale. A titre d'exemple, on pourrait citer les barrières non tarifaires. Nous proposons le remplacement des barrières non tarifaires par des barrières tarifaires. Un tel changement n'est possible que si les tarifs en question existent dans la réalité. Si n'importe quel bien peut traverser vos frontières sans qu'aucun droit ne soit payé, on ne peut mettre en œuvre pareille réforme avec succès. Dans une large

mesure, l'absence de ce type de capacité en Afrique constitue le principal obstacle aux réformes. La capacité à concevoir les politiques, à les mettre en œuvre et à assurer le suivi des résultats revêt une importance cruciale. Il est essentiel de l'acquérir, si nous voulons nous approprier nos politiques. Nous sommes tous unanimes à reconnaître que l'appropriation est indispensable à la mise en œuvre sans heurt des réformes. Vous ne pouvez vous approprier que les politiques que vous avez conçues vous-même.

Les nouvelles capacités devraient comprendre la régulation, la bonne gouvernance et la création des partenariats.

1. Régulation

Des capacités sont indispensables pour définir un cadre réglementaire adéquat, en particulier lorsqu'il s'agit de libéraliser les différents secteurs de l'économie. Il faut non seulement des cadres théoriques appropriés, mais également la capacité à les mettre en application, de manière à passer de l'action à la mise en œuvre des décisions. Telle est l'évolution qu'a connue le rôle de l'Etat. Dans un secteur tel que celui de l'énergie en Côte d'Ivoire — qui est en voie de restructuration — nous nous sommes aperçus que les profils de compétences que nous recherchons sont tout à fait différents, tout comme les niveaux de rémunération. Ce sont là les défis majeurs que nous sommes appelés à relever au quotidien. Mais sans la capacité à réguler les nombreuses réformes, nos efforts sont voués à l'échec. Nous devons définir un cadre réglementaire et le mettre en application.

2. Bonne gouvernance

Je voudrais maintenant mettre en évidence quelques éléments fondamentaux de la bonne gouvernance.

- Il s'agit tout d'abord de la prévention de la corruption. Bien que je partage le point de vue selon lequel la méritocratie constitue un excellent moyen de prévenir la corruption, j'insisterais également sur la gestion avisée des ressources humaines dans le secteur public. La gestion des ressources humaines doit prendre en compte les objectifs que nous nous sommes assignés, de façon à recruter les compétences dont le profil est approprié. Il faut les rémunérer et les récompenser de façon adéquate. Tant que nous ne changerons pas notre approche de la gestion des ressources humaines dans le secteur public, nous serons confrontés à de nombreux problèmes de gouvernance.
- Le deuxième volet concerne l'éducation et la communication. Nous devons parvenir à communiquer avec les populations et à les convain-

cre du bien-fondé de notre action. Souvent, en Afrique, les bénéficiaires potentiels des projets ou des politiques — quelle qu'en soit la nature — que nous mettons en œuvre sont mal organisés et n'ont pas voix au chapitre, tandis que les perdants potentiels sont très organisés, se font beaucoup entendre et sont financièrement puissants. Par exemple, dans le domaine de l'éducation, il s'agit de développer l'éducation primaire ou l'éducation de base. Pour ce faire, il faut assurer le transfert d'une partie des ressources de l'enseignement supérieur. En agissant de la sorte, nous courons le risque de nous heurter à l'hostilité des enseignants et des étudiants. Ceux-ci sont des leaders d'opinion qui se font entendre avec véhémence, sont bien organisés et syndiqués. Le défi que l'Etat doit relever pour apporter les changements qui s'imposent concerne la capacité à expliquer de façon convaincante au public le but de son action afin de bénéficier du soutien nécessaire pour la mise en œuvre des réformes.

- Le troisième volet de la bonne gouvernance a trait à sa mise en œuvre. Celle-ci suppose l'existence ou la mise en place d'institutions solides. Il faut mettre en place également des mécanismes de contrôle pour aider l'Etat à atteindre ses objectifs. Il devrait exister des outils et des procédures de contrôle. J'insiste autant sur les outils que sur les procédures, car sans procédures les outils ne sont d'aucune utilité. Il arrive souvent que nous disposions d'outils et pas de procédures: nous fait ainsi défaut l'élément primordial nécessaire pour garantir la durabilité et la répliquabilité.

Par ailleurs, nous devons être en mesure de nous assigner des objectifs, car on ne peut atteindre que les objectifs que l'on s'est fixés soi-même. Ensuite, nous devons rendre des comptes, et enfin donner l'exemple. Certains pays d'Asie de l'Est doivent leur réussite au fait que leurs responsables donnent l'exemple. Récemment, nous avons rencontré le Premier ministre de Singapour et lui avons demandé quel était le secret de sa réussite. Il a donné une réponse fort simple. Je le cite : *“Vous devez donner l'exemple et celui-ci doit venir du sommet. Vous devez dire ce que vous envisagez de faire et joindre l'acte à la parole.”* Cette réponse est tout à fait simple, vraie et capitale.

3. *Création de partenariats*

Enfin, je voudrais souligner que la capacité à créer des partenariats est vitale pour l'action gouvernementale. Le dialogue avec la société civile et le secteur privé est primordial. Je pense que l'Etat doit se départir de la tradition coloniale — une approche qui consiste à donner des ordres — pour

promouvoir la négociation et l'obtention de consensus. La société civile doit être bien organisée de façon à exiger constamment la transparence et l'obligation de rendre des comptes. Pour sa part, le gouvernement doit s'attacher à promouvoir le développement à base communautaire.

Pour conclure, je dirai qu'il existe une nouvelle définition du rôle de l'Etat qui place la bonne gouvernance au cœur du nouveau paradigme. Les gouvernements doivent adapter leurs capacités à cette nouvelle approche. En particulier, nous devons faire preuve de plus d'efficacité en ce qui concerne la conception, la mise en œuvre et le contrôle des politiques, la bonne gouvernance et la création des partenariats.

Henock Kifle

*Directeur, Institut africain de développement,
Banque africaine de développement*

Dans mon intervention, je voudrais successivement:

- aborder l'évolution de la conception du rôle de l'Etat en développement et, plus particulièrement, l'Etat africain en développement;
- relier le rôle approprié de l'Etat africain au consensus qui semble émerger à l'heure actuelle autour de la croissance, eu égard aux conditions d'élaboration d'une stratégie africaine de développement;
- définir les différents besoins de l'Etat africain en matière de capacités — tant institutionnelles qu'humaines — qui lui permettraient de jouer pleinement son rôle;
- mettre en évidence un certain nombre de sujets et de questions, ainsi que quelques problèmes plutôt difficiles à résoudre.

Je voudrais commencer mon propos par une clause de prudence: lorsque nous parlons de l'évolution de l'Etat africain, nous devons toujours garder à l'esprit qu'il n'y a naturellement pas d'Etat africain à proprement parler. Les Etats africains varient considérablement en fonction de leurs capacités et du rôle qu'ils jouent dans l'économie. Il s'agit peut-être là d'une abstraction inconfortable pour plusieurs d'entre vous. Toutefois, il n'en demeure pas moins qu'il est impératif parler de la condition africaine.

Qu'il me soit permis, tout d'abord, de faire quelques brefs commentaires sur l'évolution du rôle de l'Etat dans une économie en développement. Ceux d'entre nous qui sont allés à l'école dans les années 60 et 70

avons encore en mémoire les modèles de planification et de développement que l'on nous enseignait. A l'époque, la pensée fondamentale — le modèle de développement — reposait sur l'hypothèse selon laquelle les marchés étaient inopérants, que les économies sous-développées étaient caractérisées par de graves dysfonctionnements du marché et que, par conséquent, pour que le développement puisse voir le jour, l'Etat devait jouer un rôle prépondérant. La plupart d'entre nous qui avons travaillé au sein d'administrations publiques et appliqué différents modèles de planification par le passé, avons tenté de proposer différentes fonctions des objectifs de l'Etat et de définir les voies et moyens permettant à celui-ci d'optimiser les différents objectifs des politiques. Mais il convient de se rappeler que la pensée du développement de l'époque était tout à fait adaptée aux défis auxquels les pays africains étaient confrontés au lendemain des indépendances. En fait, ces défis tournaient autour de la problématique de l'édification de la nation. A l'époque, compte tenu de l'étroitesse et de la limitation extrême de leurs marchés intérieurs et du fait que ceux-ci étaient aux mains des étrangers, la plupart des dirigeants africains ont pensé que l'Etat devait intervenir pour opérer d'importants changements d'ordre structurel et asseoir une croissance économique rapide.

Au cours des quelque dix premières années qui ont suivi les indépendances, avec des taux de croissance de l'ordre de 5 à 8 %, ce paradigme a semblé porter ses fruits dans de nombreux pays africains. Toutefois, nul n'ignore que cette tendance a été enrayée subitement au milieu des années 70 et au début des années 80, lorsque nombre de pays africains et d'autres pays en développement ont commencé à pâtir des graves chocs extérieurs imputables à la montée du cours du pétrole, à la crise économique mondiale du début des années 80 et à la hausse vertigineuse des taux d'intérêts. En conséquence, il s'est avéré nécessaire pour la quasi-totalité des pays de mettre en place d'importants programmes de stabilisation et d'ajustement structurel.

Il est intéressant de relever a posteriori que, lorsque ces programmes ont été initialement adoptés, ils passaient plutôt pour des mesures à court terme visant à aider les pays à sortir de graves récessions économiques. Mais, au fil du temps, à mesure que les différents pays poursuivaient la mise en œuvre des programmes de réforme, toute une gamme de justifications théoriques de ces programmes ont été avancées, à telle enseigne qu'au milieu des années 90, lorsque la Banque mondiale a passé en revue l'ensemble du processus d'ajustement en Afrique, de nombreux auteurs ont affirmé que les programmes de réforme mis en chantier par nombre de pays africains au milieu des années 90, avec le soutien du Fonds monétaire inter-

national et de la Banque mondiale, traduisaient un nouveau paradigme. On s'accordait alors à reconnaître qu'il existait en effet un changement majeur de paradigme, qui avait tendance à réduire le rôle de l'Etat en matière de production et de réglementation de l'activité économique privée. Des auteurs sont allés encore plus loin, affirmant que l'Etat ne devait soutenir que quatre fonctions essentielles: la valorisation des ressources humaines, la mise en place d'un cadre général pour les entreprises publiques, l'ouverture des marchés au commerce international et une gestion macroéconomique stable. Les arguments avancés pour étayer ce nouveau rôle de l'Etat s'inspiraient, pour l'essentiel, des écrits d'Adam Smith et d'autres auteurs. Ces arguments militaient en faveur de ce que l'on pourrait appeler un "Etat minimaliste". Par ailleurs, de nombreux autres arguments ont été avancés pour administrer la preuve que l'intervention de l'Etat se solderait par toute une série de distorsions, notamment des dysfonctionnements des marchés et des activités de transformation improductives.

Ces dernières années, il semble qu'un autre changement soit intervenu. Cette nouvelle approche tend à s'écarter peut-être du rejet pur et simple du rôle de l'Etat en matière de développement au profit d'un rôle de réhabilitation. De nombreux auteurs ont affirmé que le miracle de l'Asie de l'Est, dont il est tant question aujourd'hui, n'aurait pu voir le jour sans le rôle dynamique joué par les Etats de la région. S'agissant de l'Afrique, nous devons nous demander si un rôle plus limité de l'Etat, impliquant en particulier l'abandon de toute forme de politiques planificatrices et industrielles, se traduirait par un développement rapide. Dans son Rapport 1997, la Banque mondiale a prôné l'importance d'un Etat éthique. Je cite : "L'existence d'un Etat éthique est primordiale pour la mise en place des conditions et des institutions qui permettent aux marchés de prospérer et aux populations de mener une vie plus saine et plus heureuse".

Au regard de la littérature actuelle sur le développement, tout semble indiquer que les critiques acerbes et presque idéologiques à l'endroit de l'Etat, auxquelles nous avons assisté ces dernières années, sont en train de céder le pas à une approche pragmatique du rôle des pouvoirs publics.

S'agissant des stratégies de développement en Afrique, permettez-moi d'affirmer qu'un large consensus est intervenu ces dernières années. Une fois de plus, il convient de souligner que, bien que nous parlions d'une stratégie africaine globale de développement, il faut s'attacher à adapter les stratégies aux situations spécifiques des pays. Comme nombre d'entre nous le savent, il semble se dégager aujourd'hui, pour l'essentiel, un consensus autour des stratégies de développement en Afrique. A présent, tout le monde s'accorde à penser que les économies africaines doivent reposer sur

les marchés, le secteur privé étant appelé à être le fer de lance du processus de développement et de croissance. En d'autres termes, l'affectation des ressources devrait être induite par le marché, les droits de propriété privés devraient être respectés et sauvegardés et le système de stimulants offerts aux opérateurs économiques devrait être autant que possible exempt de distorsions. Par ailleurs, l'importance de la stabilité macroéconomique et d'une plus grande prévisibilité de l'environnement économique est en train d'être mise de nouveau en évidence. En outre, tout le monde s'accorde à reconnaître à présent qu'il est indispensable d'améliorer les systèmes de gouvernance, non seulement pour assurer la croissance en général, mais également pour asseoir une croissance économique durable. Enfin, comme l'a affirmé M. Camdessus dans son message ce matin, il existe aujourd'hui un quasi-consensus sur la nécessité de centrer la stratégie de développement sur l'allègement de la pauvreté et la diversification des structures de production et d'exportation.

A mon avis, il existe des éléments bien connus d'une stratégie de développement qui sont largement considérés comme la pierre angulaire de la stratégie de développement de l'Afrique. Quelles sont les fonctions de l'Etat qui sont inhérentes à cette stratégie de développement des économies africaines? A mon sens, il existe certaines attributions fondamentales de l'Etat et des fonctions économiques qui en découlent. Il va sans dire que le maintien de l'ordre public constitue une condition primordiale. En Afrique, nul n'ignore que nous avons assisté à l'effondrement de certains Etats, notamment la Somalie, le Liberia et la Sierra Leone, où les principales activités économiques se sont arrêtées. Même des Etats forts comme l'Afrique du Sud sont aux prises avec d'innombrables difficultés pour maintenir l'ordre public dans une ville comme Johannesburg, ce qui n'a pas manqué d'avoir de graves répercussions sur les perspectives économiques de la sous-région. En ce qui concerne les fonctions économiques de l'Etat, il semble qu'en dépit du rôle évolutif de celui-ci dans l'économie, il existe encore un certain nombre d'attributions essentielles qu'il doit assumer pour assurer le développement.

D'abord, chaque pays doit avoir une vision stratégique de l'évolution de son économie. Il doit avoir une vision des voies et moyens permettant de relever les défis que pose la tendance à la mondialisation. Très peu d'Etats africains ont une telle vision stratégique de leurs économies dans le contexte général de la mondialisation.

Ensuite, les gouvernements doivent mettre en place les institutions nécessaires pour soutenir l'économie de marché. En d'autres termes, il s'agit d'assurer la protection des droits de propriété, de promouvoir

l'application des normes et de veiller à l'application des politiques en matière de concurrence et de réglementation des marchés financiers. On s'attend également à ce que les Etats s'emploient à promouvoir la bonne gouvernance, l'allègement de la pauvreté, le partenariat entre secteurs public et privé, la transformation des structures de production et l'accroissement des exportations. Par ailleurs, un argument avancé plus récemment concerne la nécessité de maintenir certains volets de la politique industrielle de l'Etat en vue d'assurer la transformation des structures économiques.

Bref, il se dégage un consensus selon lequel une série de fonctions que l'Etat doit encore assumer sont en train de redéfinir les stratégies africaines de développement. La question fondamentale qui se pose consiste à rechercher les voies et moyens dont dispose l'Etat pour satisfaire les différents besoins en capacités eu égard au nouveau rôle qui lui est assigné.

Tout d'abord, les Etats doivent renforcer leurs administrations publiques et leurs systèmes de maintien de l'ordre public. On ne sait cependant pas très bien comment y parvenir, compte tenu des différentes contraintes auxquelles les Etats sont confrontés aujourd'hui. Dans le même temps, ceux-ci doivent renforcer leurs institutions économiques de base, ainsi que leurs capacités de planification stratégique. En particulier, ils doivent améliorer leur gestion des recettes et des dépenses publiques, rendre la banque centrale et la politique monétaire plus autonomes et réduire la pauvreté par la mise en œuvre de différentes stratégies et programmes dans des secteurs-clés tels que l'agriculture. De manière plus générale, il faut renforcer et améliorer les capacités des Etats africains afin de leur permettre de mettre en chantier de nouvelles stratégies de développement. La liste des fonctions nouvelles ou des fonctions révisées de l'Etat montre que celui-ci doit encore assumer un grand nombre de rôles. Le principal défi auquel les sociétés africaines doivent faire face consiste à transformer l'Etat lui-même afin de lui permettre de remplir ces fonctions et de créer des capacités destinées à les renforcer.

Enfin, l'une des principales questions à l'ordre du jour est la suivante : "L'Etat peut-il assurer sa propre réforme?" Nous devons comprendre que ces réformes doivent être exécutées dans des conditions très difficiles que je voudrais rappeler: les efforts de la plupart des Etats africains visant à mettre en place des politiques macroéconomiques prudentes sont freinés par les graves difficultés budgétaires auxquelles ils sont confrontés; l'aide publique au développement (APD) est en baisse; et les programmes d'assistance technique sur lesquels nous avons compté par le passé se sont avérés inefficaces pour le renforcement des capacités nationales.

Ce qui précède comporte un certain nombre d'implications que je voudrais évoquer en guise de conclusion:

- une démocratisation plus poussée de l'Etat est indispensable pour que celui-ci remplisse ses fonctions;
- l'Etat doit renforcer de façon significative ses capacités de génération de revenus afin de remplir ses fonctions fondamentales. Mais cela ne sera peut-être pas toujours possible dans le contexte politique actuel;
- il est impératif de procéder à une réorganisation et à une restructuration profondes de l'administration publique si l'Etat veut réussir dans sa mission; seuls quelques pays sont parvenus à entreprendre ces réformes avec succès, dans la mesure où elles entraînent en général une levée de boucliers;
- l'assistance extérieure ciblée pourrait jouer un rôle essentiel en ce qui concerne la réduction des difficultés budgétaires auxquelles l'Etat est confronté, grâce à la promotion de l'appropriation des politiques au niveau local; pour ce faire, il faudrait procéder à un remodelage des relations entre bailleurs de fonds et bénéficiaires, entraînant par la même occasion l'émergence d'un nouveau partenariat pour l'Afrique.

George T. Abed

Conseiller Principal, Département des finances publiques, Fonds monétaire international

La question de la "réforme de l'Etat" a fait l'objet de nombreuses discussions et débats dans les milieux économiques. Cependant, ni le fond ni les grandes lignes de ce débat ne sont restés figés. Ils ont évolué en dents de scie au gré de l'évolution des conditions objectives et de la pensée économique et politique. C'est ainsi que les économistes et les décideurs continuent, aujourd'hui encore, de discuter de ce que l'Etat doit faire et ne pas faire. Bien que cette question soit loin de faire l'unanimité ces dernières années, les économistes sont parvenus à un certain consensus.

Je ne m'attacherai pas à accroître le volume des thèses, ni à accentuer la controverse autour d'un thème aussi vaste. Mon exposé sera axé sur la question de la "réforme de l'Etat" à travers le prisme du rôle économique de l'Etat, de ses institutions, de ses politiques et de ses performances. Naturellement, la manière dont l'Etat définit son rôle et la façon dont il

s'organise pour l'assumer constituent un vaste domaine d'étude et élargissent considérablement le champ de la question. Afin de circonscrire l'étude de ce sujet, je m'appesantirai sur le rôle budgétaire de l'Etat et aborderai, par conséquent, la question de la transparence budgétaire comme condition de la bonne gouvernance. Je ne traiterai pas de la problématique du renforcement des capacités, étant donné que nombre d'orateurs qui prendront la parole aujourd'hui, et plus particulièrement demain, se pencheront sur cette question de façon fort circonstanciée.

Rôle économique de l'Etat

Il est essentiel de garder à l'esprit que, bien que l'on considère parfois "l'Etat" comme une entité qui englobe l'ensemble de la société, il constitue en fait un élément — un pilier, si vous préférez — d'un édifice plus vaste et plus complexe appelé société. De cette définition découle le concept de l'Etat en tant que partenaire dans cette grande entreprise qu'est le changement social, de concert avec le secteur privé et la société civile. Naturellement, l'Etat n'est pas seulement un partenaire. Etant donné qu'il a été choisi par les citoyens pour jouer un rôle qui ne peut être exercé que de façon collective (ou "socialement"), l'Etat assume également un ensemble de responsabilités particulières. A ce titre, il doit être soumis à des règles particulières qui régissent sa conduite, notamment la manière et les situations où ses pouvoirs peuvent être utilisés ou non pour accomplir la volonté de ses "mandants" (les citoyens) et, de manière plus générale, pour promouvoir le bien public.

Pour aborder la problématique du *rôle économique de l'Etat*, je me pencherai sur les questions suivantes:

- Quelles sont les fonctions économiques de l'Etat?
- Comment un Etat moderne devrait-il exercer ces fonctions?
- Quelles sont les conditions de l'exercice efficace de ces fonctions? et enfin,
- Comment le comportement de l'Etat affecte-t-il la performance

économique générale?

En ce qui concerne les fonctions économiques de l'Etat, il serait bien difficile d'ajouter quoi que ce soit au riche héritage intellectuel que nous ont légué les grands économistes politiques — Adam Smith, John Stuart Mill, et tant d'autres — au cours des deux derniers siècles. Au risque de tomber dans une simplification extrême, on pourrait considérer que le rôle économique de l'Etat a évolué au gré des conditions objectives et historiques. On peut affirmer également qu'il s'est développé parallèlement

aux conceptions plus subjectives qui ont caractérisé la tradition intellectuelle dans le domaine de l'économie au cours de cette période.

Selon les philosophes et ceux qui ont écrit sur l'économie politique de la fin du 18^{ème} siècle et de la majeure partie du 19^{ème} siècle, le rôle économique de l'Etat était limité à la compensation des externalités et des distorsions éventuelles découlant du dysfonctionnement des marchés et de la fourniture des biens publics. Par la suite, à mesure que les sociétés sont devenues plus complexes et que les économies industrielles ont engendré des dislocations et des disparités, les Etats ont commencé à invoquer des préoccupations de distribution des revenus, ajoutant ainsi à leurs attributions les fonctions nécessaires pour la prise en charge des pauvres, des malades et des populations défavorisées. Cette inflexion s'est traduite par des politiques de transfert de ressources — notamment par le truchement des décisions de recettes et de dépenses — des nantis vers les démunis. Depuis l'avènement de l'ère moderne, qui remonte à la première guerre mondiale, l'Etat a commencé à s'attribuer des fonctions plus larges, notamment celle d'édifier des sociétés modernes et puissantes sur le plan économique (par exemple en Europe, en Union Soviétique et, par la suite, dans les pays en développement).

Ces dernières années, à mesure que le modèle de "l'Etat omnipotent et qui se modernise" a soit échoué soit nécessité des révisions fondamentales, on est revenu à un rôle plus modeste de l'Etat. Tout en saluant le rôle particulier que joue l'Etat dans la promotion de la stabilité et du progrès social, tout le monde s'accorde à reconnaître qu'il n'est pas nécessaire que celui-ci possède ou contrôle les ressources pour atteindre ses objectifs. Son nouveau rôle consisterait à créer le cadre politique et institutionnel propice à la stabilité économique et à la croissance durable. En d'autres termes, outre certaines fonctions fondamentales qui reviennent de plein droit à l'Etat, celui-ci doit également servir de régulateur et de modérateur de l'activité du marché. Très récemment, dans les pays plus industrialisés — les pays à revenu élevé — le rôle de l'Etat a été étendu à la promotion des idéaux d'une "société juste", ce qui a eu pour effet de raviver les préoccupations au sujet des droits humains, de la justice universelle et du bien-être des générations futures.

De toute évidence, si l'on considère que le rôle de l'Etat s'étend à de nouveaux mandats ou à des mandats plus vastes, la question de la *taille de l'Etat* devient pertinente. En effet, d'aucuns ont abordé, de façon circonstanciée et avec beaucoup de conviction, la question de la taille de l'Etat et, singulièrement, l'importance (ou l'insignifiance) de cette taille pour la performance économique. Ce fut notamment le cas ces dernières années, au

lendemain de l'effondrement de l'Union soviétique et de l'affaiblissement quasi inéluctable qui s'en est suivi du rôle de l'Etat dans les pays en transition.

Pour poser la question de façon plus directe, la taille de l'Etat est-elle importante ? "L'omnipotence" de l'Etat est-elle toujours "néfaste" ? Pour ceux qui préconisent une limitation du rôle de l'Etat, la réduction de la taille de l'Etat suffit-elle à le réformer ? Sans aller dans le détail, les idées suivantes viennent à l'esprit.

Dans les pays en transition — ex-Union soviétique et anciens pays d'Europe de l'Est — l'Etat était, de toute évidence, le facteur dominant jusqu'en 1989, car il intervenait pour 60 à 85 pourcent du PIB. Cependant, avec l'effondrement du système centralisé, la capacité de l'Etat à lever l'impôt s'est érodée considérablement, et il n'a pu continuer d'assurer la prestation de tous les services et jouer tous les rôles comme par le passé. Par conséquent, la réduction de taille dans le cas des pays en transition a constitué indubitablement un élément-clé de la réforme.

Mais cette conclusion s'applique-t-elle aux pays industriels ? La situation est tout autre dans ces pays. De toute évidence, il existe des pays à revenu élevé par habitant dans lesquels le secteur public joue un rôle modeste. C'est notamment le cas en Extrême-Orient, par exemple à Hong Kong, à Taiwan et en Corée du Sud, où la taille de l'Etat, mesurée par le total des dépenses publiques, est comprise entre 15 et 21 pourcent du PIB. Toutefois, il existe également des pays développés, tels que le Danemark, la Suède et la France, où le secteur public représente 45 à 60 pourcent du PIB. Ces pays ont des tailles différentes et présentent de larges différences dans la qualité des institutions publiques, leurs politiques et leurs performances. Bien que force soit de reconnaître qu'à partir d'un certain niveau la taille de l'Etat commence à produire des avantages sociaux décroissants, il est en définitive difficile de tirer des conclusions décisives au sujet de la corrélation entre la taille de l'Etat et le niveau de sa performance.

