



Le renforcement de la participation de l'Afrique à l'économie mondiale

Ernest Aryeetey, Julius Court, Machiko Nissanke et Beatrice Weder



— Rapport de réunions consultatives d'experts
organisées par l'UNU et le CREA —



JAPAN
Official Development Assistance



Special Unit for TCDC
United Nations Development Programme

Le présent rapport est publié en anglais et en français. Il est possible de s'en procurer des copies additionnelles en s'adressant à l'Université des Nations Unies et au Consortium pour la recherche économique en Afrique (voir les adresses ci-dessous). Pour tout renseignement sur les réunions d'étude qui ont abouti au document de politique générale, s'adresser également à ces deux organisations. Quelques-uns des documents d'étude présentés à ces réunions se trouvent sur la page d'accueil Internet de l'UNU à <http://www.unu.edu/africa>

Les vues exprimées dans la présente publication sont celles des auteurs et elles ne reflètent pas nécessairement celles de l'Université des Nations Unies ou du Consortium pour la recherche économique en Afrique.

Le renforcement de la participation de l'Afrique à l'économie mondiale

Première édition:

Octobre 1998

Recueilli par:

Université des Nations Unies

53-70, Jingumae 5-chome, Shibuya-ku, Tokyo 150-8925, Japan

Téléphone: +81(3)3499-2811

Télécopieur: +81(3)3499-2828

Adresse électronique: mbox@hq.unu.edu

Page d'accueil Web: <http://www.unu.edu>

Consortium pour la recherche économique en Afrique

P.O. Box 62882, Nairobi, Kenya

Téléphone: +254(2)228057

Télécopieur: +254(2)219308

Adresse électronique: Aercpub@form-net.com

Page d'accueil Web: <http://www.tomco.net/-edinp/africa/aerc.htm>

Conçue et imprimée par :

Omega Communications, Inc.

© The United Nations University, 1998. Ce rapport peut être reproduit dans sa totalité ou en partie sans l'autorisation préalable de l'Université des Nations Unies sous réserve cependant qu'il soit dûment fait mention de ladite Université en sa qualité d'éditeur. En revanche, pour reproduire intégralement le document sous forme imprimée, il est nécessaire d'obtenir auparavant l'autorisation de l'Université des Nations Unies.

Table des matières

Résumé	4
Questions fondamentales	4
Leçons clés pour une bonne stratégie de développement tournée vers l'extérieur.....	5
I. Introduction	11
II. La mondialisation et l'Afrique - La nécessité d'adopter une approche stratégique	14
III. Recommandations pour le renforcement de la participation de l'Afrique à l'économie mondiale	17
A) Politiques économiques.....	18
B) Bases institutionnelles.....	26
VI. Mesures de soutien à prendre par les pays développés	32
Remerciements	35

Résumé

Le but du présent document de politique générale est de servir de document de référence pour aider les gouvernements africains dans les efforts qu'ils déploient en vue de renforcer leur participation à l'économie mondiale et, partant, d'en faire bénéficier de façon générale et durable leurs populations. *En premier lieu*, les forces de la mondialisation sont peut-être le facteur le plus important qui influe sur l'état actuel du développement économique. *En second lieu*, il y a de l'expérience des pays de l'Asie du Sud-Est des leçons que les responsables de l'élaboration des politiques dans les pays de l'Afrique au sud du Sahara pourraient tirer pour les adapter à leurs propres contextes. Ces leçons sont le résultat non seulement des années de croissance économique rapide qu'ont connues les pays de l'Asie du Sud-Est mais aussi de la crise économique qu'ils doivent aujourd'hui affronter. Dans le présent rapport, les auteurs mettent en relief trois grandes questions fondamentales ainsi que huit leçons clés.

Questions fondamentales

1. La participation à l'économie mondiale offre d'immenses opportunités

En atteste le succès des pays qui ont adopté une stratégie tournée vers l'extérieur. Par contre, les stratégies de développement tournées vers l'intérieur engendrent elles la marginalisation des pays qui les suivent et les condamnent à une croissance économique lente. La poursuite d'une stratégie tournée vers l'extérieur est pour la plupart des pays africains d'autant plus importante que leurs marchés intérieurs sont extrêmement étroits.

2. Mais elle fait aussi courir de sérieux risques

La participation à l'économie mondiale pose également des défis considérables pour la gestion économique d'économies fragiles et elle peut se solder par de graves problèmes. C'est ainsi notamment que, comme l'ont montré de récentes expériences en Asie de l'Est, les risques de la libéralisation sont particulièrement élevés pour les comptes de capital et ce, en raison de l'énorme ampleur comme des fluctuations des flux financiers. S'il est vrai que rares sont sans doute les pays en Afrique qui enregistrent connaîtront des entrées de capitaux de l'ampleur qui a provoqué la crise en Asie, il n'en reste pas moins qu'il

faut accorder à la mise en place de systèmes financiers solides toute l'importance qu'ils méritent.