Cependant, en traçant le cadre du débat sur la taille du secteur public, nous devons garder à l'esprit au moins trois considérations. La première concerne la capacité de l'Etat à lever l'impôt. Un pays donné peut-il utiliser de façon efficace et équitable suffisamment de recettes pour assurer un niveau de dépenses donné ? La deuxième considération a trait au contexte socioculturel comme facteur déterminant de la taille de l'Etat. Il ne fait point de doute que, dans les pays scandinaves, l'Etat tient ses pouvoirs importants des populations elles-mêmes. Cette situation pourrait s'expliquer par l'histoire et la culture de ces pays où, pendant longtemps, les citoyens ont confié au gouvernement de nombreux rôles qui reviendraient

au secteur privé par exemple dans les pays anglo-saxons. Enfin, la taille appropriée du secteur public doit prendre en compte également, dans une certaine mesure, la ventilation des dépenses publiques, c'est-à-dire non seulement le montant des dépenses publiques, mais également les raisons pour lesquelles l'Etat mobilise et utilise ses ressources financières.

Comme indiqué plus haut, il se dégage de plus en plus un consensus selon lequel les gouvernements seraient mieux inspirés de consacrer l'essentiel de leurs ressources à l'instauration et à l'application de la primauté du droit, à l'investissement dans les services sociaux de base et l'infrastructure institutionnelle et physique, ainsi qu'à la protection des groupes vulnérables. Nous pourrions nous demander quel serait le coût total de ces fonctions pour l'Etat. Représente-t-il 20 pourcent ou 45 pourcent du PIB? Il est très difficile de répondre à cette question. Mais, de toute évidence, plus les attributions de l'Etat sont importantes et plus le gouvernement est en mesure d'assumer efficacement les fonctions qui lui incombent, plus il y a de chances qu'un Etat aux pouvoirs étendus soit toléré. Cependant, quelle doit être sa taille? Comme indiqué plus haut, tout dépend d'un certain nombre de facteurs, notamment de sa capacité à lever l'impôt, du contexte socioculturel, de la qualité des dépenses et d'autres facteurs peut-être.

Qu'en est-il du rôle de l'Etat en Afrique? Afin de donner un aperçu de la situation des Etats africains, permettez-moi de citer quelques chiffres. Tout d'abord, les dépenses publiques en Afrique s'élèvent en moyenne à 26 pourcent du PIB. Ce ratio est similaire à celui des pays en développement en général, mais il est en fait plus élevé que ceux d'Asie et d'Amérique latine.

En ce qui concerne la ventilation des dépenses, les ressources que les pays d'Afrique subsaharienne consacrent à l'éducation et à la santé ont augmenté lentement, mais le progrès a été inférieur à celui d'autres pays en développement, hormis ceux du Moyen-Orient. Les dépenses d'éducation s'élèvent, en moyenne, à environ 4 pourcent du PIB, tandis que celles de la santé sont inférieures à celles des autres régions, ne représentant que 1,8 pourcent. Cependant, si nous allons au-delà des chiffres et prenons en compte l'incidence de la ventilation des dépenses publiques, nous constatons que, contrairement à l'idée selon laquelle les dépenses publiques permettent de redistribuer les avantages des riches en direction des pauvres, il n'en est rien en Afrique subsaharienne. En fait, l'intervention de l'Etat par le truchement des dépenses publiques a accusé du recul. L'Afrique subsaharienne est la seule région où le dernier quintile de la population reçoit une part plus faible des dépenses publiques que le premier quintile, même au niveau de l'éducation primaire. En Afrique subsaharienne, une part plus

importante des dépenses consacrées à la santé et à l'éducation va au premier quintile et non au dernier. Un autre aspect non moins alarmant de la distribution des dépenses publiques en Afrique concerne les dépenses militaires qui sont plus élevées en Afrique subsaharienne que dans la quasi-totalité des autres régions, à l'exception (une fois de plus) du Moyen-Orient (qui semble très porté sur les dépenses militaires). En Afrique subsaharienne, les dépenses militaires représentent, en moyenne, 2,3 pourcent du PIB, tandis qu'elles se situent entre 1,2 et 1,6 pourcent du PIB dans les autres régions.

Ainsi, en Afrique subsaharienne, la question de la réforme de l'Etat pose des problèmes qui tiennent non pas tant à la taille de celui-ci, mais — ce qui est encore plus important — à sa qualité, comme en attestent les priorités de dépenses et leur pertinence, eu égard aux aspirations des citoyens ordinaires en Afrique.

Problématique de la gouvernance

Une fois la taille du secteur public définie en fonction d'une série d'attributions décidées d'un commun accord (importantes ou de portée limitée, le cas échéant), la question se pose de savoir comment l'Etat doit assumer ces rôles, ce qui nous ramène à la question de la gouvernance. A cet égard, je n'entrerai pas dans les détails et me contenterai d'offrir une perspective.

Tout d'abord, permettez-moi de préciser ce qu'on entend par "gouvernance". En 1992, la Banque mondiale a défini la gouvernance comme "la manière dont le pouvoir est exercé eu égard à la gestion des ressources économiques et sociales aux fins de développement". Par la suite, cette définition s'est avérée quelque peu étriquée, dans la mesure où elle ne prend pas en compte le rôle de la société civile et l'importance des institutions politiques et des libertés civiles. L'OCDE a mis en évidence trois caractéristiques essentielles de la gouvernance : "la forme du régime politique; le processus par lequel l'autorité est exercée dans la gestion des ressources économiques et sociales du pays; et la capacité de l'Etat à formuler et à mettre en œuvre les politiques et à exercer les fonctions qui sont les siennes". Il va sans dire qu'il existe d'autres définitions. Toutefois, il convient de retenir que la "gouvernance" concerne la *manière dont les responsabilités sont assumées*, que celles-ci découlent d'élections, d'une nomination ou d'une délégation de pouvoirs dans les domaines public (conception classique de la gouvernance) ou commercial (y compris la "gouvernance des entreprises"). Ainsi, la bonne gouvernance dénote une situation où les responsabilités sont exercées de façon efficace, transparente et comptable, tandis que la

mauvaise gouvernance est synonyme de mauvaise gestion dans l'exercice des responsabilités publiques.

D'une manière générale, les conditions fondamentales du fonctionnement efficace des institutions publiques se résument aux points suivants. Il devrait exister des principes constitutionnels fondés sur des valeurs plus durables afin d'aider à organiser les fonctions primaires de l'Etat (par exemple, le concept de la séparation des pouvoirs constitue un principe d'organisation de ce type). Les pouvoirs de l'Etat devraient comporter des limites, du moins par rapport à l'individu ou aux différents groupes au sein de la société, car, comme l'ont souligné avant nous de nombreux philosophes, les gouvernements ont un caractère fondamentalement coercitif. Bien que le pouvoir de coercition de l'Etat soit souvent dans l'intérêt général (par exemple, l'application de la loi), il peut dépasser les limites du souhaitable et s'apparenter à de la répression. Le secteur public doit être supervisé et tenu de rendre des comptes à un ou plusieurs organes habilités par la volonté populaire. Quant au secteur privé, il doit être régi par des règles généralement acceptées qui soient transparentes et surveillées par des institutions soumises à l'obligation de rendre des comptes. La concurrence doit faire en sorte que les forces du marché instaurent en fin de compte une discipline qui régisse le comportement des entités privées.

Autant le secteur privé doit fonctionner conformément aux principes du marché pour assurer son efficacité, autant le fonctionnement du secteur public doit être régi par des règles susceptibles de garantir l'utilisation efficace des fonds publics et l'obligation de rendre des comptes, afin de continuer de mériter la confiance du public. Ces règles et règlements devraient s'appliquer à la conduite des responsables publics et à la performance des institutions publiques.

Permettez-moi de dire d'abord quelques mots sur l'efficacité de l'Etat. Bien que les activités de l'Etat ne puissent être soumises à la loi des forces du marché, quelques caractéristiques du marché peuvent néanmoins être intégrées dans une large gamme d'activités publiques. Ainsi, la réforme du secteur public pourrait comprendre la mise en place de systèmes de stimulants en matière de rémunération (par exemple, selon la performance des fonctionnaires) et pourrait encourager une concurrence interne plus vive entre organismes publics ou entreprises publiques. Au nombre d'autres exemples, on pourrait citer les aspects suivants: les politiques adéquates d'acquisition de biens et services en vue de réduire les dépenses publiques, d'améliorer la transparence et de combattre la corruption; la sous-traitance de certains services publics par voie d'appel d'offres; et un recours accru aux redevances et taxes comme mécanisme de marché

permettant de rationaliser certains services publics. Lorsque les solutions axées sur le marché ne peuvent être appliquées (par exemple, en raison de la nature du service), une solution pourrait consister pour le pouvoir législatif ou, dans certains cas, pour les comités de citoyens, à mettre en place un mécanisme de supervision approprié, à effectuer des audits internes et externes ou à recourir à des systèmes et procédures d'assurance de la qualité.

Outre l'efficacité, les gouvernements doivent naturellement respecter l'obligation de rendre des comptes qui constitue un élément-clé de la bonne gouvernance. J'aborderai cette question de façon plus circonstanciée dans quelques instants, mais je voudrais attirer l'attention sur les réformes qui ont été introduites récemment dans certains pays, notamment au Royaume-Uni, en Nouvelle-Zélande et en Australie. Ces réformes visent essentiellement à accorder une plus grande autonomie aux chefs d'institutions et à les tenir, en retour, pour responsables des résultats. Dans certains cas, les services publics ont été transformés en organismes exécutifs dirigés par un responsable exécutif qui passe un contrat avec l'Etat pour réaliser certains objectifs. Le chef de l'institution est ainsi comptable des résultats des politiques et est récompensé ou sanctionné en conséquence.

De toute évidence, de telles réformes sont trop radicales et il faut éviter de préconiser leur introduction lorsqu'il n'existe pas d'autres mécanismes de contrôle ni de garde-fous essentiels. Cependant, l'approche générale — clarté des objectifs et des buts, plus grande transparence dans la prise de décision et les interventions, obligation de rendre des comptes pour les responsables et les institutions en ce qui concerne les résultats et mesures visant à promouvoir la sensibilisation du grand public — constitue un élément essentiel de tout mécanisme d'amélioration de l'efficacité de l'Etat.

L'Etat et la performance économique

La relation entre la conduite des affaires publiques et la performance économique est complexe et sans cesse évolutive. Cependant, elle comporte des constantes. Permettez-moi d'en évoquer deux.

La première concerne ce qu'il est convenu d'appeler les *fondements d'une bonne politique*, le train de mesures macroéconomiques et structurelles qui, toutes choses étant égales, améliorent les chances d'un pays de réaliser une performance économique meilleure. Ces politiques visent à assurer la stabilité macroéconomique tout en entreprenant des réformes

structurelles dans les activités de l'Etat et les marchés en vue de promouvoir l'efficacité des marchés et de favoriser la croissance durable. Elles comprennent en général l'utilisation d'un indicateur de référence nominal pour assurer la stabilité monétaire; la rigueur budgétaire en vue de favoriser la stabilité macroéconomique; la suppression des contrôles des prix qui encouragent les distorsions de prix et de coûts; la libéralisation du commerce et de l'investissement; la création d'un cadre réglementaire adéquat (en particulier pour le secteur financier); et l'investissement des ressources de l'Etat dans le développement du capital humain et l'infrastructure sociale et institutionnelle.

Nous avons déjà souligné qu'en ce qui concerne les dépenses publiques, le bilan des pays d'Afrique subsaharienne est loin d'être "parfait". Cependant, afin d'illustrer l'importance de bonnes politiques, permettez-moi de prendre un exemple en Afrique. Il s'agit de la dévaluation du franc CFA de janvier 1994 et de son incidence sur la performance économique des pays d'Afrique francophone au cours de la période qui a suivi. Jusqu'en 1994, le taux de change dans la Zone Franc était resté fixe pendant de nombreuses années et avait entraîné le blocage des salaires, freiné la croissance des exportations et engendré un certain nombre de distorsions qui s'aggravaient de jour en jour. Puis, en janvier 1994, le franc CFA a été dévalué de 100 pourcent. Les résultats de cette dévaluation ont été fort encourageants. Au cours des trois premières années précédant la dévaluation, le taux de croissance annuel moyen dans les pays francophones d'Afrique subsaharienne était d'environ 0,8 pourcent en termes réels, ne représentant qu'une faible partie de celui de la croissance démographique au cours de cette même période. En d'autres termes, la population s'enfonçait de plus en plus dans la pauvreté. Au cours des quatre années qui ont suivi la dévaluation, à savoir de 1995 à 1998, le taux de croissance annuel réel est passé, en moyenne, à près de 4,8 pourcent. Naturellement, on ne saurait attribuer entièrement cette augmentation du taux de croissance à la dévaluation, mais on peut affirmer que l'élimination de la principale cause de distorsions des prix a joué un rôle dans la forte réponse de l'offre, en particulier en ce qui concerne les productions traditionnelles et les exportations, ce qui a eu des conséquences positives manifestes sur l'emploi et la croissance au cours des années qui ont suivi.

Un autre exemple de bonne politique en matière de réforme structurelle concerne l'accent mis récemment sur la rationalisation de la fiscalité dans les pays africains. Un certain nombre de pays africains ont introduit la TVA comme clé de voûte d'une réforme plus profonde de la fiscalité. Ainsi, la TVA a remplacé l'ancien impôt sur les transactions, qui était source de

distorsions, comportait des effets cumulés et s'était révélé généralement inefficace. En trois ans, l'introduction de la TVA a permis de relever de 1 à 3 pourcent du PIB les recettes budgétaires dans les pays qui avaient entrepris ces réformes, ce qui a entraîné, par la même occasion, une réduction du déficit budgétaire dans certains cas et soutenu la stabilité macroéconomique.

En bref, les bonnes politiques et les principes fondamentaux de la politique revêtent une importance primordiale. L'autre élément-clé de la corrélation entre qualité des services publics et performance économique est la mise en place d'*institutions efficaces et modernes* susceptibles de superviser l'application des principes de la transparence et de l'obligation de rendre des comptes. A cet égard, permettez-moi de me pencher sur le rôle budgétaire de l'Etat et de mettre en évidence les caractéristiques de ce que l'on pourrait considérer comme des institutions budgétaires et des pratiques adéquates. Il importe de garder à l'esprit qu'au-delà des institutions budgétaires, la gamme des institutions dans un Etat moderne devrait comprendre celles qui sont responsables des secteurs monétaire, commercial et réel, ainsi que des secteurs non économiques, notamment des systèmes politique et judiciaire et la société civile.

Nul n'ignore que, pendant de nombreuses années, le FMI a encouragé ses pays membres à améliorer leurs systèmes de gestion budgétaire par le truchement de ses programmes d'assistance technique, ainsi que par ses activités de surveillance et la mise à disposition de ses ressources. Suite aux préoccupations exprimées par la communauté internationale, les exigences fondamentales en matière de transparence budgétaire ont été consacrées dans le *Code de bonnes pratiques de la transparence budgétaire — Déclaration de principes*, qui a été adopté par le Comité intérimaire en avril 1998. Ce Code renferme une définition plus large et opérationnelle de la transparence budgétaire. Celle-ci repose sur quatre principes fondamentaux: 1) les rôles et responsabilités de l'Etat doivent être clairement définis; 2) les gouvernements doivent s'engager à mettre à la disposition du public des informations complètes, fiables et disponibles en temps opportun; 3) les processus de préparation, d'exécution et de compte rendu budgétaires doivent être accessibles et transparents; et 4) l'information budgétaire doit faire l'objet d'un examen indépendant minutieux qui en garantisse l'intégrité. Au titre de ces principes généraux, neuf autres principes spécifiques sont mentionnés, et parmi ceux-ci, 31 domaines de bonnes pratiques sont cités.

Afin d'assurer l'application de ces principes et pratiques, il faudrait organiser les institutions publiques sur la base de ces principes fondamen-

taux. Au rang de telles institutions devraient figurer naturellement un ministère des finances moderne qui fonctionne conformément au droit financier de base et qui soit structuré en directions séparées (par exemple, un organisme de recouvrement des impôts, des bureaux séparés pour la préparation du budget et les opérations du Trésor, ainsi que pour l'audit et le contrôle interne, etc.), un processus budgétaire qui inclue des sessions ouvertes au public avant l'adoption finale du budget par le pouvoir législatif, un organisme d'audit externe autonome relevant du pouvoir législatif, etc.

La mise en œuvre du code de transparence budgétaire est en train d'être encouragée sur une base volontaire et ces instruments visent à faciliter une autoévaluation initiale par les pays. Un certain nombre de pays auront besoin d'une assistance technique que le FMI a, du reste, déjà apportée dans certains cas. Jusqu'ici, on s'est rendu compte que la plupart des formes plus classiques d'assistance technique du FMI (et partant des autres institutions) peuvent être adaptées facilement afin de donner les conseils nécessaires sur l'amélioration de la transparence budgétaire et le renforcement des capacités institutionnelles dans les pays membres.

Enfin, je me vois dans l'obligation de dire quelques mots au sujet de l'importance de la croissance et de la réduction de la pauvreté dans les pays en développement et, en particulier, en Afrique. A cet égard, il importe de garder à l'esprit que les propositions que j'ai faites concernant le rôle de l'Etat dans l'économie moderne et les conditions de l'exercice efficace de ce rôle en matière de politiques et d'institutions, peuvent constituer, dans la meilleure des hypothèses, des conditions nécessaires mais non suffisantes de la réalisation d'une croissance durable et de la lutte contre la pauvreté à long terme. Afin d'atteindre des taux de croissance élevés et durables, les pays en développement, en particulier ceux d'Afrique subsaharienne, doivent mobiliser leurs ressources dans le cadre d'efforts concertés visant à améliorer de façon notable la qualité de vie de leurs citoyens.

Pour ce faire, les différents pays doivent naturellement mettre en œuvre un train de mesures spécifiques afin de réduire la pauvreté directement, par exemple, par la mise en place de filets de sécurité sociale bien ciblés, l'amélioration de l'accès aux services de santé et d'éducation de base et l'exécution de programmes publics d'emploi. Cependant, ces programmes ne sauraient être efficaces sans une amélioration générale de l'environnement économique et social. Pour ce faire, il faudra entreprendre des réformes économiques plus profondes afin d'assurer la stabilité macroéconomique et, par-dessus tout, favoriser des taux de croissance économique

élevés. Il doit exister un écart suffisant entre les taux de croissance moyens et ceux de l'accroissement de la population afin d'assurer une amélioration substantielle du revenu par habitant et — ce qui est encore plus important — faire reculer de façon durable l'incidence de la pauvreté sur le continent.

En effet, selon des études faites sur la corrélation entre croissance et réduction de la pauvreté, pour un pays dont le taux de croissance démographique annuel s'élève à 3 pourcent, il faut un taux de croissance économique annuel d'environ 6 pourcent pour réduire le taux de pauvreté d'un point de pourcentage. Par ailleurs, pour des raisons d'économie politique liées à la mauvaise gouvernance dans de nombreux pays en développement, il n'est pas certain que les avantages de l'augmentation du taux de croissance par habitant profitent nécessairement aux pauvres. En effet, je serais même tenté d'affirmer qu'une grande partie des avantages de toute croissance dans un pays en développement typique a toutes les chances d'être répartie entre les riches et les puissants, ne laissant pour ainsi dire rien aux pauvres et aux sans voix. En outre, plus les taux de croissance sont faibles, plus les riches et les puissants ont tendance à s'accrocher avec ténacité à *leur* part, aux dépens des faibles et des populations marginalisées. Il va sans dire qu'il est possible de réformer l'Etat afin de le transformer en outil plus efficace de redistribution des revenus et de garantir la justice économique. Il convient de redoubler d'efforts à cet égard. Mais nul n'ignore que le processus sera long et ardu. Entre-temps, il est primordial que les taux de croissance en Afrique dépassent de loin les niveaux actuels et soient maintenus pendant longtemps. Faute de quoi, la pauvreté sur le continent ne reculera pas et pourrait même s'accroître.

La relation entre croissance et réduction de la pauvreté nous ramène aux questions que nous avons soulevées dans le présent exposé au sujet de la réforme de l'Etat et des conditions fondamentales qui permettraient à celui-ci de jouer son rôle et d'améliorer la performance économique du pays. Une telle relation nous ramène non seulement à la question de la bonne gouvernance et des politiques et institutions adéquates, mais également à l'impérieuse nécessité pour les responsables politiques de s'engager à atteindre des taux de croissance élevés et durables tant pour améliorer les conditions de vie des populations en général que — ce qui est tout aussi important — pour réduire la pauvreté de façon durable.

Vinod Thomas

Directeur, Institut de la Banque mondiale

Beaucoup a déjà été dit sur ce thème et mon intervention s'attachera à répondre à deux ou trois questions qui rejoignent, dans une certaine mesure, celles des orateurs qui m'ont précédé. Tout d'abord, je voudrais aborder la question du type de développement qui est recherché. J'espère et je suis même persuadé que nous aurons beaucoup de discussions sur cette question plus tard, car, pour les économistes, la croissance économique a été synonyme de développement. Cette approche est-elle justifiée? La deuxième question est la suivante: le fait que les taux de croissance des différents pays au cours des quatre dernières décennies aient progressé en termes réels et que ceux de certains pays en développement aient même rattrapé ceux des pays industriels, suffit-il pour justifier que le taux de croissance devienne une mesure du développement en général? Pour des raisons de commodité, nous avons utilisé en particulier l'expression "croissance économique" comme synonyme de "développement". A présent, considérons un certain nombre de mesures du développement humain.

D'une manière générale, nous constatons avec soulagement que l'amélioration des taux de croissance est allée de pair, dans une certaine mesure, avec le développement social et humain. Les chiffres cachent beaucoup d'anomalies et de situations où la croissance ne s'est pas traduite par une amélioration du développement social. Par conséquent, outre la prise en compte des taux de croissance, nous devons nous pencher également sur le développement social et humain.

Les données disponibles montrent que la situation est plus préoccupante en ce qui concerne la relation entre les taux de croissance et la soutenabilité de l'environnement. Cette relation est négative, car, dans beaucoup de pays, la croissance s'obtient au prix d'une dégradation de l'environnement dans lequel elle s'effectue. Cette question est vitale pour les générations futures, voire pour la génération actuelle. La soutenabilité de tout taux de croissance dépend non seulement des ressources humaines, mais également des ressources naturelles. Par conséquent, il ne suffit pas de centrer notre attention uniquement sur les taux de croissance comme indice du développement économique.

En ce qui concerne la réduction de la pauvreté, on constate que, d'une manière générale, le pourcentage des populations qui vivent dans la pauvreté a baissé dans les pays en développement sauf en Afrique subsaharienne. En dépit de cette baisse, le nombre de personnes vivant dans la

pauvreté a en fait augmenté. Cette situation s'explique par le fait que les modes de répartition des revenus ont empiré tandis que la population mondiale a augmenté. Par conséquent, les chiffres absolus traduisent une détérioration de la situation des pauvres. Fondamentalement, cette question doit constituer l'un des principaux thèmes de nos discussions d'aujourd'hui. En d'autres termes, le nombre de personnes vivant dans le dénuement total augmente en dépit de la tendance générale à la baisse du pourcentage des personnes vivant dans la pauvreté. Cela revient à dire qu'il y a lieu d'examiner la distribution des revenus en plus des taux de croissance. La question de la croissance démographique et de la qualité de la vie des populations à travers le monde doit également retenir notre attention. Il s'agit là de l'envers de la médaille. La question qui se pose est de savoir si la croissance est une condition suffisante pour atteindre tous les objectifs que nous nous sommes fixés. Je dirais qu'elle constitue une condition nécessaire pour le développement social. La croissance économique est nécessaire jusqu'à un certain point, mais elle ne suffit nullement à réaliser les objectifs du développement social. Par conséquent, notre analyse doit aller au-delà du prisme des taux de croissance.

La deuxième partie de mon exposé est consacrée à ce qui est susceptible de se produire au cours des vingt-cinq prochaines années. Nous avons, ce matin, relevé un certain nombre de signes positifs. Mais il existe également des signaux préoccupants en ce qui concerne la situation mondiale. Nous devons nous poser une première question: que font les différents pays, notamment en Afrique subsaharienne, en ce qui concerne la mise à profit des mutations de l'économie mondiale? La révolution du savoir et la mondialisation offrent des possibilités d'accomplir des progrès plus rapides que par le passé. Dans le même temps, d'aucuns craignent que ces mêmes facteurs ne soient une source potentielle de catastrophes, en particulier pour les petits pays et ceux qui sont déjà laissés pour compte. L'écart entre pays pourrait se creuser davantage dans un proche avenir.

Une autre question concerne le problème de la gouvernance qui a déjà été évoqué. Compte tenu de la situation actuelle de la gouvernance, la récente évolution sur la scène internationale offre-t-elle de meilleures chances d'accomplir des progrès ou va-t-elle aggraver la situation? En ce qui concerne la question du savoir et de la révolution de la technologie, nous devrions nous pencher sur le rôle de l'éducation. Il existe quelques bonnes nouvelles à cet égard et je pense que M. Abed a abordé cet aspect dans son exposé. Il s'agit de la part de l'éducation dans les dépenses totales. En réalité, la part de l'éducation dans les dépenses publiques a augmenté, mais nous savons que cela est loin d'être suffisant. La ventilation des dépenses et

la qualité des services d'éducation revêtent une importance primordiale. Il en va de même pour le rôle et la part du secteur privé dans la prestation des services d'éducation.

Un aspect vital de l'éducation a trait à la distribution des services d'éducation. Les données disponibles indiquent une distribution inégale des services d'éducation à l'intérieur des pays — entre groupes à revenu élevé et groupes à revenu faible — ainsi qu'entre pays. La situation en Inde ou au Mali, par exemple, révèle une distribution tout à fait inégale des services d'éducation. Est-ce un problème majeur? C'est un problème énorme. Si les capacités des populations n'ont rien à voir avec les revenus et si ces capacités sont réparties sans contrainte et rendent l'éducation plus accessible aux riches qu'aux pauvres, les opportunités manquées seront considérables. Par conséquent, si nous voulons accomplir des progrès rapides — contrairement à l'idée que l'éducation est un processus à long terme et que les avantages tirés de l'investissement dans ce secteur sont progressifs — la question primordiale est celle de la distribution très inégale des services d'éducation. Telle doit être l'une de nos priorités, si nous voulons mettre à profit les potentialités qui s'offrent à nous d'aider les différents pays à rattraper leur retard dans les meilleurs délais.

Pour conclure la deuxième partie de mon exposé, je voudrais insister à nouveau sur la nécessité de mettre à profit les opportunités qui s'offrent à nous d'investir dans l'éducation et d'améliorer la gouvernance. Nous devons améliorer la distribution des services d'éducation et mettre tout en œuvre pour réduire le niveau de corruption. Bien qu'il ne soit pas surprenant que beaucoup de ressources aient été perdues du fait de la corruption, il est frappant de constater qu'il existe une étroite relation entre le taux d'investissement et le degré de corruption.

Lorsque nous établissons un lien entre ces questions et les mesures à prendre, d'une part, et le programme de développement d'un pays donné, d'autre part, il importe de savoir comment les aborder. On peut se pencher d'abord sur la question de la croissance, dont la qualité est tributaire du niveau d'investissement et de sa répartition entre les différents secteurs. Ensuite, on peut examiner la question de l'amélioration du taux de croissance. Enfin, on peut aborder la question de la gouvernance et de la distribution des opportunités d'éducation. Ce programme semble très alléchant et pertinent, mais la réalisation de ces objectifs par un pays donné dépend de la capacité de celui-ci à faire face à un large éventail de problèmes. Par conséquent, nul n'ignore que cette capacité est très limitée dans de nombreux pays en développement. Ceci nous conduit à la manière dont nous percevons le monde dans lequel nous vivons. Il n'incombe pas uniquement

à l'Etat de mettre en œuvre ce programme complexe. Il s'agit d'interpeller de nombreux acteurs — secteur privé, société civile et partenaires au sein et en dehors du secteur public. C'est ce qu'on trouve dans le Cadre global du développement (CGD), qui prend en compte tous les secteurs importants et les différents acteurs. Ce cadre fait ressortir deux aspects:

- de toute évidence, le gouvernement ne peut résoudre seul tous les problèmes en vue d'assurer la réussite d'un programme complexe; il doit pouvoir compter sur des partenariats; la question qui se pose est de savoir dans quelle mesure ceux-ci peuvent être créés dans un pays donné;
- lorsqu'il existe de nombreux partenaires, la question qui se pose est de savoir s'ils partagent la même vision.

Lorsque ces deux questions sont satisfaites, il devient plus simple de mettre en œuvre un programme plus complexe. Telle est, à mon avis, l'idée que tout le monde devrait partager. Cependant, la question de savoir comment passer d'une situation à une autre constitue un autre défi. Il s'agit de s'assurer que la population a une vision et que celle-ci est partagée par tous. La question est de savoir où en est l'élaboration de la vision commune. Ce processus est-il avancé ou non? Nous pouvons nous poser la même question au sujet des partenariats. La création des partenariats dans le cadre du processus de développement est-elle en progrès? Un certain nombre de pays entreprennent ces exercices et nous avons eu des discussions très intéressantes au sujet de la Côte d'Ivoire, du Ghana, de l'Ouganda et de l'Ethiopie. Par ailleurs, il serait intéressant de savoir comment les populations dans ces pays œuvrent ensemble pour l'élaboration d'une vision commune.

S'agissant des partenariats et de l'accession à une vision commune, la plupart des pays ont encore beaucoup de chemin à faire. Dans certains cas, il existe des partenaires disposés à collaborer pour réaliser l'objectif de la croissance économique, mais ils n'ont pas de vision commune. Ceci peut constituer un moyen de réfléchir aux voies et moyens d'atteindre la croissance et d'assurer l'appropriation des politiques et des idées. Par conséquent, pour qu'un pays en développement puisse réaliser l'objectif de la croissance, il doit mettre l'accent sur le renforcement des capacités, faute de quoi sa capacité à prendre l'initiative en matière d'élaboration de politiques et de conceptualisation des idées pourrait ne pas émerger. Il est réconfortant de constater que si nous pouvons travailler en partenariat avec les pouvoirs publics, les efforts à fournir seront partagés avec la société civile et les autres partenaires aux niveaux national et international.

Lorsque nous faisons le bilan des quarante dernières années, nous constatons qu'en dépit des nombreux progrès accomplis, il subsiste encore de

graves lacunes. Je dirais que les taux de croissance appellent une amélioration notable, même si beaucoup de pays sont en train d'accomplir des progrès dans ce domaine. La qualité de cette croissance mérite de retenir l'attention, et ceci constitue l'une des questions fondamentales sur lesquelles nous devons nous pencher. Quelle est la qualité de l'investissement, la distribution de l'investissement et la qualité de la croissance? Etant donné qu'elle a une incidence indirecte sur la soutenabilité du rythme de la croissance elle-même, je dirais que la nature de l'investissement fait partie intégrante du processus de croissance.

Par ailleurs, les interactions sont essentielles compte tenu du nombre de secteurs. Nous nous accordons tous à reconnaître qu'elles sont importantes. Toutefois, plus nous les considérons, plus nous réalisons que les progrès en matière d'éducation nécessitent non seulement des investissements dans ce secteur, mais également l'amélioration de la santé des enfants ou la construction de ponts permettant à ceux-ci d'aller d'un village à un autre. Ainsi sommes-nous tous frappés par la multiplicité des différents types d'interactions qui entrent en ligne de compte. Cependant, nous redoutons tous la complexité de la question. Nous devons nous employer à mettre à profit nos complémentarités en créant les synergies nécessaires afin que les différents acteurs soient plus sélectifs en matière de prise de décision et de mise en œuvre des différentes activités. Naturellement, il faudra déployer ces efforts à l'échelle nationale plutôt qu'au niveau décentralisé. Il incombe aux responsables nationaux de regrouper les différents partenaires, et il devient vital d'intensifier nos efforts, car le renforcement des capacités est au cœur de cette entreprise.

Commentaires des participants

- L'Etat africain typique ne dispose pas de capacités suffisantes pour s'auto-réformer. Par conséquent, des stimulants extérieurs sont nécessaires. A cet égard, les principales parties prenantes au développement national, en l'occurrence les institutions multilatérales de développement, le secteur privé structuré, les organisations de recherche socio-économique et les autres acteurs, doivent conjuguer leurs efforts pour exiger les changements que la bonne gouvernance appelle.
- En définitive, la promotion de la bonne gouvernance est tributaire de la mise en place d'une forme de gouvernance démocratique où les parties prenantes ont une part plus active dans la formulation et la diffusion des politiques publiques et gouvernementales.

- La question de la taille optimale du secteur public dans l'Afrique contemporaine revêt une importance capitale. Cependant, l'évolution du rôle de l'Etat et les stratégies de renforcement des capacités sont encore plus pertinentes et méritent d'être mises en évidence.
- La corruption et la corruptibilité peuvent être fortement réduites grâce à une rémunération adéquate et à des mesures incitatives appropriées, à la transparence en matière de passation de marchés, à la liberté d'expression et à la protection de la presse, et aussi grâce aux mesures dissuasives, administratives et juridiques, qui rendent la corruption risquée.
- Bien que, dans les pays en développement, le fonctionnaire moyen perçoive 5 fois le revenu moyen par habitant, contre seulement 1,5 fois pour son homologue des pays industriels, la rémunération du secteur public en termes absolus est très modeste dans les pays en développement. Il faudrait en relever le niveau afin de mettre un terme à la fuite des cerveaux et à la détérioration ultérieure des capacités humaines.
- Compte tenu d'une paupérisation croissante de l'Afrique malgré l'augmentation du PIB, il faudrait se pencher de façon critique sur les politiques de croissance actuelles et rechercher de toute urgence les voies et moyens de les corriger pour résoudre le problème de la pauvreté.
- Afin de réduire de façon notable le niveau de pauvreté élevé dont souffre la majorité des Africains, il faudrait accroître de façon notable les taux de croissance économique et les maintenir à deux chiffres pendant longtemps. Dans le même temps, il faudrait mettre en place des stratégies et des programmes susceptibles d'habiliter directement les pauvres, promouvoir l'entrepreneuriat et créer des emplois.
- En Afrique, la ventilation actuelle des ressources publiques dans les domaines de la santé et de l'éducation favorise le quartile le plus élevé de la société. Afin d'alléger la pauvreté et réduire les inégalités, il est indispensable de procéder à une redistribution du revenu national en faveur du quartile le plus bas.



LE DÉFI DE LA RÉALISATION DE LA STABILITÉ MACROÉCONOMIQUE EN AFRIQUE

Goodall E. Gondwe

Directeur, Département Afrique, FMI

En ma qualité de président de cette session, je vais vous faire un aveu. J'ignore le contenu de l'intervention de chaque membre du panel, mais ce que je sais, c'est que nous n'aurions pu trouver des personnalités plus éminentes pour aborder cette très importante question en ces moments critiques.

Le thème "Défi de la réalisation de la stabilité macroéconomique en Afrique" vient à son heure, car, comme l'a dit M. Camdessus, la Banque mondiale et le FMI vont changer l'orientation de leurs politiques afin d'accorder la priorité à la réduction de la pauvreté. Nous entendons mettre la pauvreté, en tant que thème, au centre de nos préoccupations. Jusqu'ici, nous avons mis l'accent sur les questions relatives à la croissance — la priorité étant accordée à la stabilité macroéconomique — et nous pensons que, dans une large mesure, le FMI a déployé des efforts remarquables à cet égard.

De mon point de vue, il est extrêmement important de remarquer que, tandis que dans les années 80 nous nous attachions à convaincre les gouvernements de l'importance de la stabilité macroéconomique, la situation a désormais entièrement changé. Il y a une semaine, j'étais en compagnie du Président de la Tanzanie et du Gouverneur de la Banque centrale de Tanzanie, à l'occasion des obsèques du Président Nyerere. Le Président était très préoccupé par le fait que le taux de change ne s'était pas suffisamment déprécié et il souhaitait obtenir une explication du Gouverneur. Il s'agit là

d'un signe patent de retournement de situation par rapport aux années 80, époque où un chef de mission en Tanzanie a échappé de peu à la déportation pour avoir préconisé la dévaluation de la monnaie nationale. C'est dire qu'un retournement total de situation est intervenu en Afrique. A présent, la question qui se pose est de savoir dans quel domaine et quelle importance nous attachons aux questions de stabilité macroéconomique, maintenant que nous allons nous pencher davantage sur les questions de pauvreté.

Cette question, à laquelle réfléchissent tant le FMI que la Banque mondiale et toutes les autres institutions, notamment la Banque africaine de développement, se pose à un moment critique. Certes, il faut mettre l'accent sur la pauvreté. Mais qu'advient-il de la stabilité macroéconomique qui constitue un outil extrêmement important de la lutte contre la pauvreté?

Kwesi Botchwey

Directeur, Centre Africain de l'Institut de Harvard pour le Développement International

Je voudrais remercier la BAD, la Banque mondiale et le FMI de m'avoir invité à participer à ce séminaire inaugural de l'Institut multilatéral d'Afrique. Cet Institut est appelé à jouer un rôle primordial dans le renforcement des fondements techniques de l'élaboration et de l'analyse des politiques économiques sur le continent. Je suis convaincu que son implantation ici, à Abidjan, lui permettra de mieux répondre aux questions spécifiques et particulières de la gestion économique en Afrique. Il devrait contribuer également au renforcement du rôle de la BAD en matière de promotion de la stabilité macroéconomique sur le continent, par l'intensification des échanges entre le personnel de la Banque chargé des opérations et les cadres de ses pays emprunteurs, responsables de la conception et de la gestion des politiques monétaires et budgétaires.

Il existe une littérature fort abondante sur le redressement notable de la situation macroéconomique en Afrique subsaharienne, qui s'est traduite par une amélioration de la performance économique, comme en témoignent le taux de croissance moyen du PIB réel, le taux d'inflation annuel et les déficits des comptes courants et des balances des paiements. Tout semble indiquer que l'effritement de la part de l'Afrique dans les échanges mondiaux s'est ralenti, ce qui signifie que les exportations des pays africains sont

de plus en plus compétitives. Bien que le ralentissement général de la croissance mondiale en 1998 ne traduise pas un renversement de la tendance à la reprise amorcée au milieu des années 90 — en effet, de nombreux pays, notamment la Côte d'Ivoire, ont enregistré une forte croissance en 1998 malgré la baisse des cours des produits de base — il témoigne de la fragilité de la reprise.

D'une manière générale, la situation économique et sociale de l'Afrique est préoccupante. En effet, environ 40% des 600 millions d'habitants que compte l'Afrique subsaharienne vivent en dessous du seuil de pauvreté, l'écart de pauvreté sur le continent étant sans conteste le plus élevé au monde, laissant 43% de la population sans accès à l'eau potable.

Comme la littérature récente a commencé à le reconnaître, les causes de la faible croissance du continent sont à la fois nombreuses et complexes. Néanmoins, les poussées épisodiques de croissance relativement fortes — bien qu'irrégulières — y compris la reprise du milieu des années 90, indiquent qu'un retournement de tendance est possible. En effet, les autres régions du monde ont pu accomplir des progrès à partir de niveaux de revenus et de pauvreté similaires à ceux de l'Afrique d'aujourd'hui. Pour sortir le continent de sa situation actuelle, il importe d'avoir un agenda de politiques et de mesures susceptibles d'influer systématiquement sur les perspectives de développement à long terme du continent. A cet égard, la stabilité du cadre macroéconomique constitue une condition *sine qua non*, bien qu'insuffisante, de la réussite. Par ailleurs, la stabilité du cadre macroéconomique nécessite la mise en œuvre efficace et durable de politiques appropriées.

La littérature a identifié au moins trois domaines qui appellent des réformes de politiques concertées et qui concernent tant les questions macroéconomiques que structurelles. Ces trois domaines sont:

- Le coût élevé des transactions, imputable notamment aux systèmes administratifs et réglementaires et au coût élevé des télécommunications et des transports. Le ratio des prix à l'importation CAF/FOB, qui constitue une mesure pratique du coût du transport des importations, est plus élevé en Afrique que partout ailleurs dans le monde. L'énergie constitue souvent une autre contrainte. De récentes études ont montré que, dans un pays comme l'Ouganda, le coût des groupes électrogènes représente plus du tiers de la formation de capital total des entreprises. Les contraintes liées aux infrastructures physiques et aux compétences ont une incidence négative sur la productivité du capital privé et sur la compétitivité générale dans de nombreux pays.

- La faiblesse du niveau de l'épargne intérieure, aggravée par la trop grande dépendance vis-à-vis de l'aide et par une quasi complète marginalisation vis-à-vis de l'univers croissant des flux de capitaux privés.
- Les déficits budgétaires qui ont été réduits de façon substantielle, mais dont l'évolution générale pourrait être trompeuse, dans la mesure où il se peut qu'elle ne reflète pas la totalité du volume des prêts garantis par l'Etat et des autres passifs. Par ailleurs, dans de nombreux pays, la réalisation de l'équilibre budgétaire s'est faite au détriment des dépenses sociales et de la rentabilité des entreprises.

Cette longue liste de questions non réglées appelle des changements au niveau de l'environnement extérieur, notamment dans le cadre de la coopération du développement. Mais ce qui est plus important eu égard aux objectifs du présent séminaire, c'est qu'elle appelle aussi des changements en ce qui concerne le renforcement et la conservation des capacités. Ceci témoigne également de l'importance de l'appropriation au niveau national des décisions et de la gestion de l'économie dans les pays africains. Permettez-moi de vous soumettre quelques réflexions sur ces questions et aussi de lancer un appel.

A l'orée du 21^{ème} siècle, l'Afrique doit faire face à des défis encore plus redoutables que ceux du début du 20^{ème} siècle. Pour ce faire — et je pense que cela est possible — les intellectuels et les hommes de sciences, ainsi que les décideurs africains sont appelés à prendre des engagements et à assurer le leadership du processus d'élaboration des politiques et de la gestion de l'économie. Aujourd'hui, la plus grande de nos préoccupations est la perte du contrôle de l'élaboration des politiques et de la gestion du processus de développement. Nous avons perdu le contrôle, non pas tant au profit du Fonds monétaire international, mais plutôt de la communauté internationale des bailleurs de fonds et des institutions qu'elle contrôle. L'accent mis récemment sur l'allègement de la pauvreté constitue, dans une certaine mesure, une manifestation de cette perte de contrôle. D'une manière générale, la communauté internationale a retenu la réduction de la pauvreté comme objectif d'ici 2015 et a décidé, en outre, que les économies réalisées au titre de l'Initiative renforcée de l'allègement de la dette de Cologne devraient être consacrées à l'éducation et à la santé, indépendamment des priorités réelles dictées par la situation au niveau national.

Il s'ensuit que l'accent mis sur la pauvreté — et qui est sans aucun doute justifié — risque de servir de prétexte à la fixation d'objectifs mécaniques pour les dépenses sociales et — ce qui est encore plus préoccupant — de détourner la réflexion de l'élaboration des stratégies de crois-

sance visant à assurer une croissance génératrice d'emplois. La dépendance de l'aide et le fardeau de la dette extérieure et, dans certains cas, intérieure rendent la plupart de nos économies extrêmement fragiles. Les pressions exercées sur les capacités locales en raison des exigences en matière de compte rendu et de comptabilité des bailleurs de fonds, ainsi que les incertitudes inhérentes aux méthodes de décaissement de l'aide peuvent, comme chaque ministre des finances le sait, engendrer de graves perturbations. Par-dessus tout, ces pressions ont pour effet de concentrer en général l'attention et le temps des décideurs et du personnel d'appui technique sur les problèmes de gestion à court terme, ne laissant que très peu de temps et de place pour la pensée stratégique.

Désormais, la plupart des analystes comprennent que la transformation structurelle est encore plus urgente dans la phase actuelle du développement de l'Afrique, compte tenu des défis que posent l'urbanisation rapide et les taux élevés d'accroissement de la population. Aussi devons-nous renforcer les capacités de gestion macroéconomique et de gestion des chocs extérieurs, et concevoir des stratégies de développement créatives. A présent, permettez-moi d'aborder brièvement quelques questions connexes.

Formation

Il existe un certain nombre d'institutions qui assurent déjà la formation des cadres dans le domaine de la gestion économique et financière. Au rang de celles-ci figurent l'Institut ouest-africain de gestion financière et économique (WALFEM), l'Institut de gestion macroéconomique et financière (MEFMI), l'Institut du FMI et l'Institut de la Banque mondiale. Toutes ces institutions sont également au service du continent. Mais elles ne peuvent satisfaire, à elles seules, les besoins en capacités des 48 pays d'Afrique subsaharienne. En définitive, la solution du problème de formation des gestionnaires de l'économie réside dans la capacité des pays eux-mêmes à reproduire constamment ces compétences à travers leurs universités et institutions d'enseignement supérieur. A cet égard, il est important de reconnaître et de s'attaquer sans plus tarder à la crise actuelle des universités africaines qui a conduit, dans certains cas, à accepter de nouveaux étudiants avec des décalages de plus de cinq ans. La première génération des réformes de l'éducation de la Banque mondiale et les restrictions des bailleurs de fonds relatives à l'utilisation des ressources de l'aide pour le financement des dépenses renouvelables ou pour tout autre volet de l'enseignement supérieur, ont contribué à cette crise en introduisant une fausse opposition entre l'éducation de base et l'enseignement supérieur. Ce n'est certainement

pas le lieu d'aborder ces questions de façon détaillée. Mais, à mon avis, il convient de souligner que l'on ne peut résoudre les problèmes de capacités de l'Afrique, en général, et de gestion de l'économie, en particulier, sans surmonter au préalable cette crise et ses conséquences sur les facultés d'économie et de gestion. L'IMA peut apporter une contribution à cet égard, notamment par le travail en réseau avec les universités africaines, la création d'opportunités permettant aux enseignants des facultés de sciences économiques d'acquérir les compétences et les connaissances nécessaires, et par la collaboration avec les institutions de formation au niveau local. Les programmes d'enseignement à distance devraient, à mon sens, recevoir la plus grande priorité, car le manque d'accès et la marginalisation par rapport à la révolution de la technologie de l'information et de la communication constituent souvent les problèmes à résoudre.

Stimulants

Les stimulants constituent un épineux problème, compte tenu des difficultés financières auxquelles les pays africains sont généralement confrontés. Cette situation est exacerbée par la mondialisation et la facilité avec laquelle les compétences du personnel qualifié se vendent désormais. La solution ne consiste pas à donner à notre personnel une formation au rabais comme d'aucuns l'ont suggéré. Au contraire, il s'agit de reproduire constamment les compétences nécessaires dans nos institutions de formation et de créer un cadre permettant de les retenir. De toute évidence, un tel cadre doit prendre en compte la question des mesures incitatives d'ordre financier. Toutefois, il doit intégrer également des éléments aussi importants que le caractère attractif du cadre de travail, notamment l'informatisation et l'accès à l'information et au savoir universel. Enfin, il faut créer un environnement politique dénué de malveillance et d'agressivité et qui récompense l'excellence.

Réforme de l'assistance technique classique

Il va sans dire que l'amélioration et le maintien des capacités d'analyse économique et financière nécessiteront une augmentation du volume des ressources. Bien que la responsabilité première incombe aux pays eux-mêmes, la communauté des bailleurs de fonds doit aider, de toute urgence, à procéder à la réforme des programmes d'assistance technique classique qui, en définitive, recyclent les fonds et imposent à l'Afrique des frais de consultants élevés. Selon des études faites par la Banque mondiale, les bailleurs de

fonds consacrent environ 4 milliards de dollars par an à quelque 100.000 consultants rien qu'en Afrique. De toute évidence, ce n'est pas la manière la plus efficace de satisfaire les besoins de capacités de l'Afrique.

Je voudrais lancer un appel. Si l'IMA doit entrer en lice avec l'Institut du FMI, l'Institut de la Banque mondiale et les nombreux organismes régionaux qui assurent également la formation des cadres pour la gestion économique et financière, il est vital de rationaliser ses relations avec ces institutions. Il serait particulièrement important de mettre tout en œuvre afin qu'il devienne une institution africaine à part entière, compétente et capable de répondre efficacement aux besoins de l'Afrique, dans la mesure où il sera mieux placé pour comprendre les spécificités de la situation des pays africains, et d'éviter d'être en permanence une pâle caricature des instituts du FMI et de la Banque mondiale.

Pour conclure, je dirais que les questions de la transformation structurelle sont plus que jamais vitales pour la réalisation de la stabilité macroéconomique en Afrique au cours des années à venir. Les institutions de formation en matière d'analyse et de gestion de l'économie en Afrique doivent s'attacher à produire et à reproduire les compétences nécessaires afin de relever ce défi. L'IMA sera appelé à apporter une contribution essentielle à cet égard. Celle-ci sera d'autant plus efficace qu'elle renforcera, en définitive, les capacités de formation du continent lui-même.

Mamoudou Touré

Ancien Ministre des Finances du Sénégal, Ancien Directeur du Département Afrique du Fonds monétaire international

Depuis plus de deux décennies, la majorité des pays africains ont mis en route des politiques de stabilisation et des programmes d'ajustement structurel. Même si certains programmes ont été couronnés de succès à un moment ou à un autre — avec souvent des cas de rechute — il n'en demeure pas moins que bien d'autres, avec de plus en plus de succès, devront poursuivre la mise en œuvre de ces programmes au cours du troisième millénaire.

La stabilité macroéconomique, qui constitue un préalable au développement économique et social durable, pénètre la culture des dirigeants et des sociétés africaines, frayant la voie à l'avènement de la révolution silencieuse qui propulsera beaucoup d'entre eux au statut tant convoité de pays émer-

gents. Pour atteindre ce stade, voire le dépasser, bien des efforts restent à faire, bien d'obstacles restent à franchir dans un monde unifié, en mutation rapide et profonde et impitoyable pour les faibles et les démunis. Mais que l'on soit grand ou petit, fort ou faible, la stabilité au sens large du terme est un préalable à la réussite. Dans le domaine qui nous intéresse, on ne saurait atteindre ni maintenir la stabilité macroéconomique sans la paix et la sécurité.

Dans le cadre du présent exposé, j'aborderai d'abord la question de l'importance et de l'utilité de la réalisation et du maintien de la stabilité macroéconomique, puis les stratégies et instruments de cette politique. Ensuite, nous passerons en revue quelques effets secondaires, notamment de la phase de stabilisation, et les moyens de les circonscire. Nous évoquerons, avant de conclure, les conditions de l'environnement intérieur et extérieur, ainsi que les réformes structurelles qui accompagnent les mesures d'ordre macroéconomique pour en assurer la réussite.

Importance et opportunité de la réalisation et du maintien de la stabilité macroéconomique

Un cadre macroéconomique stable, propre à promouvoir une croissance économique soutenue et harmonieuse dans un contexte de stabilité des prix, de stabilité sociale et de plein emploi, constitue avant tout une opportunité fort attrayante pour les investisseurs tant nationaux qu'étrangers qui peuvent ainsi faire des projections à long terme et élaborer des plans d'investissement. La stabilité des finances publiques et de la monnaie favorise incontestablement la formation de l'épargne privée et publique, et contribue au renforcement de la confiance des opérateurs économiques.

Les nombreux exemples d'économies déstabilisées par la flambée irrésistible des prix, les déficits insoutenables du compte courant, l'épuisement des réserves en devises, l'effondrement du taux de change, toutes choses qui engendrent en définitive des troubles sociaux et la déconfiture politique, attestent de l'importance de la stabilité macroéconomique.

Ainsi présentée, la stabilité macroéconomique ne constitue nullement une exigence pour les seuls pays en développement. Elle l'est tout autant — et peut-être même davantage — pour les pays industriels. Elle ne se limite pas non plus aux périodes de redressement ou de stabilisation. Elle appelle, en fait, une vigilance constante en vue de surveiller l'évolution économique et sociale des pays et de prendre les mesures qui s'imposent pour prévenir les déséquilibres dont les symptômes sont facilement

identifiables à l'aide des tableaux de bord dont disposent la plupart des économies modernes.

Si le principe et le rôle de la stabilité macroéconomique revêtent un caractère universel, les instruments ou, plus exactement, leur combinaison dans le cadre des stratégies élaborées par les autorités, peuvent varier en fonction des caractéristiques intrinsèques des systèmes et des structures économiques concernés, ainsi que des facteurs qui sont à l'origine du déséquilibre des grands agrégats.

Stratégies et instruments de la stabilité macroéconomique en Afrique

La plupart des économies africaines sont encore tributaires d'externalités qui échappent au contrôle des autorités, notamment les conditions climatiques, les fluctuations soudaines des termes de l'échange et des cours des matières premières que ces pays exportent. Certes, les conséquences à long terme de ces facteurs ne sont pas à écarter complètement, notamment en ce qui concerne le comportement agressif à l'égard de l'environnement, ainsi que l'absence ou l'échec de politiques de diversification. Il n'en demeure pas moins qu'à court et moyen termes, il s'agit de facteurs exogènes qui sont indépendants de la volonté des autorités, même s'il leur appartient de prendre les mesures correctives, voire préventives, qui s'imposent.

Par ailleurs, à la différence des pays développés, la fluidité des courants économiques et financiers internes, leurs points de relais et de transmission et l'organisation sociale des pays africains souffrent de goulots d'étranglement, de carences institutionnelles et de différences d'ordre socioculturel.

Quel est l'impact de la stabilité macroéconomique sur la stratégie et les instruments? Quel est, dans ce contexte, le rôle des politiques budgétaires et monétaires? Face aux situations de crise aiguë survenues soit de façon inopinée soit suite aux déséquilibres cumulés restés longtemps sans solution ou mal résolus, la tentation est très forte — et bien de gouvernements y ont succombé — de recourir à l'arsenal des mesures administratives répressives et à d'autres contraintes étatiques qui accentuent souvent le dysfonctionnement de l'appareil économique et social.

En cas de crise grave provoquée par une série de causes interdépendantes qui se renforcent mutuellement, le premier souci devrait être de mettre un terme à cette spirale destructrice. En d'autres termes, il faut administrer un traitement de choc, du moins pendant toute la phase de stabilisation si on la veut courte et efficace. A ce stade, toute approche graduelle ne ferait qu'aggraver la situation, compte tenu des corrélations qui

existent entre les phénomènes à travers lesquels la crise se manifeste d'une manière générale: graves déficits budgétaires, explosion du crédit intérieur et de la masse monétaire, déficit insoutenable du compte courant extérieur et déstabilisation du taux de change. Le cas échéant, le coup d'arrêt décisif à cette spirale doit être donné par la mise en place d'un taux de change dûment ajusté, combiné avec les autres instruments de gestion de la demande mondiale.

En Afrique, la politique budgétaire constitue la clé de voûte de l'ajustement, même si la politique monétaire joue un rôle de plus en plus appréciable, à mesure que des progrès sont accomplis dans le domaine des réformes structurelles. En termes simples, il s'agit de ne pas dépenser plus que ce que l'on gagne. Il faut donc commencer par assainir les finances publiques par l'élimination des déficits. On imagine aisément que cela comporte deux volets : les recettes et les dépenses. Il convient de réduire les dernières et d'augmenter les premières, dans une proportion qui prenne en compte la situation spécifique de chaque pays et la genèse intrinsèque de la crise qui l'affecte.

Mais comment y parvenir? En ce qui concerne les finances publiques, il ne faudrait pas perdre de vue que l'équilibre budgétaire n'est pas synonyme d'égalité absolue, voire d'identité comptable entre recettes et dépenses, mais qu'il s'agit plutôt d'un déficit susceptible d'être financé par des moyens non inflationnistes et qui, par ailleurs, n'engendre pas un endettement insupportable. Cette observation une fois faite, on peut dire que la maîtrise qualitative et quantitative des dépenses semble être le talon d'Achille de la stabilité macroéconomique.

Les dépenses courantes des budgets, qui représentent déjà près de 20 à 25% du PIB, sont absorbées, dans une large mesure, par la rubrique "traitements et salaires". A y regarder de plus près, on constate souvent que le problème se situe davantage au niveau des effectifs pléthoriques que des salaires réels. La logique qui s'impose dès lors, dans les efforts de réduction de la masse salariale, est celle de la compression des effectifs dans les secteurs public et parapublic. Faute de quoi, il s'ensuit l'érosion des salaires réels avec son cortège de conséquences économiques et sociales.

Des enquêtes menées dans un certain nombre de pays pour vérifier le bien-fondé des salaires payés ont montré qu'il existe parfois beaucoup de salaires fictifs ou qui sont versés à des agents qui ont définitivement quitté leur emploi depuis plusieurs années ou sont tout simplement décédés. Cependant, même après l'élimination de toutes ces anomalies, il reste encore des coupes à opérer. Les catégories de dépenses non productives ou qui engendrent des distorsions économiques seront les premières visées, car, même sans ajustement, elles ne se justifient pas. Dans bien des pays, les

dépenses militaires appellent des ajustements substantiels. La réduction et/ou la suppression des dépenses de transfert, en particulier les subventions à la consommation, doit faire l'objet d'une attention particulière, dans la mesure où certaines de ces dépenses concernent les couches les plus vulnérables de la population.

Enfin, avec l'accroissement de l'endettement extérieur des pays, la composante "paiement des intérêts" dans les dépenses courantes absorbe une part non négligeable des ressources en dépit des nombreux rééchelonnements de la dette. A cet égard, je pense qu'une réduction substantielle, voire une annulation de la dette serait indiquée dans certains cas.

Quant au volet "revenus", il convient de souligner que, dans beaucoup de pays, le ratio recettes fiscales/PIB est inférieur à la moyenne des pays en développement et appelle donc des améliorations. L'augmentation des recettes fiscales, pour atteindre un pourcentage raisonnable du PIB, grâce à une combinaison de mesures dans différents domaines, pourrait accroître sensiblement la marge de manœuvre des autorités en ce qui concerne la mise en œuvre de leur politique économique en vue de rétablir et de maintenir la stabilité macroéconomique.

Aussi, l'existence de deux secteurs, l'un officiel, l'autre informel, dont la contribution aux recettes budgétaires est inégale, constitue-t-elle un facteur qui, pour peu qu'elle soit prise en compte de façon adéquate, pourrait favoriser l'élargissement de l'assiette fiscale. Il s'agit, pour l'essentiel, d'amener le secteur informel à faire preuve de plus de transparence dans ses relations avec le fisc, avec toute la prudence que cela requiert. Le renforcement de la capacité de gestion des administrations chargées du recouvrement constitue un autre domaine où il convient d'agir, bien que cela puisse prendre du temps. Entre-temps, la coopération avec le secteur informel, pourvu qu'elle soit bien ciblée, permet d'accroître, dans une large mesure, les recettes fiscales.

L'existence en Afrique de nombreuses exonérations généralisées dans le cadre de politiques dont l'objectif consiste apparemment à attirer les investissements, et d'autres encore plus spécifiques accordées de façon arbitraire, limite considérablement le champ d'application des impôts et taxes. Le démantèlement ou la rationalisation de ces systèmes et pratiques permettrait à l'Etat d'accroître ses recettes.

Effets secondaires des mesures d'accompagnement

Plus haut, nous avons affirmé, peut-être de façon un peu naïve, qu'il faut tout simplement éviter de dépenser plus que ce que l'on gagne. La sim-

plicité réside davantage dans le concept que dans la pratique, car il ne suffit pas, pour les autorités responsables des politiques d'ajustement, de manipuler les chiffres et les rapports de statistiques. En outre, il est important de souligner qu'il existe des agents économiques, des ménages, des entreprises, différentes catégories socioprofessionnelles, bref une société structurée dont l'amélioration des conditions de vie constitue l'objectif ultime des activités socioéconomiques. C'est la raison pour laquelle, même dans une thérapie de choc rendue nécessaire par les circonstances pendant la phase de stabilisation, il faut recourir à l'utilisation des instruments de gestion de la demande globale avec précaution.

Le maintien de la qualité des dépenses nécessite, à son tour, le maintien des affectations budgétaires aux différents secteurs qui contribuent à la croissance à long terme, notamment la santé, l'éducation et les infrastructures de base. En prenant les décisions relatives aux mesures à prendre pour rétablir l'équilibre des grands agrégats, il va sans dire que, sans des mesures d'accompagnement spécifiques, on court le risque de réduire de façon substantielle les niveaux de vie, notamment celui des couches les plus pauvres. Car, après tout, il s'agit de ramener l'excédent de la demande globale à un niveau compatible avec les capacités de production réelles et les possibilités de financement extérieur normal, et de contenir dans le même temps les poussées inflationnistes afin de créer les conditions propices au retour à une croissance réelle durable.

La compression des effectifs, la réduction de la masse salariale, la suppression des subventions, la hausse subséquente des prix, surtout ceux des denrées alimentaires et de première nécessité, et le resserrement du crédit ont pour effet quasi immédiat de réduire le niveau réel des revenus. Le processus de redistribution dépend, dans une large mesure, des secteurs censés supporter le poids des réductions. En tout état de cause, l'intégration de filets de sécurité sociale dans les stratégies d'ajustement peut favoriser une répartition plus équitable du poids de cet ajustement. Ainsi, bien que nécessaire, la stabilité macroéconomique seule ne suffit pas à rétablir la croissance durable de l'économie. A mon sens, c'est à ce niveau qu'il convient de faire appel à l'ajustement structurel et à la stratégie de l'approche graduelle qui prennent alors tout leur sens. Il s'agit de rendre l'environnement intérieur plus souple, propice, sensible aux stimulants créés par des instruments tels que les taux d'intérêt, les réserves obligatoires, l'achat et la vente des bons et obligations du Trésor et les autres instruments de politique économique permettant d'accroître l'efficacité, d'améliorer l'affectation des ressources et d'augmenter la capacité de production de l'ensemble de l'économie.

En effet, plusieurs réformes ont été mises en chantier. Parmi celles-ci, on pourrait citer la réhabilitation du secteur bancaire, qui a été entreprise dans plusieurs pays. Cette réorganisation facilite le contrôle de la politique monétaire en vue d'atteindre les objectifs fixés, ainsi que le développement de l'intermédiation financière. Dans le même temps, il faudrait réhabiliter les entreprises publiques par la réorganisation ou, le plus souvent lorsqu'il s'agit d'entreprises commerciales, par la privatisation.

Les réformes internes seules s'avèrent insuffisantes si l'environnement international lui-même n'est pas stable. Après une période de perturbations, le rétablissement rapide et la durabilité de la stabilité macroéconomique, qui dépendent de l'environnement intérieur tel qu'indiqué plus haut, est également tributaire de l'environnement extérieur, en particulier dans les pays en développement et singulièrement dans les pays africains. En effet, la conduite par les grandes puissances de politiques macroéconomiques appropriées, en matière de prix, de taux de change et d'ajustement des finances publiques, constitue un facteur primordial de stabilité pour les pays en développement. Les grandes puissances devraient adopter une politique économique susceptible d'assurer une croissance suffisante et durable de l'économie mondiale. En particulier, elles devraient joindre l'acte à la parole, en d'autres termes garantir l'entrée libre et sans restriction aucune des produits africains sur leurs marchés.

Il appartient aux institutions financières internationales et, en particulier, au Fonds monétaire international dans le cadre de son rôle de supervision, d'assurer le suivi des politiques économiques des pays membres, notamment des plus endettés d'entre eux.

En somme, il s'agit, d'une manière générale, de questions de stabilisation et de déréglementation, c'est-à-dire de la suppression du système de contrôle des prix et de la levée des autres obstacles qui freinent les forces du marché. De l'avis de certains économistes, il faut établir un ordre de priorité pour la mise en œuvre de cette stratégie. Par exemple, commencer par résorber le déficit budgétaire, puis entreprendre la réforme du marché du travail, et enfin libéraliser le marché intérieur des biens et services, ainsi que les comptes de paiement et de transfert au titre des transactions internationales. Quoi qu'il en soit, la réduction du déficit budgétaire constitue un impératif. L'ordre des autres étapes et le caractère simultané de certaines d'entre elles dépendent des situations respectives des pays et leur mise en œuvre nécessitera probablement une approche graduelle.

Nous venons de mettre en évidence l'importance de la stabilité macroéconomique, en tant que préalable à une croissance soutenue, et la nécessité d'entreprendre des réformes structurelles et constitutionnelles, rendues

encore plus nécessaires par le phénomène de la mondialisation. Il est aisé de comprendre que l'ajustement structurel, qui a une incidence directe sur le bien-être des populations, par le truchement de la stabilisation des bases et des structures, appelle des sacrifices importants de la part de chacun. Mais, pour être efficace et crédible, l'exemple doit venir d'en haut, en particulier à travers la réduction du train de vie de l'Etat et la transparence dans la mise en œuvre de ses politiques.

Plutôt que de dresser un "barrage de plaintes et de récriminations acerbes au sujet du passé", et d'entonner un "chœur de vœux pieux concernant l'avenir", les pays africains feraient mieux de prendre en mains leur destin et de mettre au point leurs propres programmes qui, une fois élaborés, seraient naturellement les leurs. Ensuite, il faudra nécessairement engager des négociations avec les partenaires et les institutions extérieurs qui continueront, pour l'essentiel, d'être les garants du financement et de la crédibilité extérieurs.

Le thème populaire de cette fin de siècle, en l'occurrence l'allègement de la pauvreté, et ses thèmes connexes que sont la lutte contre la corruption et la primauté du droit, constituent un défi pour tout un chacun, en particulier à un moment où, faute de voir l'histoire prendre fin ou le dernier homme apparaître, nous sommes en train de célébrer, non sans une certaine arrogance, le triomphe incontestable de la démocratie et de la société libérale. L'Afrique ne peut croiser les bras et décrier les injustices de la mondialisation, tout comme si les fruits en étaient trop amers. Ces récriminations et jérémiades ne contribueraient nullement à changer le cours de l'histoire. L'Afrique devrait faire sienne l'invocation populaire connue:

Seigneur, accordez-moi la sérénité nécessaire
Pour accepter ce que je ne puis changer,
Le courage de changer ce que je puis,
Et la sagesse nécessaire pour distinguer les deux.

Commentaires des participants

- Au cours des dix dernières années, les pays africains ont réalisé des avancées en matière de stabilité macroéconomique, bien que celles-ci soient souvent allées de pair avec la stagnation ou une croissance négative du secteur réel. Aussi une refonte des politiques actuelles s'impose-t-elle. Celle-ci devrait accorder la priorité aux mesures susceptibles de favoriser la transformation structurelle et l'allègement des contraintes à la production.

- Afin de promouvoir le développement et l'allègement de la pauvreté au cours de la nouvelle décennie, il faudrait poursuivre et approfondir les réformes macroéconomiques, tout en accordant, dans la mesure du possible, la priorité à la création d'emplois et à la promotion des petites entreprises.
- Le programme de l'IMA pour 2000 ressemble, à s'y méprendre, à une copie de ceux de la Banque mondiale, du FMI et de la BAD. L'IMA devrait résister à la tentation d'être un simple appendice de ses pères fondateurs. Il devrait plutôt s'attacher à forger sa propre identité en tant qu'institution multilatérale unique en Afrique et revendiquer l'appropriation de ses cours, par l'élaboration de stratégies novatrices de renforcement et de maintien des capacités sur le continent.
- Le programme futur de l'IMA devrait mettre davantage l'accent sur les thèmes micro-économiques et les projets dans le secteur réel, car c'est à ce niveau que l'Afrique est confrontée à l'heure actuelle aux problèmes de capacités les plus épineux. A cet égard, il serait souhaitable de mettre au point et d'exécuter de façon judicieuse une mise en réseau en collaboration avec les institutions pertinentes existantes sur le continent.
- Compte tenu des besoins de formation de l'Afrique, le chiffre d'environ 400 stagiaires pour l'IMA en 2000 est insuffisant. Il doit être revu à la hausse. L'IMA doit collaborer avec les instituts nationaux et sous-régionaux qui assurent la formation dans le domaine de la gestion macroéconomique. Par conséquent, ses programmes futurs devraient être organisés de façon à compléter ceux des organisations existantes qui concourent au renforcement des capacités. Ainsi, le nombre total des stagiaires de l'IMA serait plus en rapport avec les besoins existants.
- Compte tenu des différences substantielles de salaires entre l'Afrique et les pays développés, il est difficile de mettre un terme à l'exode des professionnels africains. L'une des solutions à ce problème consisterait à accroître le nombre de participants aux activités de formation en Afrique de façon à atténuer l'incidence de la fuite des cerveaux. Par ailleurs, la recrudescence actuelle de ce phénomène dans les différents instituts africains peut être freinée, dans une certaine mesure, par la modification de la structure organisationnelle et de gestion de ces institutions. L'IMA peut jouer un rôle judicieux à cet égard en organisant des réunions de concertation appropriées avec les responsables exécutifs et les hauts cadres de ces institutions.

IV

BESOINS DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS EN AFRIQUE

Charles Konan Banny

Gouverneur, BCEAO, Dakar, Sénégal

Le thème dont nous allons débattre est, sans aucun doute, vital pour le progrès économique de l'Afrique. Il s'agit d'un thème d'importance majeure qui n'est guère nouveau, pas plus que la prise de conscience de son importance. Ma seule crainte — qu'il m'a déjà été donné d'exprimer en d'autres lieux — est que ce thème ne devienne un slogan en Afrique et que, dans la pratique, nous ne parvenions pas à l'accompagner par des actions concertées nous permettant de l'aborder adéquatement.

J'ai présenté ce point de vue, il y a quelques semaines, au Président de la Banque mondiale, en lui disant que nous avions applaudi lorsqu'à sa prise de fonctions, il a fait de ce thème un volet essentiel de sa politique. En outre, ayant eu l'honneur de figurer parmi les premiers à le recevoir à Dakar, nous avons jugé opportun de le mettre en garde, en son temps, contre le risque de voir un thème aussi crucial devenir un simple slogan.

Compte tenu de la présence d'éminentes personnalités dans cette salle, je suis convaincu qu'en partant d'ici, nous aurons appréhendé la dimension réelle de ce problème et que des mesures concrètes seront prises, d'autant plus que la présente assemblée est composée en majeure partie de responsables d'instituts de formation ou de recherche — des personnes que j'ai déjà eu l'occasion de rencontrer en d'autres lieux. Cela m'amène à dire que l'Institut multilatéral d'Afrique, qui est la dernière-née des institutions de renforcement des capacités en Afrique, nous permettra d'accomplir des progrès appréciables par la création de synergies avec les autres structures existantes.

Permettez-moi de dire quelques mots au sujet de la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest. La présence parmi nous de M. Dessart, en sa qualité de premier Directeur de l'Institut multilatéral d'Afrique, constitue un témoignage historique. En effet, au cours des vingt-cinq dernières années, M. Dessart a été de ceux qui ont formé toutes les générations de fonctionnaires qui se sont succédées à la Banque centrale. Cela revient à dire que la formation a été un volet primordial et constant de la politique et de la vision des responsables de notre institut d'émission. Nous avons mis en place des structures de formation. Chaque fois que cela s'est avéré nécessaire, nous avons participé activement aux séminaires et autres ateliers traitant de ce même sujet. En parcourant les exposés qui ont été faits hier, j'ai compris que nous partageons la même conviction, à savoir qu'il ne peut y avoir de développement durable sans développement des capacités humaines, étant donné que l'homme constitue la principale ressource de tout développement.

L'homme est au centre et à la base de toute œuvre humaine. Par conséquent, les efforts de renforcement de ses capacités d'analyse contribuent de manière décisive au progrès économique. C'est la raison pour laquelle, aujourd'hui encore, la Banque centrale y consacre beaucoup de ressources, et a animé des sessions de formation à cet égard. J'ose espérer que la naissance de l'Institut multilatéral d'Afrique nous permettra de renforcer la synergie avec les autres structures existantes. En d'autres termes, bien que l'Institut multilatéral d'Afrique soit la dernière-née des institutions, il ne s'engage pas sur un terrain vierge. Enfin, il y a lieu d'espérer qu'à mesure qu'il développe ses propres activités, il contribuera à créer des synergies importantes avec les autres structures, car l'objectif demeure le même.

Ruth Nankabirwa Ssentamu

Ministre d'Etat, Ouganda

Bien-fondé des réformes

Pendant les années 70 et au début des années 80, la plupart des gouvernements africains ont renoncé aux politiques tournées vers l'extérieur, menées avant et peu après les indépendances. Les industries locales bénéficiaient de mesures protectionnistes, le secteur public était omniprésent et prenait une part active à l'activité économique. Le contrôle excessif de l'économie par l'Etat était monnaie courante. Le népotisme et les autres

formes de corruption avaient pris une ampleur sans précédent, et les troubles et les guerres civiles étaient devenus fréquents dans de nombreux pays africains. Il va sans dire que l'efficacité et la discipline financière en ont pâti, donnant un coup d'arrêt à la croissance économique. Dans des pays tels que l'Ouganda et le Ghana, la croissance de la production est devenue négative, tandis que le revenu réel par habitant baissait de plus de 30 % au Ghana et était de 40 % inférieur au niveau de 1970 en Ouganda. Dans la plupart des pays, le déficit global de la balance des paiements s'est creusé davantage, entraînant l'épuisement des réserves en devises et l'accumulation des déficits des paiements extérieurs (520 millions de dollars EU dans le cas du Ghana à la fin de 1982). Ces situations ont été aggravées par une forte détérioration des termes de l'échange: les cours de la plupart des produits de base tels que le café, le coton, le cacao, l'or, le thé, le clou de girofle, etc., se sont effondrés, tandis que les prix des biens importés, notamment les machines industrielles, les produits pétroliers, etc., ont plus que doublé.

Au milieu des années 80, les économies de la plupart des pays d'Afrique subsaharienne connaissaient une stagnation ou avaient accusé un recul, comme en témoigne le sombre tableau que voici:

- la dégradation et/ou l'effondrement d'infrastructures telles que les routes, les centres de santé, les écoles, les centres administratifs, etc.;
- le chômage généralisé, la misère noire;
- la faiblesse du niveau des revenus par habitant aggravée par des taux de croissance démographiques élevés;
- la dette intérieure et extérieure insoutenable, perpétuée par les déficits budgétaires chroniques dus à des dépenses douteuses;
- la dépendance croissante du financement bancaire intérieur qui a accentué les poussées inflationnistes;
- la pénurie aiguë de devises; et
- l'inflation galopante.

La plupart des pays africains ont été confrontés à un double défi: la quête d'une croissance économique nouvelle, d'une part, et la transformation de la croissance économique en opportunités d'emplois meilleurs, d'autre part, afin que la majorité de la population bénéficie des retombées de la croissance. Compte tenu de ces objectifs et de la situation de crise décrite ci-dessus, des programmes de redressement économique (PRE) ont été mis en chantier au milieu des années 80 afin de mettre un terme au déclin économique et d'ajuster les secteurs productifs de façon à renforcer la croissance. Depuis, d'importantes réformes structurelles ont été entreprises dans la plupart des pays africains.

Focalisation des réformes

La première phase du programme de réforme portait essentiellement sur la stabilisation. La seconde avait trait à la réhabilitation. Les principales composantes de la stratégie de mise en œuvre des programmes de redressement économique dans la plupart des pays africains étaient les suivantes:

- le réalignement des prix relatifs afin d'encourager les secteurs productifs et d'exportation par le renforcement des mesures incitatives à caractère économique;
- l'abandon du contrôle et de l'intervention directs au profit d'une plus grande dépendance des forces du marché;
- le rétablissement de la discipline monétaire et budgétaire;
- la réhabilitation de l'infrastructure sociale et économique;
- la mise en œuvre de réformes structurelles et institutionnelles afin de renforcer l'efficacité de l'économie et d'encourager le développement de l'épargne et de l'investissement privé.

Dans des pays tels que l'Ouganda et le Ghana, les mesures indiquées plus haut ont nécessité les changements spécifiques suivants:

- le Gouvernement a adopté une politique de taux de change flexibles qui s'est traduite par la dévaluation de la monnaie nationale;
- les contrôles de prix ont été supprimés et les marchés ont pu jouer un rôle essentiel dans la fixation des prix;
- les dépenses publiques ont été revues à la baisse;
- les gouvernements ont adopté une politique de rationalisation et de privatisation des entreprises d'Etat;
- dans le cas de l'Ouganda, une politique de rationalisation des effectifs de la fonction publique et de l'armée a été adoptée.

Résultats des programmes de réforme

Il y avait lieu d'espérer que les politiques susmentionnées contribueraient à stabiliser le cadre macroéconomique et à encourager les mesures incitatives en faveur des producteurs et des exportateurs nationaux de produits non traditionnels pour produire et exporter davantage. Les objectifs susmentionnés ont été poursuivis avec l'assistance financière et technique de la communauté des bailleurs de fonds.

Les faits indiquent que les progrès ont été mitigés et que, dans tous les pays africains, les principales réformes sont encore en chantier. Selon les rapports de la Banque mondiale, le cadre politique général s'est amélioré dans les pays qui ont mis en route des programmes d'ajustement au milieu

des années 80. Mais cette amélioration est loin d'être uniforme dans les différents pays et secteurs. Les mêmes rapports indiquent que les progrès les plus substantiels se situent dans le domaine macroéconomique. Les pays qui ont mis en œuvre des politiques adéquates ont connu un retournement notable de la performance financière et économique générale. Des améliorations ont été enregistrées également en ce qui concerne les politiques agricoles, la déréglementation et la libéralisation des marchés. Cependant, dans d'autres domaines tels que les entreprises publiques et le secteur financier, les réformes se sont avérées plus difficiles à mettre en œuvre.

Une analyse approfondie de la situation de sept pays (Burundi, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Nigeria, Sénégal et Tanzanie), effectuée par la Banque mondiale en 1994, a montré qu'à l'exception de la Côte d'Ivoire, tous ces pays avaient enregistré une croissance positive par habitant, le taux de croissance moyen étant de 4,5 % par an. L'indice de la production alimentaire par habitant avait progressé dans tous ces pays, hormis la Tanzanie où il avait accusé un recul. Le volume des exportations de cultures de rente a progressé au Burundi, au Ghana, au Nigeria, au Sénégal et en Tanzanie (mais pas en Côte d'Ivoire), ce qui reflète une réponse positive des agriculteurs aux stimulants de prix. Les études de cas ont montré également que, chaque fois que les programmes d'ajustement ont été menés de façon vigoureuse, les résultats ont été, de toute évidence, positifs en ce qui concerne la croissance et l'allègement de la pauvreté.

Un projet de recherche sur une période de six ans à Cornell s'est penché sur l'impact de la réforme des politiques commerciales, de la dépréciation du taux de change, des réformes agricoles et du marché de denrées alimentaires, et des réformes de politiques budgétaires au Cameroun, en Gambie, au Ghana, en Guinée, à Madagascar, au Malawi, au Mozambique, au Niger, en Tanzanie et au Zaïre (RDC). Il en ressort que les pauvres ont tiré parti des réformes dans les pays qui ont mis en place un programme d'ajustement intégral. Cependant, les résultats montrent que la croissance obtenue jusqu'ici ne suffit nullement à réduire la pauvreté de façon significative. Ceci confirme le point de vue généralement avancé selon lequel les pays africains seront appelés à intensifier les réformes en concentrant davantage l'attention sur les domaines qui posent encore problème, notamment la faiblesse du secteur financier, les monopoles des entreprises publiques et l'absence d'investissements privés compétitifs, avant d'atteindre une croissance plus robuste, préalable à toute amélioration du niveau de vie des populations africaines. L'Afrique est encore aux prises avec la crise. Cependant, les faits indiquent amplement que, sans réformes, la récession économique en Afrique et les conditions de vie des populations seraient encore pires.

Les sentiers de l'avenir

De toute évidence, pour assurer la pérennité des réformes en cours, l'Afrique est appelée à investir dans le capital humain et dans des institutions efficaces, et à changer de comportement et d'approches. L'investissement dans le capital humain appelle des interventions visant à former des professionnels africains qualifiés. Ceci nécessite, à son tour, la satisfaction des besoins du système d'éducation formelle et le renforcement des compétences de ceux qui mènent déjà leurs carrières. Toutefois, il convient de souligner également que l'Afrique a besoin d'institutions de développement capables de mettre à profit de façon efficace les compétences disponibles et d'améliorer les performances par la mise en place d'un cadre de travail propice et par l'apprentissage par l'expérience.

Je m'appesantirai sur les trois principales composantes du programme de renforcement nécessaire des capacités afin de mettre en évidence l'importance singulière de la mise en œuvre de réformes économiques effectives en Afrique.

1. Valorisation du capital humain

La déconfiture des institutions d'enseignement supérieur s'est traduite par la détérioration de la qualité de la formation professionnelle. Il va sans dire qu'il faut accroître l'offre de professionnels de haut niveau. S'agissant de la gestion du secteur public, il faudra former davantage d'économistes, de gestionnaires financiers, de comptables et d'administrateurs de systèmes d'éducation qualifiés, y compris les professionnels dans des domaines tels que la santé publique, le génie civil et le droit.

En Afrique, comme dans d'autres régions du monde, la fuite des cerveaux au niveau des professionnels africains qualifiés est inévitable. Par ailleurs, les ressources disponibles ne permettent pas, d'une manière générale, d'améliorer l'éducation tertiaire. Une augmentation appréciable du nombre de professionnels de haut niveau passe par la mise en place d'un système de sélection similaire à celui des institutions d'enseignement supérieur. En Afrique, ceci suppose une affectation judicieuse des ressources entre — et au sein — des pays afin d'éviter le chevauchement entre les institutions de formation de haut niveau du continent.

2. Renforcement des capacités institutionnelles

Bien qu'il soit important d'accroître l'offre de professionnels qualifiés, il existe une série de questions encore plus cruciales relatives à la création

du cadre institutionnel nécessaire pour assurer l'utilisation efficace des ressources humaines. Dans nombre de pays africains, les systèmes financiers actuels n'offrent pas de stimulants financiers réalistes. Le plus souvent, le personnel est frustré par l'ambiguïté du système de nomination et l'insuffisance de la délégation de pouvoirs, l'absence de stimulants pour la bonne performance et de sanctions pour la mauvaise performance, et les incertitudes relatives à la carrière du personnel. Par ailleurs, le cadre de travail et les systèmes de stimulants de la fonction publique sont également déterminés par la nature des programmes d'assistance extérieure, dans la mesure où ceux-ci constituent une source de financement non négligeable pour l'investissement public.

Après plus de trois décennies d'assistance technique, il est évident que les modalités d'appui technique mises en place ne favorisent guère l'efficacité des institutions nationales. Sous bien des rapports, elles peuvent engendrer des distorsions des systèmes de stimulants et une confusion des responsabilités. Bien que de nombreux pays soient parvenus à affiner les responsabilités gouvernementales et à réduire les effectifs de la fonction publique, les efforts visant à développer les capacités dans les institutions du secteur public ont rencontré moins de succès.

Des approches novatrices de la gestion du secteur public sont à l'essai dans de nombreux pays africains. Par exemple, des organes d'exécution semi-autonomes ont été créés comme moyen éventuel d'éviter les contraintes bureaucratiques de routine. Dans certains pays, la fonction "recettes" a été confiée à ce type d'institutions. Avec le soutien des bailleurs de fonds, un certain nombre d'expériences de décentralisation des fonctions de l'Etat sont en cours. L'histoire récente du développement de l'Afrique, notamment en ce qui concerne les initiatives des bailleurs de fonds, abonde d'exemples d'innovations qui pourraient comporter des avantages intrinsèques, mais qui ont échoué en raison des faiblesses de l'environnement. Les bailleurs de fonds ont compris que l'utilité de la création d'îlots d'innovations et de gestion efficace est douteuse lorsque le cadre général souffre de l'inefficacité de la gestion et de la démotivation au sein des institutions.

Cela revient à dire que les initiatives dans le secteur public doivent être complétées par des efforts de renforcement des capacités afin de résoudre l'épineuse question des réformes systématiques et du renforcement des capacités de base de l'administration publique. Les institutions du secteur privé et de la société civile appellent un renforcement de capacités similaire.

3. Changement de comportements et d'approches

Chaque fois que nous entreprenons une mission de renforcement des capacités, nous devons nous poser la question suivante: dans quelle mesure la stratégie proposée sera-t-elle une innovation? Etant donné que les efforts de renforcement des capacités déployés depuis des années se sont soldés par des résultats apparemment modestes, pourquoi la présente stratégie serait-elle couronnée de succès? Il n'existe pas de réponse toute faite à cette question, mais nous pensons que cette stratégie pourrait se distinguer, en définitive, des efforts précédents si nous partons de l'hypothèse que les échecs précédents étaient imputables à des comportements, des approches et des pratiques erronés lors de la préparation et de la mise en œuvre. En revanche, la nouvelle stratégie requiert plus particulièrement un changement radical de comportement, d'approches et de pratiques tant au niveau des bailleurs de fonds que des bénéficiaires du renforcement des capacités. Les deux éléments du plan proposé nécessitent que:

- les pays africains approfondissent et élargissent leurs processus d'élaboration des stratégies de renforcement des capacités nationales; et
- les bailleurs de fonds, y compris la Banque mondiale, modifient fondamentalement leurs interventions en Afrique afin de devenir de meilleurs partenaires pour les stratégies de renforcement et de maintien des capacités.

Renforcement des capacités et réformes économiques en Ouganda

Vous n'ignorez pas qu'à l'arrivée au pouvoir de l'actuel Gouvernement de l'Ouganda en 1986, l'histoire du pays était caractérisée par des troubles politiques, une forte agitation sociale et une déliquescence avancée de l'économie. Le Gouvernement a entrepris de remédier à cette situation et de remettre l'économie sur la voie du développement de façon plus décisive en mettant en route son Programme de redressement en mai 1987. Selon les estimations, au moment où le Gouvernement ougandais a lancé son programme de redressement, le PIB par habitant était d'environ 40% inférieur au niveau de 1970, et le taux d'inflation annuel atteignait 240%. Malgré l'inflation galopante et la pénurie aiguë de devises, le taux de change officiel et les prix aux producteurs des produits agricoles étaient restés fixes. Par ailleurs, le recours systématique au financement par les banques nationales a accentué les pressions inflationnistes. Ces politiques ont eu pour effet d'hypothéquer la compétitivité de l'économie et, en particulier, celle du secteur des exportations. Cette situation a été exacerbée par une forte

détérioration des termes de l'échange et par la rupture de l'Accord international sur le café.

Malgré ces débuts difficiles, des progrès notables ont été enregistrés en ce qui concerne la réforme et la stabilisation de l'économie et la mise en œuvre des réformes structurelles. Par exemple, le taux d'inflation a été ramené et maintenu à un seul chiffre (le taux d'inflation annuel a atteint son point culminant, soit 5,4 %, en avril 1999). Le contrôle des prix de tous les biens a été supprimé; par conséquent, les prix sont déterminés dorénavant par les forces du marché. Le marché des changes a été libéralisé. Les réserves en devises ont augmenté. Tant le secteur agricole que le secteur industriel ont enregistré une croissance plus robuste (8% et 11%, respectivement, au cours de l'exercice financier 1998). Les recettes totales, qui ne représentaient plus que 5% du PIB en 1988 — le déficit global étant financé presque entièrement par le système bancaire national — étaient passées à environ 12% du PIB. Le déficit global en pourcentage du PIB a baissé de façon notable, passant de 17% en 1988 à 6,6% en 1998. Le taux de l'investissement privé a par ailleurs augmenté, passant de 9% du PIB en moyenne à 14% au cours de la même période. Depuis 1994, la performance de l'économie demeure remarquable, le taux de croissance du PIB et la croissance par habitant s'élèvent, en moyenne, à environ 7% et 4% par an, respectivement. Ces résultats, bien qu'impressionnants, n'ont pas permis d'améliorer les conditions de vie de la majorité de la population de l'Ouganda, qui vit encore dans une pauvreté abjecte.

Conscient du fait que les réformes économiques n'avaient pas permis de résoudre le problème de la paupérisation croissante, le Gouvernement a lancé le Plan d'action d'éradication de la pauvreté (PAEP) en novembre 1995. Le PAEP a, en vue d'éradiquer la pauvreté, adopté les cinq stratégies suivantes:

- le maintien et la consolidation de la politique macroéconomique en vigueur afin de maintenir l'économie sur la voie de la croissance et de créer les stimulants macroéconomiques nécessaires pour permettre aux pauvres de participer à la croissance;
- élargir suffisamment la base de la croissance économique afin de l'étendre aux pauvres, en mettant l'accent sur les dépenses publiques pour accroître les opportunités économiques, en particulier dans le secteur agricole;
- la création de services sociaux de base pour les masses;
- le renforcement des capacités nationales, afin de faciliter et d'accélérer le règlement des problèmes économiques et la réponse aux catastrophes;

- la mise en place d'un système politique sûr, démocratique, juste et tolérant, susceptible de promouvoir la transparence et l'obligation de rendre des comptes.

De toute évidence, ainsi qu'il ressort des cinq stratégies évoquées, l'investissement dans le capital humain, le renforcement des institutions et le changement de comportements et d'approches constituent des objectifs prioritaires du Gouvernement. La mise à la disposition des masses de services sociaux de base, notamment l'éducation primaire universelle, permet de valoriser le capital humain. La création de capacités nationales susceptibles de favoriser la réponse adéquate et rapide aux problèmes économiques appelle la mise en place d'institutions efficaces et d'un ordre politique sûr, démocratique, juste et tolérant capable de promouvoir la transparence et l'obligation de rendre des comptes, et d'aider à changer les attitudes, les comportements et les approches.

Juliette Bonkougou

Présidente, Conseil économique et social, Burkina Faso

Permettez-moi d'introduire mon propos en disant qu'il est difficile de prendre la parole, même sur un thème aussi pertinent, après des personnalités aussi éminentes que celles qui m'ont précédée à cette tribune. Néanmoins, je voudrais joindre ma voix à la leur pour rendre hommage à la communauté des partenaires au développement, en particulier à la Banque africaine de développement, au Fonds monétaire international et à la Banque mondiale, pour avoir pris l'initiative louable d'organiser les présentes journées de réflexion à l'occasion du séminaire inaugural de l'Institut multilatéral d'Afrique.

Je tiens à rappeler que, pour des besoins de rationalisation de nos débats, nous avons été amenés à structurer le thème central en plusieurs sous-thèmes. Mon intervention portera particulièrement sur la nécessité de renforcer les capacités en Afrique. Il convient de rappeler l'interdépendance qui existe entre les différents sous-thèmes, ce qui pose en fait la problématique de la bonne gouvernance entendue au sens le plus large, c'est-à-dire l'art de gouverner avec le maximum d'efficacité et de transparence, avec la participation optimale des différents acteurs du développement et dans la cohésion nationale.

Il est généralement admis aujourd'hui que l'instauration de la bonne gouvernance constitue l'un des défis majeurs du développement et de la

démocratisation sur notre continent. Aussi, une gouvernance qui laisse à désirer constituera-t-elle toujours un obstacle au développement, auquel cas les profondes réformes socioéconomiques entreprises, notamment le renforcement des capacités, seront vouées à l'échec. Comment encourager les gouvernements à gérer efficacement le processus de développement et à créer un environnement propice à la créativité individuelle et à la responsabilité collective de la société civile? Comment créer les capacités nécessaires afin de satisfaire la demande pressante de liberté et de démocratie pluraliste exprimée aujourd'hui avec force par la société africaine? Comment renforcer nos institutions et élaborer des modes de gestion publique efficaces et efficients pour relever le défi de la pauvreté et du sous-développement? Comment concilier les besoins des administrations en personnel et en compétences nouvelles avec le maintien de la masse salariale à un niveau compatible avec nos recettes? Comment gérer utilement les motivations des agents du secteur public en faisant une impasse totale sur les perspectives d'augmentation des revenus, tout en maintenant la cohésion sociale? La complexité de la plupart de ces questions tient aux conflits de logique qui sont les corollaires de toute réforme en profondeur. Au cœur du débat sur le renforcement des capacités se trouve la question de l'existence et du développement d'un leadership de qualité et approprié, ancré dans la réalité d'une vision prospective du développement de notre continent.

Par conséquent, j'aborderai ce sous-thème sous deux angles: le renforcement des capacités institutionnelles et l'élaboration des politiques, d'une part, et les moyens par lesquels nos partenaires au développement pourraient nous accompagner dans ce processus de renforcement des capacités, d'autre part.

S'agissant des capacités institutionnelles en matière d'élaboration de politiques, permettez-moi de reprendre à mon compte les résultats des travaux d'un groupe d'experts des Nations Unies qui s'est réuni récemment afin de se pencher sur cette question. Au cours de cette réunion, nous avons convenu de mettre l'accent sur l'interaction dynamique qui existe entre le politique et les politiques.

En effet, le renforcement des capacités procède des politiques, mais il ne peut être véritablement opérationnel et efficient que si le comportement du politique lui-même est efficace. En d'autres termes, les réformes décisionnelles et les réformes politiques recouvrent certains domaines communs et s'inscrivent dans une relation d'interdépendance, d'autant plus que l'élaboration des politiques concerne, en dernier ressort, le choix et la répartition de la volonté politique et des ressources. Dans toutes les idéologies poli-

tiques, seules les autorités publiques légitimes ont le droit d'opérer les choix et de les appliquer.

Par ailleurs, il est important d'établir une distinction fondamentale entre les fonctions de l'Etat et les services que les pouvoirs publics peuvent déléguer à d'autres acteurs, notamment le secteur privé. Il n'en demeure pas moins que le mandat prioritaire de l'Etat ne peut nullement être transféré et qu'il conditionne le contexte dans lequel s'opèrent, dans un pays donné, les choix décisifs, notamment les choix relatifs aux équipements et aux infrastructures, aux activités liées à l'éducation, à la lutte contre la pauvreté, à la répartition des tâches entre les secteurs public et privé, à la réglementation de ces secteurs, etc.

Les nombreux efforts déployés par l'Afrique pour sortir du sous-développement nécessitent un renforcement considérable des capacités. Cet effort pourrait prendre la forme d'une recommandation visant à accorder la priorité absolue à la formation de spécialistes de pointe en matière d'élaboration de politiques. Par conséquent, il est essentiel d'inclure dans les programmes de nos universités des cours en sciences décisionnelles. Ces programmes pourraient reposer sur l'expérience déjà acquise par les institutions d'études politiques, tout en apportant les ajustements nécessaires afin de répondre aux besoins d'excellence de chaque pays en matière d'élaboration et de mise en œuvre des plans et programmes de développement. Certes, il faudra un certain temps avant que tous ces programmes ne puissent former des spécialistes. Mais un programme d'urgence peut être mis en place en guise de solution intermédiaire, notamment le recyclage accéléré de ceux qui disposent déjà de connaissances dans ce domaine. Des programmes de formation similaires peuvent être envisagés également aux niveaux régional et international.

En fait, étant donné que le renforcement des capacités concerne l'ensemble des secteurs tant au niveau de l'Etat que des autres acteurs du développement, notamment la société civile et le secteur privé, il est vital que la structure qui est mandatée et chargée d'élaborer les décisions qui ont une incidence sur la vie et le devenir des autres acteurs, soit dirigée par des cadres compétents, consciencieux et suffisamment motivés. Par conséquent, l'élaboration des politiques doit comprendre un volet distinct qui exige des élites une gestion publique de qualité et appelle un profil de carrière différent et suffisamment attractif. Ainsi, chaque pays devrait compter au moins un organisme de recherche et d'études disposant d'une masse critique d'experts nationaux de premier ordre et possédant suffisamment d'expérience, qui procéderaient à l'étude et à l'élaboration des choix concernant les grandes questions d'intérêt national.

Tout en travaillant en toute indépendance, ces organismes apporteraient leur contribution à la réflexion de la société et des pouvoirs publics sur les questions d'ordre politique. C'est la raison pour laquelle le renforcement des capacités institutionnelles et humaines de gestion du développement constitue, depuis les années 80, une préoccupation des gouvernements africains et de leurs partenaires. A cet égard, on pourrait citer le Programme d'assistance technique du PNUD, qui est en train d'être mis en œuvre dans la plupart des pays africains, et l'initiative prise par la Banque mondiale en 1995 de parrainer la réflexion sur le renforcement des capacités. Aujourd'hui, il est nécessaire d'aller au cœur du débat et de déployer les efforts requis pour imprimer une dynamique interne en faveur de l'amélioration des capacités et du développement.

Compte tenu de ce qui précède, quelles sont les nouvelles perspectives de coopération institutionnelle? Le renforcement de la coopération en Afrique appelle d'emblée un changement de mentalités. En d'autres termes, il importe de revoir l'ensemble des actions de coopération visant à renforcer les capacités de gestion publique dans un pays donné et de redéfinir les modalités d'intervention de nos partenaires. En effet, depuis la mise en place des programmes d'ajustement structurel dans les économies africaines, on assiste à une croissance du nombre des organismes de développement, parallèlement à la réduction sensible des capacités des administrations africaines.

Lorsque les partenaires financent les projets, ils essaient de rentabiliser certains d'entre eux et de mettre en place un système de gestion efficace. Toutefois, ces projets ne prennent pas en compte les externalités positives ou négatives. Il s'ensuit qu'en définitive les projets — même ceux qui sont censés renforcer les capacités — freinent le développement institutionnel. Etant donné que la durée, le coût et le lieu d'implantation des projets sont déterminés à l'avance, les organismes d'aide prennent des engagements jusqu'à un certain point. Ce type d'intervention est adapté pour l'aide publique dont les budgets sont gérés dans le cadre des programmes annuels. Lorsque le rythme des décaissements d'une entité bénéficiaire laisse à désirer, celle-ci s'expose au risque de ne pas voir son budget renouvelé. Dans le même temps, il lui est interdit de dépasser son budget. Il s'agit là des conditionnalités dont plusieurs conférences ont déjà débattu. Je crois savoir qu'au niveau de nos partenaires, la réflexion est très avancée en ce qui concerne la révision de ces conditionnalités.

En revanche, le développement institutionnel — et partant le renforcement des capacités — ne peut s'inscrire que dans le long terme. Une approche à court terme inadaptée et fondée sur le non-partage des risques

mine plus qu'elle n'améliore les capacités intrinsèques des institutions publiques concernées. Il faut donc rechercher les voies et moyens d'apporter l'aide publique nécessaire de façon à éviter que les risques liés aux dons ou aux prêts ne soient supportés par le bénéficiaire uniquement. Si nous voulons assurer le développement, il faut veiller à ce que les projets ne conduisent ni à la déstabilisation des institutions récipiendaires ni à l'émergence d'administrations à deux vitesses.

Pour corriger les distorsions qui peuvent exister entre la demande et l'offre de renforcement des capacités, beaucoup d'auteurs et d'organismes préconisent désormais l'approche nationale des programmes. Celle-ci concerne tant la formulation de la demande nationale de développement que l'appropriation de l'offre. Elle implique une large concertation qui dépasse le cadre purement classique des lettres d'intention ou du recrutement de consultants pour un certain nombre de projets. L'approche nationale doit favoriser la valorisation et la promotion de l'expertise nationale dès la mise en place du programme qui, à son tour, doit tendre à établir un équilibre fécond entre l'expertise locale et l'expertise étrangère.

Le problème majeur qui se pose concerne moins l'acquisition du savoir-faire technique que le transfert des processus qui y conduisent et la participation active des acteurs nationaux au processus de changement. A l'avenir, les interventions devront permettre aux Africains de mieux définir le rôle et la mission des pouvoirs législatif et consultatif, du système judiciaire et de la société civile dans l'exercice des fonctions suivantes: la transparence et le contrôle de la gestion de l'Etat et des affaires publiques, la liberté d'information et d'expression, l'indépendance du système judiciaire et la consolidation de la primauté du droit. Les partenaires au développement devront associer les gouvernements africains à la définition du type d'assistance à apporter aux sociétés africaines, lesquelles doivent participer au contrôle de la gestion des affaires publiques en constituant un contre-pouvoir, ainsi qu'en sauvegardant la paix et la stabilité.

Les principes précédents pourraient servir de fondement aux stratégies d'assistance révisées, à la détermination des axes d'intervention sur la base d'un dialogue constructif sur les politiques et à la satisfaction des besoins immédiats sans négligence des préoccupations à long terme. Ainsi, les gouvernements, le secteur privé et la société civile pourront-ils parvenir, grâce à leur interaction, à un consensus sur les politiques et les programmes. Il faudra exécuter les programmes et les projets de telle façon qu'ils soient pilotés durablement par des responsables nationaux, que des capacités stratégiques soient créées et que soit assurée la coordination des différentes interventions d'appui au développement.

A cet égard, en juin 1992, les attentes de mon pays, le Burkina Faso, ont été satisfaites par la mise en place d'un programme d'appui à l'administration. Ce programme, auquel plusieurs partenaires ont apporté des contributions coordonnées (dont le montant total atteignait 42,1 millions de dollars), a permis de réformer le système de passation des marchés publics et d'informatiser les procédures de dépenses publiques. Il a également permis de procéder à l'informatisation des services de la douane et des impôts, au renforcement et à la revitalisation du contrôle financier, à l'informatisation progressive de l'indice des prix à la consommation et à une étude sur le profil de pauvreté dans le pays. En effet, le renforcement des capacités requiert à la fois la formation et l'introduction dans nos administrations des techniques de gestion modernes et des services auxquels les pays du Nord doivent leur efficacité.

Dans le secteur public, nous avons utilisé les techniques de gestion modernes pour mener des réunions sur le rôle et la mission de l'Etat. Ces réunions ont permis de prendre un certain nombre de décisions concernant les effectifs de la fonction publique et la réduction de la masse salariale. En ce qui concerne la justice, il s'agissait de recruter davantage de magistrats et d'améliorer leur formation par l'organisation de séminaires et de cours de spécialisation, notamment dans le domaine du droit des affaires. Au niveau parlementaire, il s'agissait principalement de rechercher les voies et moyens de renforcer les activités du Parlement de façon qu'il puisse contrôler efficacement les actions de nos gouvernants.

Nous pourrions débattre pendant toute une journée de la question du renforcement des capacités, et tel est justement l'objet du présent séminaire. Nous sommes ici pour apporter une modeste contribution au débat sur un sujet d'importance capitale pour l'Afrique et qui ne devrait pas — je suis tout à fait d'accord — devenir un simple slogan. C'est dans cette optique que nous devons nous attacher à réfléchir à la réorganisation des structures de formation afin de former des cadres compétents et motivés pour servir leurs pays.

Jose Sulemane

Ministère du Plan et des Finances, Mozambique

Après les différents exposés que nous avons entendus, j'insisterai dans mon intervention sur cinq aspects du renforcement des capacités, en

supposant que des réformes économiques sont en chantier dans de nombreux pays.

Le premier aspect que j'aimerais aborder concerne la nécessité de changer les mentalités, thème abordé dans les exposés précédents. La formation seule ne suffit pas: elle doit être complétée par d'autres facteurs. Je connais des amis et des collègues qui ont participé à différents séminaires à l'Institut du FMI et dans d'autres institutions, mais qui n'ont rien fait une fois rentrés au pays. Outre l'élaboration d'une vision nationale et de slogans du genre "joignez l'acte à la parole" ou "donnez l'exemple", il faut se pencher également sur les questions relatives aux progrès personnels.

L'Institut multilatéral d'Afrique et les autres institutions de formation en Afrique ne devraient pas former le personnel uniquement dans le domaine de la macroéconomie, mais également dans les domaines afférents aux progrès personnels. Il ne s'agit pas uniquement d'inculquer des connaissances aux gens, mais aussi de les amener à appliquer ce qu'ils ont appris, leur fixer des objectifs et renforcer leur confiance en eux-mêmes, de façon qu'ils ne craignent pas l'échec lorsqu'ils s'emploient à atteindre ces objectifs. Les progrès personnels sont nécessaires pour créer la confiance chez les personnes formées. Un institut tel que l'IMA et les autres institutions de formation devraient fournir un certain nombre de règles de base qui permettraient de renforcer avec succès nos capacités en matière de formulation et de mise en œuvre des politiques.

Le second aspect que je voudrais aborder est celui de l'allègement de la pauvreté. Le renforcement des capacités devrait contribuer à l'allègement de la pauvreté. Ceci devrait être possible, car il y a un certain nombre de problèmes culturels dans les pays d'Afrique subsaharienne qui sont, en partie, à l'origine de la pauvreté.

Le troisième aspect que je voudrais mettre en évidence a trait à l'importance du secteur informel. Les opérateurs de ce secteur ne paient pas d'impôts, car leurs activités ne sont pas enregistrées. Mais celles-ci constituent l'essence même de l'économie africaine en dépit des effets des guerres civiles ou des chocs extérieurs. Une meilleure compréhension du secteur informel pourrait contribuer à résoudre un certain nombre de problèmes auxquels nous sommes confrontés, en particulier si nous adoptons les approches de marché. Il est vital de mettre tout en œuvre pour résoudre les problèmes auxquels doivent faire face les opérateurs du secteur informel, car il constitue la principale source d'emplois. Une fois reconnu que le secteur informel constitue l'essence même de l'activité de production, on peut mettre à profit les politiques budgétaires et financières pour constituer des fonds qui mettront les ressources nécessaires à disposition de ce secteur

en dehors des activités des banques commerciales. Ainsi, par l'amélioration des compétences des opérateurs du secteur informel, pourrions-nous peut-être résoudre certains problèmes liés à la pauvreté. Lorsque j'étudiais aux Etats-Unis, j'ai constaté que la plupart de mes condisciples américains avaient bénéficié de prêts bancaires pour faire leurs études. Nous n'avons rien de tel dans un pays comme le Mozambique.

Un quatrième aspect du renforcement des capacités concerne l'utilisation de ce qu'il est convenu d'appeler le cadre budgétaire à moyen terme du renforcement des capacités. Le problème réside dans la recherche des voies et moyens d'assurer la pérennité des programmes de renforcement des capacités. Permettez-moi de me référer, une fois de plus, à mon expérience d'étudiant. Les recettes tirées des frais d'inscription dans les universités où j'ai fait mes études représentent environ 50% des exportations officielles du Mozambique. Ceci montre, de toute évidence, que la plupart de nos économies sont de taille très modeste puisqu'une université américaine de 10.000 étudiants dispose de presque autant de ressources qu'un pays africain. Nous devons peut-être tirer des enseignements de l'expérience de ces organismes à but non lucratif dans le domaine du renforcement des capacités dans un pays tel que le Mozambique. Par ailleurs, dans une autre université où j'ai étudié, les ressources représentent environ le tiers du PIB officiel du Mozambique et l'équivalent du cinquième de l'encours de la dette extérieure de mon pays. Ces institutions ont constamment investi et maintenu leurs fonds de dotation au fil des ans. Nous devrions peut-être mettre à profit l'expérience de ce type d'institutions pour la recherche des voies et moyens d'assurer la pérennité de nos programmes de renforcement des capacités.

La seule difficulté que j'entrevois à ce niveau concerne les sources de financement. L'expérience de mon pays, le Mozambique, montre qu'il reçoit chaque année environ un milliard de dollars d'aide. Une partie de ces ressources pourrait servir à créer un fonds de dotation pour le renforcement des capacités. Il suffirait d'intégrer cette proposition dans le document-cadre de politique économique et d'en discuter avec les pays donateurs en tenant compte de la performance de l'économie et de la bonne gouvernance. Par exemple, si on investissait un million de dollars dans des bons du Trésor des Etats-Unis, on pourrait obtenir une rentabilité de 5 à 6%, soit 60.000 dollars EU par an. Avec une telle somme, on pourrait recruter 3 titulaires de maîtrise au Mozambique pour un an. Ce type d'approche permettrait peut-être de contribuer à résoudre le problème du renforcement des capacités et de sa durabilité.

Un dernier aspect important — mais qui n'est nullement propre au Mozambique — est que nos responsables ne se penchent pas de façon cri-

tique sur le rôle des expatriés dans les programmes d'assistance technique. Il m'a été donné de voir des cas où des expatriés occupent un poste depuis dix ans et exercent les mêmes fonctions sans jamais transmettre leurs connaissances aux fonctionnaires locaux. La faute incombe, en particulier, à nos responsables qui renouvellent constamment les contrats de ces expatriés sans procéder à une évaluation approfondie des résultats obtenus en matière de transfert de connaissances et de savoir-faire technique.

Pour me résumer, le problème du renforcement des capacités doit être abordé de façon globale. Fondamentalement, nous devons rechercher les voies et moyens de changer les mentalités, de prendre en compte les intérêts de la majorité de la population — c'est-à-dire alléger la pauvreté — et d'assurer la pérennité de tous les programmes que nous mettons en place, même si nous devons utiliser des méthodes peu orthodoxes pour résoudre les problèmes y afférents.

Commentaires des participants

- L'exemple de l'Ouganda au cours des dix dernières années constitue un témoignage éloquent des contradictions économiques qui existent dans de nombreux pays africains, où une performance macro-économique digne d'éloges va de pair avec une aggravation de la pauvreté. Il convient de repenser de façon objective les fondements politiques des économies des pays africains afin d'habiliter les populations défavorisées et de mettre en place des mesures susceptibles de donner un coup d'arrêt à la paupérisation croissante.
- Les efforts de renforcement des capacités en Afrique devraient s'orienter vers la recherche des voies et moyens d'alléger la pauvreté et de réduire les inégalités et le chômage. Etant donné que le secteur informel constitue la pierre angulaire des activités de production, il devrait être reconnu et mieux pris en compte dans la formulation des politiques et la gestion des activités. Par conséquent, le secteur informel devrait occuper une place de choix dans les plans de renforcement des capacités des pays et des institutions multilatérales en Afrique.
- Dans la planification du renforcement des capacités en Afrique, l'accent a été mis uniquement sur la formation. Celle-ci, bien que nécessaire, est insuffisante. Les programmes doivent aussi prendre en compte les questions d'ordre culturel. Ils doivent faire une place au changement de mentalités, en renforcement de la confiance, aux pro-

grès personnels, à l'intégration des femmes dans le développement et à divers aspects connexes.

- En Afrique, une fois que les bailleurs de fonds se retirent, de nombreux programmes d'assistance s'effondrent en raison du vide créé délibérément au niveau de la gestion. Le renforcement des capacités locales est donc indispensable à la gestion de l'aide ou des dons. Il faut encourager les bailleurs de fonds à confier la microgestion de leurs programmes et projets aux ressortissants des pays bénéficiaires.
- Pour que les économies africaines puissent croître et se développer rapidement, l'intégration économique constitue un impératif urgent et il existe des besoins de formation dans ce domaine que l'IMA devrait s'attacher à satisfaire. Le réseau que l'IMA va mettre en place avec les organisations africaines devrait comprendre les institutions d'intégration sous-régionales. Son futur programme devrait tenir compte des activités relatives aux échanges inter- et intra-régionaux, aux investissements, à la douane et à l'intégration de la production.
- Dans son futur programme, l'IMA devrait se concentrer sur les activités de haut niveau ou de grande importance et mettre à profit la plupart des activités de formation des institutions nationales et régionales disposant de l'expertise nécessaire. L'Institut devrait organiser des ateliers conjoints en collaboration avec les "institutions partenaires" africaines.

V

RÔLE DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES EN MATIÈRE DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS EN AFRIQUE

Ole Blicher Olsen

Ambassadeur du Danemark au Ghana

J'ai jeté un coup d'œil sur le programme de l'IMA pour la période 1999–2000, et l'ai trouvé très intéressant, avec ses 12 cours et 2 séminaires de haut niveau. Ces activités de formation devraient contribuer à éclairer davantage les décideurs sur l'importance du renforcement des institutions, de l'allègement de la pauvreté et de la promotion de la bonne gouvernance. Par ailleurs, elles devraient renforcer leurs capacités de conception et de formulation des politiques en matière d'égalité des sexes, de protection de l'environnement et de libéralisation des systèmes d'échanges et de changes, afin de permettre à l'Afrique de mieux tirer parti de la mondialisation croissante de l'économie.

L'évolution du rôle de l'Etat et les besoins de capacités nouvelles appellent, à leur tour, une évolution du rôle des institutions financières internationales (IFI). Comment les IFI pourraient-elles assumer ce nouveau rôle?

Depuis janvier 1999, la Banque mondiale a élaboré le Cadre de développement intégré (CDI) qui a été adopté par le Gouvernement du Ghana. Au sein du FMI, la Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) a fait l'objet de modifications d'ordre structurel quant à son foyer et à ses objectifs. En conséquence, elle a été rebaptisée Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC), compte tenu de l'accent qui est mis dorénavant sur la réduction de la pauvreté. Cette facilité, tout comme le programme de la Banque mondiale, appelle une approche participative et

l'habilitation des pauvres. Pour sa part, la Banque africaine de développement, en collaboration avec ses partenaires multilatéraux et bilatéraux, continuera d'apporter le soutien nécessaire à la valorisation des ressources humaines, ainsi qu'au renforcement et au développement des principales institutions économiques, à travers les mécanismes de prêt classiques et les dons au titre de l'assistance technique. Cependant, il est nécessaire d'apporter une assistance mieux adaptée à l'amélioration des connaissances et des compétences des responsables gouvernementaux qui ont en charge la gestion des principales fonctions économiques.

La question du renforcement des capacités se résume, à mon avis, en une phrase fort simple: Comment l'Afrique peut-elle rivaliser et survivre dans ce village planétaire? Dans une allocution prononcée à l'occasion d'une récente conférence, le Vice-président du Ghana a fait une déclaration très pertinente pour le thème de ce séminaire. Je le cite: "Il est généralement admis que le développement économique et la pratique de la démocratie doivent aller de pair, sans décalage. Il faut les mener de front. La communauté internationale doit consentir à accorder un peu plus d'aide à l'Afrique, du moins jusqu'à ce que son système économique et politique soit suffisamment vigoureux. Cependant — et cela est fort regrettable — la communauté internationale n'accorde pas suffisamment d'attention aux problèmes de développement et de création des capacités à long terme. Malheureusement, pour l'Afrique, le monde semble ne retenir que les catastrophes et les crises." Puis, il a poursuivi: "Pour que la démocratie en Afrique se renforce et soit durable, il est impératif que les économies et les capacités africaines soient renforcées, faute de quoi nous courons le risque de perdre les acquis démocratiques. Ce n'est que quand les gouvernements élus appréhendent les avantages immédiats notamment de la création de nouveaux emplois, de l'amélioration de l'éducation et de l'habitat, des nouveaux établissements de santé et de l'accroissement du revenu disponible, qu'ils comprennent que la croissance économique et le développement durable contribuent à renforcer, dans une certaine mesure, le processus de démocratisation en Afrique".

Comment les IFI peuvent-elles jouer un rôle moteur pour aider l'Afrique à l'avenir? Au cours des deux derniers jours, nous avons beaucoup appris à la faveur des interventions des différents orateurs. Hier, on a parlé du secteur financier, du marché du travail, du secteur privé, des questions d'égalité des sexes, de l'acquisition des biens et services, des services de consultants, etc. Aujourd'hui, nous avons entendu les exposés des représentants de l'Ouganda, du Burkina Faso et du Mozambique. Je voudrais mettre en relief quelques-unes des observations qui ont été faites. Ainsi que l'ont

souligné les différents orateurs, le changement des comportements, la mise en œuvre des politiques, la bonne gouvernance, la volonté politique et l'appropriation des programmes revêtent une importance capitale. En somme, le maître mot du renforcement des capacités est le partenariat. Par conséquent, quel est le rôle de nos IFI? Les attentes vis-à-vis des IFI sont considérables et la demande de leur assistance est illimitée, non seulement en ce qui concerne les compétences, les attitudes et les comportements, mais également eu égard aux voies et moyens de cristalliser la volonté politique dans les différents pays.

Cyril Enweze

Vice-président chargé des opérations, Groupe de la Banque africaine de développement

Problématique

Des études ont montré que les capacités humaines constituent un préalable à tout développement durable et que la faiblesse des capacités dans les pays africains figure parmi les principaux obstacles au développement. Cette faiblesse se traduit par le manque de masse critique d'expertise technique et de gestion, les carences des institutions, la précarité des infrastructures et les contraintes des ressources financières.

En cette ère de mondialisation, l'Afrique doit faire face à de nombreux défis qui sont devenus encore plus pressants et urgents. Aussi, l'accroissement de la production agricole, une éducation de qualité et l'amélioration des infrastructures sanitaires pour les populations, l'élimination des obstacles qui freinent l'accès des femmes aux postes de responsabilités, tant dans la fonction publique que dans le secteur privé, l'intégration des organisations de la société civile dans le processus de prise de décision et la mise en place d'un système de recherche adéquat constituent-ils les priorités du programme de développement du continent. Afin de combler les lacunes en matière de capacités, il faut non seulement faire preuve de créativité et d'innovation, mais également assurer la pleine collaboration aux niveaux régional et international.

Par conséquent, le renforcement des capacités dans les pays membres constitue une préoccupation majeure pour les institutions financières internationales (IFI), notamment pour la Banque africaine de développement (BAD).

Quelques enseignements

Les efforts passés visant à satisfaire les besoins en renforcement des capacités en Afrique ont été fortement tributaires des programmes des bailleurs de fonds et dépendaient essentiellement de l'offre. Ils n'ont pu assurer le renforcement des capacités de façon durable, car l'approche adoptée laissait à désirer et comportait les lacunes suivantes:

- il s'agissait essentiellement d'efforts de renforcement des capacités induits par les bailleurs de fonds, sans aucune appropriation au niveau local;
- ils avaient un caractère à court terme et ad hoc et ils privilégiaient la poursuite des objectifs à court terme des projets/programmes, plutôt qu'ils ne cherchaient à jeter les bases d'un développement durable;
- ils étaient souvent mal coordonnés, faisaient intervenir plusieurs bailleurs de fonds qui parfois s'attaquaient séparément aux mêmes problèmes; ces efforts ont souvent entraîné une surcharge de travail, dans la mesure où ils absorbaient les maigres capacités disponibles au niveau local.

Soutien de la BAD aux efforts de renforcement des capacités

Au fil des ans, le Groupe de la Banque africaine de développement a également apporté son soutien au renforcement des capacités dans ses pays membres régionaux. L'assistance du Groupe de la Banque a été accordée sous forme de prêts et de dons (tant pour l'appui aux projets que pour l'appui aux programmes) et par le truchement d'un soutien institutionnel spécifique. Des prêts et des dons ont été approuvés pour les initiatives générales de renforcement des capacités, afin, d'une part, d'appuyer l'investissement dans le secteur de l'éducation et dans d'autres domaines du secteur social et, d'autre part, de soutenir les réformes de la fonction publique et les programmes de développement institutionnel au titre de l'ajustement structurel et au titre de l'assistance technique et d'études autonomes.

La BAD a également apporté une aide soutenue à des institutions régionales spécifiques, en particulier celles qui assurent la recherche et le renforcement des capacités dans les domaines de l'agriculture, du développement rural, de la santé et de l'éducation. Elle a également apporté son soutien à des programmes spécifiques tels que la recherche sur le sida en Afrique et la biotechnologie. Cette assistance a été financée à partir des ressources de son budget administratif, de ses revenus nets ou des

ressources du Fonds d'assistance technique (FAT). Permettez-moi de mentionner quelques-unes des institutions qui ont bénéficié de l'assistance du Groupe de la Banque: l'Association pour le développement de la riziculture en Afrique de l'Ouest (ADRAO); le Centre international pour l'élevage en Afrique (CIPEA); le Centre international pour la physiologie et l'écologie (CIPE); l'Institut international pour la recherche sur les cultures dans les zones tropicales semi-arides (ICRISAT); l'Association des institutions africaines de financement du développement (AIAFD); l'Association des Bourses de valeurs africaines (ABVA); l'Agence africaine de biotechnologie (AAB); l'Organisation arabe pour le développement de l'agriculture (OADA); l'Organisation africaine des institutions d'audit (AFROSAI); le Centre africain pour le développement et les études stratégiques (ACDESS); l'Organisation de lutte contre les criquets migrateurs — Afrique de l'Est (DLCO-EA) et l'Université Senghor. La BAD est également un membre fondateur de la Fondation africaine pour le renforcement des capacités (FARC) à Harare. A travers l'Initiative de formation pour la gestion agricole en Afrique (AMTA), entreprise commune à la BAD, au Fonds international pour le développement agricole (FIDA) et à l'Institut de la Banque mondiale (WBI), la Banque propose également des cours de formation en matière de gestion et de politique agricole.

Dans le cadre des efforts qu'elle déploie pour résoudre les problèmes de pauvreté en Afrique, la Banque a également mis au point des procédures, des mécanismes et des directives a pour la coopération avec les organisations non gouvernementales (ONG) et pris une initiative spéciale — l'Initiative de microfinancement en Afrique (AMINA) — qui contribue au renforcement des capacités en vue de satisfaire les besoins de microfinancement. Les activités de renforcement des capacités d'AMINA visent, entre autres, à améliorer les compétences opérationnelles et de gestion en microfinancement des partenaires comme les ONG, les banques villageoises, les institutions qui fournissent les services financiers aux microentrepreneurs, en particulier les femmes, et les populations rurales, notamment dans les pays à faible niveau de revenu par habitant.

La Banque soutient également le développement du secteur privé en Afrique. Par le truchement des banques de développement, elle a accordé des lignes de crédit qui ont permis de créer et de développer des entreprises privées dans de nombreux pays africains et de renforcer les capacités des intermédiaires bénéficiaires, afin de mobiliser les ressources et de mieux satisfaire les besoins de leurs clients du secteur privé.

Outre le financement, la Banque a également apporté une assistance directe pour le renforcement des capacités institutionnelles dans le secteur

privé. Avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la Société financière internationale (SFI) et d'autres bailleurs de fonds, elle a coparrainé la création du Projet Africain de Développement des Investissements (APDF) et de la Société de gestion des services pour l'Afrique (AMSCO). Par ailleurs, la Banque a joué un rôle primordial dans la mise sur pied de la Banque africaine d'import-export (AFREXIMBANK), institution qui a pour vocation de promouvoir les échanges africains. Elle a également apporté un appui institutionnel à la Table ronde des hommes d'affaires africains (ABR), qui s'emploie à promouvoir le développement du secteur privé sur le continent.

Quelques programmes de partenariat stratégique

La BAD a également participé à des programmes de partenariat stratégique avec d'autres institutions de financement du développement en vue de satisfaire les besoins croissants de renforcement des capacités en Afrique à un rythme qui soit à la mesure de l'ampleur et de l'urgence du problème. Ces partenariats visent à améliorer les modalités de collaboration avec les pays bénéficiaires, mettre à profit les avantages comparés de chaque institution financière internationale et assurer l'efficacité-coût des interventions face à l'amenuisement de l'aide publique au développement (APD). Le Partenariat pour le renforcement des capacités en Afrique (PRCA) et l'Institut multilatéral d'Afrique (IMA), dont l'inauguration fait l'objet des présentes réunions et tables rondes, constituent deux exemples tangibles de cette nouvelle approche de partenariats pour le renforcement des capacités des institutions financières internationales.

A la différence de nombreux programmes précédents de renforcement des capacités qui étaient conçus à l'extérieur, le PRCA est une initiative pilotée par des Africains, qui a mis à profit de façon judicieuse les avantages des partenariats extérieurs pour sa conception, son élaboration et sa mise en œuvre. Il s'agit d'une initiative conjointe de hauts cadres africains, de la BAD, de la Banque mondiale et du FMI. Le partenariat a été initié en 1995 par les Ministres africains des finances. La gestion du PRCA repose également sur le principe du partenariat, dans la mesure où il sera dirigé par un Conseil exécutif d'experts indépendants, dont le siège sera logé à la FARC, et par un Conseil des Gouverneurs représentant les pays membres et les institutions partenaires extérieures, ainsi que les bailleurs de fonds. Aux termes du consensus intervenu, le PRCA doit privilégier le renforcement des capacités dans le secteur public et dans les domaines de l'interface entre secteur public et société civile. On

s'attend à ce que les activités du PRCA démarrent dans les meilleurs délais.

L'Institut multilatéral d'Afrique, qui a été inauguré hier, est l'entreprise la plus récente qui illustre l'initiative de partenariat stratégique mise en place par la BAD, le FMI et la Banque mondiale. L'IMA a pour mission d'assurer une formation d'excellente qualité dans les domaines de l'élaboration de la politique économique et de la gestion. Il permettra aux trois institutions de mobiliser leurs ressources pour la formation et d'organiser une gamme plus large d'activités de formation à l'intention des responsables gouvernementaux et des autres participants. Il va sans dire qu'à moyen et long termes, l'IMA contribuera à former un grand nombre de cadres africains appelés à jouer un rôle crucial dans la gestion de l'économie des différents pays.

Les principales caractéristiques de la formation qui sera offerte par l'IMA et les contributions qu'il entend apporter au renforcement des capacités comprennent notamment:

- la haute qualité de la formation qui sera proposée par l'Institut;
- l'opportunité que le cadre de l'IMA offre d'organiser des cours conjoints mettant à profit l'expérience régionale de la BAD et l'expérience mondiale en matière de développement du FMI et de la Banque mondiale en vue de résoudre les problèmes spécifiques de l'Afrique;
- la synergie qui sera créée grâce au partenariat;
- la création graduelle d'un programme de formation axé sur l'Afrique;
- l'opportunité qui sera offerte aux responsables et participants africains de partager leurs expériences, de s'enrichir mutuellement dans un cadre unique; et
- l'utilisation des moyens de télé-enseignement modernes afin d'accroître la portée de la formation dispensée aux participants.

Hormis les activités de formation directe qui seront entreprises par l'IMA, il est également prévu que l'Institut apporte sa contribution au renforcement des capacités des autres institutions africaines de formation afin d'améliorer la qualité de leurs programmes de formation. Le personnel de ces institutions pourrait prendre part aux activités de l'IMA en qualité de personnes ressources et de participants.

L'initiative de l'IMA constitue donc un partenariat avantageux qui, du point de vue de l'efficacité-coût, est calqué sur le modèle de l'Institut multilatéral de Vienne (JVI) et de l'Institut régional de formation de Singapour (STI).

Institut de formation interne

Outre l'appui au renforcement des capacités dans ses pays membres régionaux, la BAD attache également une grande importance au renforcement de ses capacités internes. A cet égard, elle a mis sur pied son propre institut de formation interne, en l'occurrence l'Institut de la Banque africaine de développement (CADI). Celui-ci propose des cours tant aux pays membres régionaux qu'au personnel de la Banque. Les cours proposés aux pays membres régionaux concernent la gestion des projets, la gestion macroéconomique, les questions d'environnement et la problématique d'égalité des sexes en matière de développement.

Conclusion

Pour conclure, permettez-moi de réitérer que, pour le Groupe de la Banque africaine de développement — et partant, pour les autres institutions de financement du développement — le renforcement des capacités fait partie intégrante des efforts de développement. Pour sa part, la BAD a consacré ce principe dans la perspective qu'elle vient d'élaborer.

A présent, pour accélérer l'élan dans cette course contre la montre, multiplier et sauvegarder les résultats, il faut prendre en compte les points que voici :

- les pays membres régionaux doivent faire preuve de plus d'engagements et d'initiatives au niveau national en vue de créer et de mettre à profit les opportunités de renforcement des capacités et les capacités existantes;
- en ce qui concerne les opportunités de renforcement des capacités, il faudrait encourager l'appropriation et l'enthousiasme, tant au niveau communautaire qu'à celui de toutes les composantes de la société civile;
- le secteur privé doit participer davantage aux efforts de création de nouvelles capacités et mettre à profit les capacités existantes;
- les gouvernements doivent mettre en œuvre des politiques économiques solides et stables, assurer la stabilité politique et créer un cadre propice, afin de retenir et de maintenir les capacités créées;
- il faut assurer un soutien technique et financier continu et suffisant, notamment par le truchement des partenaires extérieurs.

Ces éléments fondamentaux, associés aux efforts que déploient les institutions financières internationales et les autres partenaires pour renforcer

les capacités en Afrique, constituent des bases solides pour l'entrée dans le nouveau millénaire.

Saleh M. Nsouli

Directeur adjoint, Institut du FMI

Introduction

L'intitulé de ce séminaire inaugural met en évidence — et à juste titre — trois composantes essentielles et intimement liées qui constituent la pierre angulaire du développement économique, en l'occurrence le renforcement des capacités, la gouvernance et les réformes économiques. Le renforcement des capacités — développement des compétences et des institutions — revêt une importance capitale pour la croissance économique durable. Mais les compétences acquises ne peuvent être pleinement mises à profit et les institutions fonctionner efficacement sans une bonne gouvernance. Les réformes économiques ne peuvent non plus être mises en œuvre de façon adéquate sans institutions efficaces. S'agissant du thème de la présente session, je voudrais aborder la question spécifique du rôle des institutions financières internationales (IFI) en matière de renforcement des capacités en Afrique.

Ces dernières années, l'incidence du renforcement des capacités sur la croissance économique a fait l'objet d'un volume sans cesse croissant d'études économiques. Le consensus qui émerge de la littérature économique est que les institutions jouent un rôle crucial dans la croissance économique. Par exemple, Rodrik (1977) montre que les institutions ont joué un rôle prépondérant dans la performance économique de l'Asie de l'Est. Par ailleurs, le fait que certains pays aient obtenu des résultats meilleurs que d'autres s'explique par les différences de capacités institutionnelles. A cet égard, un indice de la qualité des institutions permet d'expliquer les différences en matière de croissance entre pays — différences qui ne sont pas imputables à des variables classiques telles que l'accumulation du capital, le progrès technique et l'accroissement de la main-d'œuvre. Ces conclusions semblent se confirmer à travers différents calculs de régression.

Dans un autre document, Easterly et Levine (1998) soulignent que les potentialités de croissance de l'Afrique étaient parfois supérieures à celles de l'Asie de l'Est dans les années 60. Selon ces auteurs, le fait que ce potentiel

ne se soit pas concrétisé tient essentiellement à un certain nombre de facteurs sociaux et politiques, notamment la faiblesse des taux de scolarisation, l'instabilité politique et la précarité des infrastructures.

Dans une étude portant sur 133 pays, Hall et Jones (1997) montrent que les différences d'infrastructure sociale expliquent, dans une large mesure, les différences de production par ouvrier. Selon eux, les institutions qui favorisent la production par rapport au "détournement" — mauvaise utilisation de la production — et certaines formes de propriété privée encouragent l'accumulation du capital humain et physique et accroissent ainsi la productivité totale des facteurs et, partant, la production nationale.

Ces études mettent notamment en évidence un autre fait majeur, à savoir que l'accumulation du capital ne suffit pas en soi à assurer la croissance. La complémentarité entre des institutions de qualité et efficaces, d'une part, et l'accumulation du capital, d'autre part, est primordiale pour assurer une croissance durable.

Compte tenu de ce qui précède, la question qui se pose n'est plus de savoir "si les institutions sont importantes", mais plutôt "quelles institutions sont les plus importantes et comment les mettre en place?" Dans un exposé qu'il fera dans quelques jours au cours d'une conférence parrainée par le FMI sur la seconde génération de réformes, Rodrik (1999) affirme qu'il faut mettre l'accent sur les institutions qui sont de nature à assurer le fonctionnement sans heurt des marchés. Parmi celles-ci, on pourrait citer un système de droits de propriété clairement défini, qui protège les biens des investisseurs et garantit la rentabilité de leurs actifs; un système de réglementation, qui limite les pires formes de fraude et de comportements anti-concurrentiels; des institutions sociales et politiques qui atténuent les risques et assurent la gestion des conflits sociaux; et enfin, la primauté du droit et un gouvernement "aux mains propres".

Quelle est la qualité réelle des institutions en Afrique? Une enquête portant sur 23 pays africains, menée par le "Harvard Institute for International Development" et passée en revue par Sievers (1998), présente des résultats mitigés en ce qui concerne les institutions gouvernementales et judiciaires en Afrique. Selon Sievers, les institutions africaines sont "meilleures qu'on ne le pense en général, mais elles ne suffisent pas pour autant à assurer une croissance forte et soutenue". Interrogées au sujet de problèmes tels que la corruption, le degré de primauté du droit et l'efficacité du système judiciaire national pour l'exécution des contrats, les entreprises africaines ont donné des appréciations qui étaient en moyenne égales ou légèrement inférieures à celles des autres pays en développement. Ces appréciations conduisent à penser qu'il faudrait

développer davantage les institutions africaines en vue de promouvoir le développement.

Sur ce fond de littérature économique, la suite de mes commentaires sera articulée comme suit. Tout d'abord, j'aborderai la question du rôle des IFI dans le domaine du renforcement des capacités. Puis, je traiterai du rôle du FMI à cet égard; il va sans dire que les approches des IFI, en particulier celle du FMI, pour le renforcement des capacités s'appliquent à la plupart des pays, y compris ceux d'Afrique. En troisième lieu, et de façon plus précise, je me pencherai sur le rôle de l'Institut du FMI en matière de renforcement des capacités en Afrique.

Rôle des institutions financières internationales en matière de renforcement des capacités

Les institutions financières internationales se distinguent selon leurs objectifs spécifiques et leurs domaines de spécialisation et d'expertise. A titre d'exemple, il existe des différences significatives entre les trois institutions financières internationales ici représentées — la Banque africaine de développement, le FMI et la Banque mondiale — en ce qui concerne leurs missions respectives. Cependant, il existe également des similitudes en ce qui concerne la contribution qu'elles apportent généralement au renforcement des capacités et leurs mécanismes d'intervention. Comme l'a montré Kifle (1998), les IFI peuvent adopter — et ont adopté — un certain nombre d'approches pour appuyer le renforcement des capacités.

Tout d'abord, de nombreuses IFI apportent généralement leur financement, sous forme de prêts, mais ceux-ci comportent dans certains cas un volet "don" non négligeable destiné à aider les autorités à atteindre les objectifs fixés d'un commun accord avec les IFI. Ce financement peut venir en appoint à des investissements spécifiques, notamment la construction d'infrastructures et le renforcement des capacités, ou faire partie d'un ensemble de projets spécifiques destinés à un secteur ou à l'ajustement de l'ensemble de l'économie.

Ensuite, les IFI apportent leur appui aux efforts que les autorités déploient pour élaborer des politiques permettant d'atteindre des objectifs économiques et sociaux spécifiques. Ce processus nécessite, en général, d'intenses consultations avec les responsables et les représentants du secteur privé du pays concerné, et entre le siège et le personnel résident des IFI, afin d'identifier les goulots d'étranglement et les problèmes auxquels le pays est confronté. Cette étape est généralement suivie d'un rapport écrit qui résume les conclusions et recommandations de politiques proposées par le

personnel de l'IFI. Les mesures de politiques adoptées peuvent comprendre des ressources destinées en particulier au renforcement des capacités dans les domaines social et économique.

Troisièmement, les IFI encouragent l'élaboration, la diffusion et l'adoption de normes ou de codes de bonne pratique en vigueur au plan international pour les activités économiques, financières et commerciales. L'adoption et la mise en œuvre de ces codes et normes contribuent à la mise sur pied d'institutions pleinement opérationnelles.

Quatrièmement, de nombreuses IFI assurent la formation dans un large éventail de domaines. Cette formation peut s'inscrire dans le cadre des projets spécifiques qu'un pays met en œuvre avec le soutien d'une IFI, par exemple pour les réformes des entreprises publiques, de la fonction publique, de l'administration fiscale ou du secteur financier. Elle peut se faire également dans le cadre de cours, ateliers et séminaires organisés par les institutions de formation des IFI, comme l'Institut africain de développement de la Banque africaine de développement, l'Institut du FMI et l'Institut de la Banque mondiale.

Cinquièmement, les IFI collaborent avec les institutions régionales de formation et de recherche — notamment en Afrique, la Fondation africaine pour le renforcement des capacités (FARC) et le Consortium africain pour la recherche économique (CARE) — afin de former des analystes économiques, des officiels et des “stagiaires”, et appuyer la recherche économique menée en Afrique.

Toutefois, il convient de ne pas perdre de vue que les IFI ne doivent jouer qu'un rôle d'appui et qu'il incombe, avant tout, aux pays eux-mêmes de renforcer leurs capacités.

Rôle du FMI en matière de renforcement des capacités

La contribution du FMI au renforcement des capacités en Afrique a été multiforme. Dans ce domaine, le FMI a joué un rôle essentiel par ses relations avec de nombreuses institutions gouvernementales dans les pays africains. Ce rôle va au-delà de l'octroi de prêts et des efforts de réduction de la dette. En fait, le FMI apporte une contribution au renforcement de l'expertise et des “capacités en matière de politique économique” au titre de toutes ses activités principales. Fondamentalement, ses modalités d'intervention sont au nombre de quatre.

Tout d'abord, la formation économique proposée par l'Institut du FMI (et parfois par d'autres départements du FMI) constitue un moyen vital d'assistance. Les cours sur la gestion macroéconomique et les thèmes spé-

cialisés s'adressent aux fonctionnaires de différents niveaux et à différents types d'institutions. Au cours des vingt dernières années, plus de 3.000 fonctionnaires des banques centrales africaines, des ministères des finances, de l'économie et du plan et d'autres organismes gouvernementaux ont participé aux sessions de formation proposées par l'Institut du FMI.

Ensuite, l'assistance technique apportée par le FMI constitue un autre mécanisme non négligeable du renforcement des capacités. Par le truchement de son programme d'assistance technique, le Fonds s'attache à répondre aux besoins spécifiques des pays membres dans une large gamme de domaines, notamment l'administration fiscale, la politique de dépenses publiques, la restructuration des banques commerciales, la supervision bancaire et les systèmes de statistiques. En 1999, le temps consacré par le personnel du FMI à l'assistance technique était cinq fois plus important qu'en 1991. Les départements chargés des questions monétaires et de change et des questions budgétaires ont joué un rôle essentiel dans cette assistance technique. Il en va de même pour le département de la statistique qui, dans le cadre de nombreuses missions, a aidé à développer l'expertise locale en matière de collecte, de traitement et de diffusion des données économiques.

Troisièmement, les consultations avec les pays membres, au titre de l'Article IV, constituent un mécanisme moins explicite — mais non moins important — de renforcement des capacités. Tout au long de ce processus, le FMI et les autorités entretiennent un dialogue de grande portée nécessitant une analyse approfondie de la situation économique, l'étude des différents choix de politiques et la formulation de mesures de politiques. Des analystes, le personnel d'encadrement des ministères-clés et des banques centrales et des décideurs gouvernementaux de haut niveau participent à ces échanges. Etant donné qu'elles nécessitent un dialogue entre ces fonctionnaires, les consultations du FMI amènent les différentes institutions, ainsi que les unités au sein de chacune d'elles, à collaborer de façon plus étroite. Ces échanges contribuent à renforcer les capacités du pays à analyser les problèmes et à concevoir des solutions. Par ailleurs, ces dernières années, le FMI a déployé beaucoup d'efforts afin d'encourager ses membres à assurer une plus grande transparence et à adopter et respecter les normes internationales. L'accent a été mis sur l'amélioration de la transparence en matière de pratiques monétaires et budgétaires, le renforcement de la réglementation et de la supervision bancaires, et une meilleure diffusion des données. Nombre de ces mesures sont contenues dans différents documents du Fonds, notamment le Code de bonnes pratiques en matière de transparence budgétaire, le Code de bonnes pratiques en matière de transparence monétaire et de politiques financières, les Normes

de diffusion des données spéciales et le Système général de diffusion de données.

Quatrièmement, le dialogue concernant la conception des programmes du Fonds et le suivi de leur mise en œuvre constituent un autre moyen de renforcer les capacités de gestion de la politique économique. Par rapport aux consultations au titre de l'Article IV, les programmes qui bénéficient du soutien du FMI mobilisent d'importantes ressources humaines dans les pays membres et dans d'autres IFI. Ces efforts communs contribuent, dans une large mesure, à renforcer les unités de base de la gestion économique, en particulier au sein des ministères des finances et des banques centrales. Le renforcement de l'expertise et des connaissances au niveau de ces unités se fait de façon cumulative. Au fil du temps, il crée de meilleures capacités dans de nombreux domaines de la gestion des politiques.

En somme, les nombreuses facettes des échanges entre le personnel du FMI et les autorités peuvent être considérées comme un modèle de renforcement des capacités. La formation proposée par le FMI s'adresse directement aux fonctionnaires de tous les niveaux; l'assistance technique apporte l'expertise dans les domaines spécialisés; et les consultations au titre de l'Article IV, ainsi que les négociations et la mise en œuvre des programmes, impliquent de nombreux contacts avec les analystes et les décideurs de haut niveau. A cet égard, la contribution du FMI au renforcement des capacités dans le domaine de l'élaboration des politiques revêt un caractère distinctif.

Rôle de l'Institut du FMI en matière de renforcement des capacités en Afrique

L'Institut du FMI contribue au renforcement et à l'amélioration des capacités d'élaboration de politiques économiques dans ses pays membres, grâce à la formation de qualité qu'il offre aux responsables des pays membres dans les domaines de la formulation et de la mise en œuvre des politiques macroéconomiques et financières. La demande de formation a évolué de façon notable parallèlement à celle de l'assistance technique. Par conséquent, pour assurer l'efficacité de l'assistance technique du FMI, il faut renforcer les compétences des responsables gouvernementaux.

Pendant les années 90, le nombre moyen des participants africains aux cours de l'Institut du FMI, à Washington et à l'étranger, a triplé, avec 300 participants par an en moyenne, par rapport au niveau des années 80. Il importe de souligner, en particulier, que cette forte demande d'assistance technique et de formation est le fait des autorités africaines elles-mêmes. Il

s'agit là d'un tournant décisif en ce qui concerne la nécessité de renforcer les capacités et d'assurer une meilleure appropriation des réformes.

L'Institut du FMI a mené une enquête afin de connaître les réactions des autorités au sujet de la formation qu'il dispense en Afrique. Les résultats de cette enquête sont très encourageants. Tout le monde s'accorde à reconnaître que la formation offerte par l'Institut du FMI a contribué à l'amélioration des compétences analytiques du personnel des différentes institutions et de son expertise dans une large gamme de domaines, notamment l'analyse macroéconomique et la programmation financière, la préparation du budget, la mise en œuvre et la conception d'un système de trésorerie. Cette formation a également permis aux participants de mieux connaître le FMI et ses opérations. Par ailleurs, la plupart des fonctionnaires qui ont participé aux sessions de formation de l'Institut du FMI bénéficient de promotions au sein de leurs institutions respectives dans leurs pays d'origine. Par conséquent, cette formation a une incidence dynamique sur l'élaboration des politiques, dans la mesure où les capacités de gestion de l'économie sont renforcées par le truchement des pouvoirs publics. Les décideurs reçoivent de meilleurs conseils et sont eux-mêmes mieux formés par rapport à leurs prédécesseurs.

En dépit de ces avancées, beaucoup reste encore à faire — tant à Washington que localement — compte tenu de la demande croissante de formation en Afrique. Celle-ci est particulièrement forte pour les cours techniques en gestion macroéconomique et en politiques, en statistiques macroéconomiques et en finances publiques. Selon les estimations faites dans le cadre de l'enquête susmentionnée, au cours des cinq prochaines années, la demande de formation en provenance de l'Afrique se traduira par environ 8.000 candidats potentiels. Ce chiffre est nettement supérieur à celui des 1.500 participants africains formés de 1995 à 1999.

La réponse de l'Institut du FMI a consisté à élargir la gamme des thèmes et des sujets, à promouvoir la participation régionale et à diversifier la formation. A cet égard, l'Institut a initié, en 1994, une série de séminaires de haut niveau sur les questions de politiques particulièrement pertinentes pour l'Afrique, notamment le développement du secteur privé, la libéralisation des échanges, l'intégration régionale, la libéralisation des mouvements de capitaux et l'ajustement structurel en Afrique subsaharienne. Ces séminaires, qui durent deux à trois jours seulement, s'adressent aux décideurs africains de haut niveau, en particulier les ministres, les gouverneurs et les autres fonctionnaires de haut niveau. Depuis l'introduction de ces séminaires, un séminaire de haut niveau réunissant quelque 30 participants africains a été organisé en moyenne chaque année.

Une autre innovation de l'Institut du FMI a consisté à organiser des ateliers régionaux, parfois en collaboration avec les instituts de formation régionaux, qui mettent davantage l'accent sur les questions techniques. Le but des ateliers consiste à offrir aux experts d'un certain nombre de pays au sein d'une sous-région du continent, l'occasion de procéder à des échanges de vues sur des questions techniques. L'Institut a organisé des ateliers régionaux sur le contrôle des dépenses publiques, la restructuration du secteur bancaire et le développement des marchés monétaires, et il entend organiser bientôt une série d'ateliers sur la qualité des opérations bancaires. Le premier atelier du genre s'est tenu en 1995. Il est envisagé d'organiser un ou deux ateliers de ce type en Afrique chaque année.

L'Institut du FMI entretient des relations de collaboration de longue date avec les centres de formation de la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO/COFEB) et de la Banque des Etats d'Afrique centrale (BEAC). Les cours organisés dans ces centres ne s'adressent pas qu'aux participants de la Zone franc et comptent des participants d'autres pays francophones, ainsi que de pays lusophones et hispanophones d'Afrique. Les partenariats de l'Institut en Afrique se sont développés en 1995 et couvrent désormais les pays anglophones, grâce à la collaboration avec l'Institut de gestion macroéconomique et financière (MEFMI) basé à Harare et l'Institut ouest-africain pour la gestion financière et économique (WAIFEM) basé à Lagos. En moyenne, 120 participants prennent part chaque année aux cours organisés en collaboration avec les centres de formation régionaux.

L'Institut du FMI a introduit récemment la formation à distance dans son programme, essentiellement pour satisfaire la demande croissante de formation. Ce programme vise à satisfaire les besoins de formation des fonctionnaires qui ne peuvent participer aux cours de longue durée à Washington. Le premier cours d'enseignement à distance sera organisé en janvier 2000. Au cours des huit premières semaines, la formation se fera à distance, ce qui permettra aux participants de rester à leur poste. Ensuite, ils viendront à Washington pour un atelier résidentiel de deux semaines.

Le Directeur général a déjà indiqué que la création de l'Institut multilatéral d'Afrique (IMA) constitue un effort remarquable de la Banque africaine de développement, du FMI et de la Banque mondiale en vue d'accroître leur contribution au renforcement des capacités en Afrique. Ce partenariat permettra en effet de créer davantage d'opportunités de formation pour les Africains — et de surcroît à un endroit proche de leurs pays d'origine. Par ailleurs, la création de l'IMA en Afrique permettra aux trois institutions de mieux intégrer dans le programme de formation les ques-

tions concernant directement le continent et de mieux tirer parti des compétences des formateurs africains. L'Institut multilatéral d'Afrique proposera une formation de qualité en matière de politiques à une large gamme de participants, notamment aux fonctionnaires, au personnel des banques centrales et aux membres de la société civile des pays africains. Avec le chiffre d'environ 400 participants par an pour les cours et séminaires nous espérons que ce nouvel Institut aura un impact significatif sur le renforcement des capacités en Afrique.

Pour conclure, je voudrais souligner que la nouvelle pensée en matière de développement économique et de renforcement des capacités est en constante évolution. Il est loin le jour où le développement n'était censé se préoccuper que de l'accumulation rapide du capital et de l'accroissement des taux d'investissement. A présent, nous savons que des institutions efficaces qui soutiennent le marché sont indispensables pour promouvoir le développement et que les IFI doivent partir de cette prémisse pour mettre au point leurs approches de renforcement des capacités.

Références

- Easterly W. and Levine R., “*Africa’s Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions*”, *Quarterly Journal of Economics*, pp. 1203–1250, 1998.
- Hall R.E. and Jones C.I., “*Fundamental Determinants of Output per Worker Across Countries*”, August 1997.
- Kifle H., “*Capacity Building in Africa — The Role of Multilateral Financial Institutions (MFIs)*”, in Lennart Wohlgemuth, Jerker Carlsson, and Henock Kifle (eds.), *Institution Building and Leadership in Africa*, Stockholm: Nordiska Afrikainstitutet, 1998.
- Rodrik D., “*TFPG Controversies, Institutions, and Economic Performance in East Asia*”, NBER Working Paper 5914, February 1997.
- Rodrik D., “*Institutions for High-Quality Growth: What are They and How to Acquire Them*”, draft paper prepared for the International Monetary Fund Conference on Second Generation Reforms, Washington, D.C., November 8–9, 1999.
- Sievers, Sarah E., “*Competitiveness and Foreign Direct Investment in Africa*”, in Saleh M. Nsouli, Augustin Kwasin Fosu, and Aristomene Varoudakis, *Policies to Promote Competitiveness in Manufacturing in Sub-Saharan Africa* (forthcoming).

Brion Levy

Gestionnaire principal, Région Afrique, Banque mondiale

Mon exposé s'articule autour de trois objectifs: tout d'abord, définir le concept de renforcement des capacités; ensuite, passer en revue quelques leçons tirées de l'expérience de la Banque mondiale au cours des quinze dernières années dans le cadre des efforts que celle-ci déploie afin de promouvoir le renforcement des capacités dans le secteur public en Afrique; troisièmement, mettre en évidence quelques caractéristiques essentielles d'une nouvelle approche du renforcement des capacités adoptée par la Banque.

1. Qu'entendons-nous par renforcement des capacités?

Il s'agit ici du renforcement des capacités dans le secteur public — en particulier, la manière dont le soutien de la Banque mondiale au renforcement des capacités peut contribuer à améliorer l'efficacité des Etats africains. Dans la ligne du Rapport 1997 sur le développement dans le monde, je définirais l'efficacité de l'Etat comme “la souplesse dans la retenue”. La “souplesse” suppose l'existence des compétences, ressources et mécanismes organisationnels que requiert la réalisation efficace des objectifs sociaux incombant aux pouvoirs publics. La “retenue” concerne les mécanismes de contrôle (de suivi et de mise en œuvre) qui découragent les mesures arbitraires, parfois égoïstes, prises par les pouvoirs publics, veillant ainsi à ce que ceux-ci accordent la priorité à la réalisation des objectifs sociaux.

A la lumière de cette définition, on pourrait considérer que le renforcement des capacités comprend trois séries d'initiatives interdépendantes: les initiatives de formation; les initiatives visant à renforcer les organisations prises individuellement; et les initiatives propres à renforcer le cadre institutionnel — les stimulants — dans lequel évoluent les pouvoirs publics et les différentes organisations. En d'autres termes, on pourrait considérer que le renforcement des capacités comporte un volet “offre” et un volet “demande”. Les initiatives de formation et de développement des organisations constituent le volet “offre”. En revanche, celles qui s'attachent à améliorer le cadre institutionnel — renforcer les attentes de la société civile, eu égard à la prestation efficiente et efficace des services publics, et consolider les mécanismes de suivi et de mise en œuvre nécessaires pour rendre le secteur public comptable de ses actions — constituent le volet “demande”.

2. Performance de la Banque mondiale

Quelle a été la performance de la Banque mondiale en matière de renforcement des capacités dans le secteur public au cours des quelque dix dernières années? La meilleure manière de qualifier cette expérience consiste peut-être à parler de processus d'apprentissage. A ce stade, je voudrais mettre en évidence deux séries de leçons.

Au milieu des années 80, à peine quelques années après la mise en route du programme de réforme et d'ajustement structurel de la Banque, on s'est rendu compte que l'accélération de la croissance et du développement appelait non seulement des réformes, mais également un Etat compétent. Par conséquent, la Banque mondiale a mis en place un programme ambitieux de soutien à la gestion du secteur public en Afrique. Ainsi, entre le milieu des années 80 et le milieu des années 90, elle a apporté son concours à divers projets d'appui à la gestion du secteur public dans de nombreux pays.

Ces programmes ont été passés en revue récemment par le Département de l'évaluation des opérations de la Banque (OED). Les résultats sont éloquentes: seuls 28 pourcent de ces projets ont été jugés "réussis", ce qui est le taux de réussite le plus faible jamais enregistré par une catégorie de portefeuilles opérationnels de la Banque. Dans le cas d'espèce, l'une des conclusions importantes de l'OED est que l'une des principales causes de la mauvaise performance tient au fait que les opérations ont eu tendance à privilégier la formation et les initiatives organisationnelles (volet "offre" du renforcement des capacités) au détriment de l'amélioration du cadre institutionnel (volet "demande"). La première leçon-clé apprise par la Banque est que les initiatives de renforcement des capacités appellent une approche intégrée qui accorde une priorité égale aux volets "demande" et "offre".

La deuxième leçon-clé concerne les voies et moyens d'introduire de façon aussi efficace que possible le volet "demande" dans une approche intégrée du renforcement des capacités. Au départ, cette tâche redoutable a été abordée de la même manière que les autres initiatives de renforcement du cadre propice au développement économique, en l'occurrence par le truchement des conditionnalités des prêts d'ajustement. A posteriori, on se rend compte que l'ajustement structurel comporte de graves limitations en tant qu'instrument d'amélioration du volet "demande" du renforcement des capacités.

Une première limitation, qui s'applique en général à toutes les initiatives d'ajustement structurel, tient au fait que ces initiatives ne peuvent

engendrer de résultats durables en l'absence d'une véritable "appropriation" nationale des programmes de réforme. Par exemple, nous sommes tous familiers avec l'expérience de pays, riches en ressources, qui ont entrepris des programmes de réforme a priori ambitieux en période de baisse des cours des produits de base, mais les ont jetés aux orties une fois que les cours se sont redressés. Nul n'ignore davantage les cas de pays qui acceptent de réduire de façon drastique les effectifs de la fonction publique, puis mettent en place des mécanismes permettant de les employer à nouveau, sans pour autant violer de façon flagrante la lettre des accords d'ajustement.

Une deuxième limitation des prêts d'ajustement découle du caractère évolutif des programmes de réforme économique. Les réformes de première génération — notamment l'ajustement des taux de change, la suppression des contrôles de prix et l'élimination des restrictions quantitatives aux importations — visaient en général à revenir sur des décisions étatiques mal inspirées; elles pouvaient généralement être mises en œuvre "d'un trait de plume". En revanche, les réformes de deuxième génération, qui concernent notamment l'amélioration des prestations de services sociaux et de la gestion financière, prévoient une plus grande efficacité de l'Etat, laquelle ne peut être assurée par le simple fait de l'exiger dans les conditions de prêt.

3. Une nouvelle approche du soutien au renforcement des capacités

Si l'amélioration de la performance du secteur public appelle des mesures tant du point de vue de la demande que de l'offre et que ni les projets classiques (volet "offre") ni les programmes d'ajustement (volet "demande") ne peuvent en assurer l'intégration nécessaire, comment la Banque peut-elle appuyer les efforts visant à améliorer la performance du secteur public? La nouvelle approche consiste à appuyer le renforcement des capacités par le truchement d'initiatives sous-tendues par un engagement indéfectible à l'égard du "partenariat" et de l'"appropriation" par les bénéficiaires. Ces dernières années, les termes "partenariat" et "appropriation" ont été abondamment utilisés dans le discours sur le développement au point de devenir des clichés galvaudés. Toutefois, placés dans leur vrai contexte, ils supposent que l'on s'écarte résolument du paradigme classique de la pensée sur le développement.

Le paradigme classique de la pensée sur le processus du développement a été un paradigme à caractère technocratique et hiérarchique: les experts étudient, au travers d'une recherche minutieuse, ce qui fonctionne le mieux et ils partagent leurs connaissances avec les responsables de haut niveau; à

leur tour, ceux-ci usent de leur pouvoir pour imposer des mesures qui prennent en compte ces connaissances d'experts. Dans cette approche, l'"appropriation" et le "partenariat" ont peu de place, sauf dans la mesure où ils se réfèrent à un processus unidirectionnel de "persuasion" dans lequel les hiérarques qui ont eu le privilège d'accéder à la "lumière" intimident leurs "partenaires" jusqu'à ce que ces derniers cèdent à la mode intellectuelle de la classe dirigeante!

En net contraste avec cette approche hiérarchique, il y a désormais une "approche en réseau" du processus de changement. Cette approche part de l'hypothèse selon laquelle les gouvernements, les bailleurs de fonds et les autres parties prenantes font partie intégrante d'un système complexe de relations d'interdépendance, chaque série d'acteurs ayant des objectifs distincts et des approches différentes de la réalité. Vu sous cet angle, le changement durable ne se décrète pas. Sa réalisation nécessite qu'une masse critique d'acteurs adoptent, de leur propre gré, une nouvelle vision du futur et des rôles qu'ils seront appelés à y jouer. Ainsi, l'"appropriation" et le "partenariat" revêtent tout leur sens en tant que principaux moteurs du changement, grâce à un processus d'apprentissage itératif mutuel dans lequel les acteurs-clés s'enrichissent les uns les autres par l'élaboration d'une vision réellement partagée.

Naturellement, on pourrait penser que tout ce qui précède relève de l'utopie: un débat sur le "passage d'une vision hiérarchique à une approche en réseau du monde" pourrait s'apparenter très facilement à la dernière d'une longue série de modes intellectuelles. Toutefois, quatre exemples d'efforts déployés récemment par la Banque mondiale pour améliorer les capacités en Afrique indiquent peut-être que cette approche représente bien plus qu'un autre "courant d'air chaud" en matière de concepts du développement:

- *Promotion de la réforme du secteur public au Ghana.* Bien que le Ghana ait enregistré des succès non négligeables en matière de stabilité macroéconomique dans les années 80, les efforts tendant à renforcer la gestion publique y semblaient vains, tant les initiatives parrainées par les bailleurs de fonds — y compris la Banque mondiale — avaient produit peu de résultats. Un changement notable est intervenu en 1994, lorsque le Gouvernement ghanéen a mis en place un Programme national de renouvellement des institutions (NIRP) afin de donner une orientation ciblée et stratégique aux nombreuses activités de réforme en cours dans le secteur public de l'époque. Après un démarrage timide, le NIRP a été revitalisé sous la direction du Vice-président Atta Mills et, en 1997, le Gouvernement a publié sa "Stratégie de revitalisation et de modernisation du secteur public:

transformer la vision en réalité.” Le pays a piloté le processus et la Banque mondiale a accepté de soutenir cette initiative induite par le pays sur le long terme, en lui accordant un prêt à l’appui aux réformes modulé sur 12 ans qui était fondé sur des objectifs et des points de référence définis par les Ghanéens eux-mêmes.

- *Partenariat pour le renforcement des capacités en Afrique (PACT)*. Ce partenariat repose sur une approche en réseau du renforcement des capacités qui peut se réaliser au moins de trois manières. Tout d’abord, sa conception (par les dirigeants africains) et la structure de gouvernance (assurée conjointement par les Africains et les bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux) reposent sur l’engagement à assurer l’appropriation par les Africains et le partenariat. Ensuite, bien que le PACT accorde la priorité au secteur public, il ne propose pas de solutions spécifiques, mais offre plutôt un cadre permettant aux différents pays, pris individuellement, de définir leurs propres priorités en matière de renforcement des capacités. Troisièmement, compte tenu de l’engagement à appuyer le renforcement de l’interface entre le secteur public, d’une part, et la société civile et le secteur privé, d’autre part, le PACT intègre à la fois les volets “demande” et “offre” de la réforme du secteur public.
- *Lutte contre la corruption*. L’un des volets essentiels de la lutte contre la corruption consiste à permettre aux citoyens d’exprimer leurs frustrations et leurs attentes, eu égard à ce qu’un gouvernement efficace peut et devrait faire. La Banque mondiale, par le truchement de l’Institut de la Banque mondiale, s’attache à réaliser cet objectif dans un grand nombre de pays africains. Elle a constitué des équipes comprenant des responsables gouvernementaux et des membres influents du secteur privé et de la société civile; elle a travaillé avec ces équipes afin de mener des enquêtes qui fournissent des repères empiriques sur la gravité du problème de la corruption; elle a aidé ces équipes à mettre au point des programmes de lutte contre la corruption; et elle a organisé des ateliers publics afin de partager ces constatations empiriques et proposer des solutions. Selon les premières indications, dans de nombreux pays africains, ces efforts ont mis à l’avant-plan du programme de développement l’engagement à améliorer la gouvernance et la prise de conscience de l’importance des initiatives relatives aux volets tant de l’“offre” que de la “demande” du renforcement des capacités.
- *Habilitation des communautés*. Si le processus de changement est perçu comme un processus en réseau, il n’y a pas de raison pour que les réformes s’opèrent de façon hiérarchique, du haut vers le bas, et

non du bas vers le haut. Ainsi, dans des pays aussi différents que la Guinée et l'Ouganda, la Banque mondiale appuie une série intégrée de réformes qui visent à "habiliter" les communautés dans la mise au point de leurs propres programmes d'investissement publics au niveau local et de la prestation efficace des services requis. Sur le plan budgétaire, les réformes permettent aux communautés, qui sont en ligne de front, de recevoir directement les ressources, au lieu que celles-ci transitent par des bureaucraties complexes, souvent déséquilibrées et corrompues. S'agissant de l'obligation de rendre des comptes, les réformes encouragent les approches participatives au sein des communautés en vue d'identifier les priorités au niveau local, ainsi que les changements pertinents visant à amener les prestataires de services à comprendre que les citoyens au niveau local — et non les bureaucraties centrales — sont leurs principaux partenaires. Sur le plan administratif, les réformes concourent à réorienter les capacités vers les échelons décentralisés en vue de rapprocher le gouvernement du peuple.

Du point de vue des technocrates du développement, habitués à agir tout comme s'ils vivaient dans un monde parfait, ces quatre exemples et le ballet incessant des multiples parties prenantes — chacune apportant des idées et priorités distinctes — pourraient s'apparenter à des recettes générant des frustrations. Mais, vus dans la perspective du travail en réseau, ces quatre exemples renferment ce qui, je l'espère, constitue une série de leçons-clé pour la Banque mondiale, à savoir: que la durabilité des initiatives de développement prend racine dans la confiance partagée dans leur légitimité; que la voie de la légitimité consiste à respecter les processus grâce auxquels les principaux acteurs s'attachent à relever le défi du changement et — par le truchement du dialogue permanent et de l'apprentissage par l'action — le façonnent à leur guise; et qu'il est important que de nombreuses parties prenantes soient associées à ces processus, et pas seulement les alliés immédiats de ceux qui entreprennent les réformes. J'espère qu'au cours des années à venir, la Banque mondiale aura administré la preuve qu'elle constitue un partenaire fiable qui concourt à faciliter et à maintenir ce type de processus d'apprentissage intégratifs.

Commentaires des participants

- Pour être significatif et pertinent eu égard à l'environnement du développement émergent, le renforcement des capacités en Afrique devrait s'inscrire dans le cadre de la concurrence entre pays et des

efforts que ceux-ci déploient dans le contexte du processus de mondialisation. Ainsi, il faudrait mettre également l'accent sur la formation dans les domaines de la compétitivité des entreprises, de la production, des échanges et de l'investissement.

- L'expérience récente montre que les institutions et les gouvernements africains bénéficiaires de l'assistance des institutions financières internationales ont trop souvent tendance à considérer que la responsabilité du renforcement des capacités incombe uniquement aux IFI. Au contraire, cette responsabilité est partagée et les institutions et gouvernements bénéficiaires devraient s'engager davantage à mettre en œuvre des programmes de renforcement des capacités, en apportant les ressources complémentaires nécessaires pour couvrir les coûts des programmes et mieux mettre à profit les ressources mises à leur disposition par les IFI.
- La demande africaine de formation dans le domaine de la gestion macroéconomique et des politiques financières est estimée à environ 8.000 stagiaires/an pour les cinq prochaines années (contre 2.000 places disponibles à l'heure actuelle au sein des instituts du FMI et de la Banque mondiale). Par conséquent, l'IMA doit élaborer un programme bien planifié et coordonné, en collaboration avec les autres institutions de formation en Afrique, afin de réduire l'écart important qui existe entre la demande et l'offre de renforcement des capacités. Les domaines de collaboration comprennent l'élaboration des programmes, la préparation des matériels de formation et la mise en œuvre des activités de formation.
- La formation offerte par l'IMA devrait s'adresser aux formateurs des institutions régionales, de façon qu'après quelques années, ceux-ci reproduisent ses cours avec quelque assistance financière. En tout état de cause, l'Institut doit élaborer des cours induits par la demande sur les thèmes d'actualité critiques pour l'Afrique.

REMARQUES DE CLÔTURE

Chanel Boucher

Vice-Président chargé des questions institutionnelles, Banque africaine de développement

Qui a dit que les grandes institutions internationales multilatérales ne peuvent rien faire ensemble? Je pense que nous avons ici même la preuve que ce n'est pas vrai.

Il ne m'a pas été possible de participer à toutes vos délibérations au cours des deux derniers jours. Cependant, j'ai eu une bonne idée de ce qui s'est passé lorsque je suis entré dans cette salle à la fin de vos travaux. En général, lorsque les attentes des uns et des autres sont satisfaites, les discussions provoquent une clameur sourde, un bruit de fond. Lorsque les attentes ont été frustrées et que les participants ne sont pas très satisfaits, on entend plutôt des bruits assez aigus dans la pièce. Le bruit de fond que j'ai entendu aujourd'hui était très réconfortant, ce qui m'amène à penser qu'on attend beaucoup de l'Institut multilatéral d'Afrique.

Au nom de la Banque africaine de développement, du FMI et de la Banque mondiale, permettez-moi d'exprimer notre reconnaissance à tous les participants qui ont pris du temps précieux sur leurs emplois du temps fort chargés pour prendre part à l'inauguration de cette initiative d'importance vitale pour le renforcement des capacités en Afrique. Votre présence témoigne, si besoin est, de l'importance que vous attachez au développement humain et institutionnel du continent. Pour nous, votre présence active constitue la preuve du soutien que vous apportez au nouvel institut. Au cours de ces deux derniers jours, vous avez eu l'occasion de débattre d'un certain nombre de questions primordiales qui ont des répercussions profondes sur les perspectives de développement du continent. Il vous a également été donné de passer en revue un certain nombre de thèmes: évo-

lution du rôle de l'Etat dans l'économie, gouvernance, défi de la réalisation de la stabilité macroéconomique et besoins de renforcement des capacités en Afrique.

Vous avez également eu l'occasion de discuter du rôle des institutions financières internationales. D'une manière générale, celles-ci ont joué un rôle non négligeable dans le domaine du renforcement des capacités sur le continent. Les nouvelles initiatives qu'elles pourraient lancer à l'avenir s'inscriront dans le droit fil de cette tradition. Au cours des différents panels, il vous a été donné d'entendre d'éminents responsables gouvernementaux et des professionnels expérimentés faire état de leur expérience dans les différents domaines du développement. En effet, on pourrait qualifier certains d'entre vous d'illustres personnalités, compte tenu de la contribution appréciable que vous avez apportée au développement du continent africain.

Permettez-moi de saisir cette occasion pour remercier tous les présidents de séance et les panélistes pour avoir partagé avec nous leurs idées et convictions intimes, ainsi que leurs expériences riches et variées.

Le séminaire inaugural nous a également permis d'entendre les réactions des participants. Certaines de leurs observations et préoccupations avaient trait à l'Institut multilatéral d'Afrique. Des points de vue ont été émis au sujet de l'IMA et des autres institutions régionales de formation, du programme de l'Institut et du nombre de participants à ce programme. Permettez-moi d'aborder brièvement quelques-unes de ces questions et préoccupations.

En portant l'Institut multilatéral d'Afrique sur les fonts baptismaux, les trois institutions fondatrices ont indiqué clairement, dès le départ, que les activités de l'IMA ne sauraient se substituer à celles qui sont menées à l'heure actuelle à différents niveaux par les organisations internationales et les instituts sous-régionaux ou nationaux de formation. Le principe de la complémentarité a présidé à la création de l'IMA. Il orientera également les activités de formation et la mise en œuvre des programmes d'apprentissage des trois institutions fondatrices. M. Camdessus a été on ne peut plus clair sur ce point dans son allocution audio-visuelle.

Une préoccupation majeure, qui a été exprimée par notre Conseil d'administration lorsque l'idée de la création de l'IMA a été avancée pour la première fois, concernait les avantages supplémentaires que l'Institut offrirait. En d'autres termes, dans quelle mesure l'IMA serait-il différent des autres institutions ou programmes de formation? Comme l'a souligné hier le Président Kabbaj dans ses remarques liminaires, nous nous attendons à ce que l'IMA se distingue, au fil du temps, par les trois caractéristiques suivantes:

- tout d'abord, la formation de qualité qu'il proposera. L'IMA bénéficiera de l'expérience habituelle de la BAD et de l'expérience mondiale en matière de développement du FMI et de la Banque mondiale;
- ensuite, l'élaboration d'un programme de formation véritablement axé sur l'Afrique. Ce programme de formation portera essentiellement sur les questions et problèmes de développement économique de l'Afrique et permettra de satisfaire les besoins immédiats des participants africains. Comme certains d'entre vous l'ont conseillé, le programme de formation de l'IMA prendra en compte non seulement les problèmes macroéconomiques, mais également les questions d'ordre structurel, social et sectoriel;
- enfin, le recours aux techniques d'enseignement à distance tant pour développer les installations de formation de l'IMA que pour mettre à la disposition d'un auditoire plus large les différents programmes de formation que celui-ci propose. Soyez assurés que le Président Kabbaj, le Président Wolfensohn et le Directeur général Camdessus sont tous très attachés à cette question de l'enseignement à distance, car il offre un potentiel inestimable de formation pour le plus grand nombre.

Aussi espérons-nous voir l'IMA se forger une spécificité. Comme M. Botchwey nous l'a sagement suggéré hier, nous nous attendons à ce que les programmes de formation de l'IMA soient rationalisés en relation avec ceux des trois organisations fondatrices.

Une autre préoccupation qui a été exprimée concerne les relations entre l'IMA et les instituts de formation régionaux. A cet égard, permettez-moi de souligner qu'un aspect essentiel de la mission de l'IMA consiste, en effet, à renforcer les capacités des autres instituts de formation africains. Le travail en réseau avec les instituts de formation et les institutions de recherche africains recevra donc une haute priorité, et beaucoup d'efforts seront déployés pour associer les institutions régionales aux activités de l'IMA.

Une dernière préoccupation que je voudrais évoquer concerne le nombre de cadres qui seront formés par l'IMA. Comme certains d'entre vous ont pu le constater, au cours de la première année d'activités, il est prévu que l'IMA offre une formation à 300–400 responsables gouvernementaux et autres participants. Ces chiffres peuvent paraître modestes au regard du nombre de pays africains et des besoins considérables de renforcement des capacités sur le continent. Cependant, même pour des institutions internationales aussi prestigieuses que la BAD, le FMI et la Banque mondiale, il est préférable de commencer avec prudence, de développer les activités en mettant à profit les résultats tangibles et de tirer des leçons de l'expérience.

Pour ma part, je suis convaincu que d'ici quelques années, le nombre de participants au programme de l'IMA sera beaucoup plus élevé qu'au cours de la première année. Il est important de souligner qu'une fois les installations d'enseignement à distance disponibles à l'IMA et dans nos pays membres régionaux, le nombre des bénéficiaires des cours de l'Institut augmentera naturellement de façon notable.

Je voudrais clore mon propos en vous exprimant, une fois de plus, notre reconnaissance pour votre participation au séminaire inaugural de l'IMA. Nous sommes convaincus que votre participation aux activités de l'Institut ne se limitera pas à votre présence à ce séminaire et qu'elle prendra d'autres formes. L'IMA ne manquera pas de faire bientôt appel à nombre d'entre vous pour servir de personnes ressources au sein de ses structures d'apprentissage et de formation. Nous espérons que vous serez en mesure d'assumer ces responsabilités, en dépit de vos emplois du temps fort chargés. L'IMA contactera également les différentes institutions de formation régionales et nationales ici représentées pour créer de nouveaux partenariats et réseaux de formation. Nous sommes convaincus que cette initiative donnera un nouveau souffle de vie au renforcement des capacités sur le continent.

LISTE DES PARTICIPANTS

BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT

ABUBAKAR Murtala	Conseiller de l'Administrateur, Nigeria
AFRIKA Philibert	Secrétaire général
AKIN-OLUGBADE A.	Directeur, Affaires juridiques
ANDREASSEN Harald	Administrateur suppléant, Norvège
ARTHUR Nat	Comptable
ASSAMOÏ Koikou	Administrateur, Côte d'Ivoire
BAHGAT Ahmed	Vice-président, Finances
BAUER Michael	Administrateur, Allemagne
BOUCHER Chanel	Vice-président, Questions institutionnelles
CHIFWAMBWA Sambwa	Chargé principal de communications
CHUNDU Benny	Conseiller de l'Administrateur
COMPAORE Philippe	Conseiller de l'Administrateur
DEAR Alice	Administrateur, Etats-Unis
DRISSI Hassan	Conseiller de l'Administrateur
ENWEZE Cyril	Vice-président, Opérations
FAN Bosheng	Conseiller de l'Administrateur
FERRAT Salah	Administrateur, Algérie
GOMIS Charles	Conseiller principal du Président
GWARZO Bello	Assistant de l'Administrateur
JANDY Joao	Assistant de l'Administrateur
JOHANSSON Pernilla	Assistant de l'Administrateur
KABBAJ Omar	Président
KABELL Dorte	Conseiller principal du Président
KARIISA Gabriel	Directeur, Evaluation
KITOMARI N.	Administrateur, Tanzanie
MANSARAY Foday B. L.	Assistant de l'Administrateur
MASUMBUKO Isidore	Administrateur, Congo
MOLAPO Peete	Administrateur, Lesotho

OSHIKOYA Waheed	Directeur, Recherche
OULATE Monka Sandra	Chargé d'information
PAGANI Norberto José	Conseiller de l'Administrateur
PANSINI Maria Concetta	Conseiller de l'Administrateur
SAIKI Kemal	Directeur, Communications
SSEKANDI Francis M.	Directeur, Affaires juridiques
TANI Mohamed	Chargé principal de formation
TEMBE Daniel Gabriel	Administrateur, Mozambique
TRAINA Abdallah	Administrateur, Libye
WOLDU Gabre	Directeur, Planification stratégique
YUSUF Beita	Administrateur, Nigéria

INSTITUT MULTILATERAL D'AFRIQUE

BAKHASHUWEIN Zénab A.	Chargée d'administration
DESSART Michel A.	Directeur
UBOGU Roland E.	Economiste en chef

FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL

ABED George	Conseiller principal, Département des finances publiques
DAUMONT Roland	Chef de Division, Institut
EWENCZYK Pierre	Représentant résident, Côte d'Ivoire
GONDWE Goodall	Directeur, Département Afrique
NSOULI Saleh	Directeur adjoint, Institut
ONDO-MANE Damian	Administrateur suppléant
SAKHO Pape Ousmane	Conseiller principal, Département Afrique

BANQUE MONDIALE

ABRAHAM Girmai	Administrateur suppléant
DARLAN Guy	Coordonnateur régional (Afrique), Institut
DEJOU Chantal	Directeur-pays a.i., Côte d'Ivoire
HAQUE Inaamul	Administrateur
LEVY Brian	Directeur, Renforcement des capacités
NYANIN Ohene	Directeur, Partnership Group
SIRUR Neeta	Coordonnateur régional (Afrique), Institut
TOURE Bassary	Administrateur
VINOD Thomas	Directeur, Institut

AMBASSADES

BACKMAN Erik	Chargé d’Affaires, Ambassade de Suède
BLICHER Olsen Ole	Ambassadeur du Danemark, Accra
DESMAZIERES Jean-François	Conseiller de coordination, France
GAUTIER Bertrand	Conseiller de coopération adjoint, France
OLISAEMEKA K.	Ambassadeur, Ambassade du Nigeria
TANGERAAS Lars	Ambassadeur, Ambassade de Norvège
TRAAVIK Stig	Deuxième Secrétaire, Ambassade de Norvège
ULMANN Sabine	Premier Secrétaire, Ambassade de Suisse

MINISTERES

AHOUA N’DOLI T.	Ministre de l’Industrie, des Petits Entreprises et du Tourisme, Côte d’Ivoire
BONKOUNGOU Juliette	Présidente du Conseil économique et social, Burkina Faso
BOTCHWEY Kwesi	Ancien Ministre des Finances, Ghana
DOGOH MADOU Franck	Ministère de la Planification, Côte d’Ivoire
DUNCAN KABLAN Daniel	Premier ministre, Côte d’Ivoire
ECHENE Kobinan	Inspecteur général, Ministère de l’éducation, Côte d’Ivoire
EPONON Thomas	Ministère de la planification, Côte d’Ivoire
KABRE Tinga Vincent	Conseil économique et social, Burkina Faso
MEL MELEDJE Mathias	Assemblée nationale, Côte d’Ivoire
NANKABIRWA Ruth	Ministre d’Etat, Ouganda
SABIITI B. G.	Primature, Ouganda
SAWADOGO Salifou	Conseil économique et social, Burkina Faso
SOUMAHORO Mema	Cabinet du Premier ministre, Côte d’Ivoire
SUFIAN Ahmed	Ministre des Finances, Ethiopie
SULEMANE Jose	Economiste, Ministère du Plan, Mozambique
THIAM Tidjane	Ministre de la planification, Côte d’Ivoire
TOURE Mamoudou	Ancien Ministre des Finances, Sénégal
WODIE Francis	Ministre de l’enseignement supérieur, Côte d’Ivoire
YAMEOGO Roméo	Conseil économique et social, Burkina Faso
YOMAN Ginette-Ursule	Ministère de la planification, Côte d’Ivoire

AUTRES ORGANISATIONS

ABE Noriko	Représentant résident de la JICA, Abidjan
ADIGUN Ola	Chargé de formation, AADFI

Liste des Participants

AGBENONCI Aurélien	Représentant résident adjoint du PNUD, Côte d'Ivoire
AJAKAIYE Olu	Directeur général de NISER, Nigeria
ALAMI Moulaye Abdeslam	Directeur de MEGADIS
ALIPUI Frédéric Yao	Chef, Commerce, Questions monétaires et financières, OUA
BAKARY Lansina	Directeur national de la BCEAO, Côte d'Ivoire
BEYALA Calixte	Ecrivain
BRUN Jean-François	Enseignant-chercheur, CERDI, France
CABRILLAC Bruno	Chef de service de la Zone franc, Banque de France
CARY Clark	Association financière internationale, Rome
CLOUTIER Linda	Agence canadienne pour le développement international
GBAGUIDI Rémi	Chef du Protocole, CEDEAO
GNAPI Luc-Cavre	Economiste-statisticien, CNPI, Côte d'Ivoire
ITSEDE Chris	Directeur général, WAIFEM
KAMARA Amadou Mustapha	Representant dela FAO, Côte d'Ivoire.
KATJAVIVI Peter	Vice-chancelier, Université de Namibie
KAYIZZI-MUGERWA Steve	Professeur associé, Université de Gothenburg, Suède
KHAKETLA Mamphono	Directeur régional, Institut du Développement, Botswana
KONAN BANNY Charles	Gouverneur de la BCEAO
KOUTANGNI Alain	Assistant du Gouverneur, BCEAO
KOUYATE Lansana	Secrétaire exécutif, CEDEAO
LACHANCE Paul	Agence canadienne pour le développement international
LECOINTRE Christian	Directeur de la formation, BCEAO
MATHISSE Thierry	Conseiller économique, Commission européenne
MELLALI Soraya	Conseiller de programme, PNUD
MUSINGUZI Polycarp	Directeur de la recherche, Bank of Uganda
MWAU George N.	Conseiller régional, CEA
NAMAGOA Simon	Chargé de programme, MEFMI, Zimbabwe
NDLOVU Dingiswayo Callistus	ZIPAM, Zimbabwe
NDORUKWIGIRA Apollinaire	Fonctionnaire principal, FARC, Zimbabwe
N'GUESSAN Tchétché	Directeur, CIRES, Abidjan

LISTE DES PARTICIPANTS

NGUMO Mwangi OUATTARA Mama	Directeur, Kenya Institute of Management Formateur, Université de Cocody, Côte d'Ivoire
RYCHNER Daniel SAIDI Nyamanga Baleja SANTIAGO Nsue Medja	Direction de la coopération, Suisse Consultant indépendant Directeur central, Banque des Etats de l'Afrique centrale
SIBANDA Désiré	Directeur général, Zimbabwe Institute of Public Administration
SQALLI Hassan	Directeur, Secrétariat général, Union du Maghreb arabe
TERRACOL	Directeur, Agence française de développement
TOUREAhmar TSIKATA Yvonne	Directeur régional adjoint, ILO, Abidjan Economic & Social Research Foundation, Tanzanie
TURCATO Gérard VON-BROCHOWSKI G.	OIT, Abidjan Chef de délégation, Commission européenne
WADE Magatte WOHLGEMUTH Lennart ZEIDY Ibrahim A.	Secrétaire général, AIAFD, Abidjan Directeur, Nordic African Institute Secrétariat de la COMESA, Lusaka, Zambie
ZODDA Augusto	Directeur du Trésor, Italie

PRESSE

ABEDI Mel Pierre BADOU Atta Kobenan DIOURO Michel FADIGA Hamed Kader GUEDE Max INZA Di Kader KAKOU A. Marthe KASSY Innocent KIPRE Seri Mogador KONE Soungalo KOUTOUAN Jean-Baptiste LOHOURIGNON Maurice MHAMED Fana	Radio-télévision Ivoirienne L'Inter, Côte d'Ivoire Le Patriote, Côte d'Ivoire Radio-télévision Ivoirienne, 1 ^{ère} chaîne Libération, Côte d'Ivoire Radio-télévision ivoirienne, TV2 Ministère de l'information, Côte d'Ivoire Le Jeune Démocrate, Côte d'Ivoire Notre Voie, Côte d'Ivoire Fraternité Matin, Côte d'Ivoire
---	--

Liste des Participants

N'GUESSAN Albert	Radio-télévision ivoirienne, 1 ^{ère} chaine
NICHIE Séraphin	Ministère de l'information, Côte d'Ivoire
OKONRINO Celestine	Reuters
OUATTARA Bakary	Ivoir' Soir, Côte d'Ivoire
RAYBOULD Alan	Reuters
SIDIBE Kady	Le Patriote, Côte d'Ivoire
SYLLA Yacouba	Fraternité Matin, Côte d'Ivoire
TANOÛ Eugène	Libération
YAO Julien	Ministère de l'information, Côte d'Ivoire
YAPI N'Gbechi Benjamin	Soir Info, Côte d'Ivoire
YOBOBA Tonohan Aimé	Ministère de l'information, Côte d'Ivoire