3. Pour que leur participation soit couronnée de succès, il faut que les pays africains poursuivent une approche stratégique active

Il est essentiel que les pays africains engagent activement les forces de la mondialisation. Toutefois, la nature spécifique et l'échelle des avantages et des coûts dépendent des formes d'intégration. Une approche stratégique est par conséquent nécessaire.

Premièrement, l'intégration est un processus pluridimensionnel qui fait intervenir entre autres choses le commerce, l'investissement, les mouvements des capitaux et la technologie. Le niveau optimal d'ouverture peut varier d'un de ces facteurs à l'autre, lequel est extrêmement tributaire de la phase de développement de chaque marché particulier. Cela soulève des questions concernant le meilleur dosage de politiques (en matière de commerce, d'investissement étranger direct et de mouvements des capitaux) à réaliser pour obtenir l'intégration.

Deuxièmement, il semble que, pour bien gérer les risques et assurer une libéralisation ordonnée, il soit nécessaire que les pays remplissent certaines conditions. Ce qui a des incidences importantes lorsqu'il s'agit de déterminer le rythme, l'enchaînement et le calendrier les plus appropriés des réformes à effectuer.

Troisièmement, les relations économiques internationales se caractérisent actuellement par une *mondialisation fracturée*. Le commerce en particulier est concentré en blocs régionaux. C'est pourquoi les pays africains devraient à titre prioritaire s'efforcer de générer avec les pays voisins un dynamisme qui servira de tremplin à une participation plus active sur les marchés mondiaux.

Leçons clés pour une bonne stratégie de développement tournée vers l'extérieur

1. Créer un environnement macro-économique stable

La stabilité macro-économique est une vieille leçon mais une leçon qui garde toute son importance. La « tragédie » de croissance de l'Afrique est en partie imputable au fait que les gouvernements africains n'ont pas réussi à mettre en place un environnement macro-économique stable, c'est-à-dire à maintenir bas

leurs taux d'inflations, à contrôler leurs déficits budgétaires, à maintenir la stabilité de leurs taux de change, à maîtriser leur dette extérieure, et à maintenir stables et positifs leurs taux d'intérêt réels. Certes, de nombreux gouvernements africains ont fait dans tous ces domaines des progrès considérables mais il leur faut maintenant consolider et améliorer plus encore ces éléments macro-économiques fondamentaux.

2. Libéraliser le commerce mais avec prudence

S'ils veulent jouer un rôle accru dans l'économie mondiale, les pays africains devront libéraliser davantage leurs régimes commerciaux internationaux. A cette fin, dans l'élaboration de réformes commerciales crédibles et viables, ils devront davantage aussi tenir compte du rythme, de l'enchaînement et de la modulation de la libéralisation de leurs échanges. Les difficultés qu'ils éprouvent à trouver d'autres sources sûres de recettes ont des incidences budgétaires et des effets sur la balance des paiements. Les pays africains devraient en conséquence commencer par la libéralisation et la promotion de leurs exportations tout en se livrant systématiquement mais sur une période de temps plus longue à la libéralisation de leurs importations.

3. Mettre à profit les opportunités d'un dynamisme régional

En termes économiques, le marché de l'Afrique a la même taille que celui de la Belgique. Et pourtant, il englobe plus de quarante pays. Etant donné que les relations économiques internationales revêtent pour la plupart une nature régionale plutôt que mondiale, il semblerait que grande soit pour les pays africains la possibilité de promouvoir une interaction régionale et de stimuler les marchés régionaux, ce qui leur permettrait de jouer un rôle plus actif sur les marchés mondiaux. La première étape consiste à favoriser la libéralisation du commerce et la déréglementation des investissements étrangers entre pays voisins en vue de créer un véritable dynamisme régional.

4. L'importance du secteur primaire

La performance du secteur primaire sera cruciale car ce secteur constitue la principale source de recettes de change de l'Afrique. Pour la plupart des pays en Afrique, une tâche indispensable est de reconstruire immédiatement le secteur des exportations de produits primaires tout en adoptant également des stratégies de promotion de la diversification des exportations. A cet égard, il faut avant tout

veiller à ce que ce secteur ne soit pas pénalisé.

Les gouvernements pourraient par ailleurs intervenir en accroissant et en diversifiant les exportations de produits primaires. Ils devraient accorder la priorité à la création ou au soutien d'instituts de recherche et de développement ainsi qu'à l'éducation et la formation dans ledit secteur. Tout aussi essentiels sont les investissements à réaliser dans l'infrastructure pour remédier aux pannes d'électricité, aux pénuries d'eau et au mauvais état des réseaux routiers en milieu rural.

5. Des politiques de protection et de promotion pourraient s'avérer utiles...

Les gouvernements pourraient également intervenir pour encourager l'amélioration des produits d'exportation et stimuler les investissements intérieurs. Au nombre des mesures de promotion à envisager figurent les zones franches industrielles, les entrepôts de douane et les programmes de remboursement des droits de douane et d'exonération fiscale. De surcroît, une désindustrialisation prématurée pourrait voir le jour si la libération du commerce a lieu sans prendre en compte la compétitivité d'entreprises nationales dont la performance a jusque là été excellente. En d'autres termes, la protection et la promotion temporaires et strictement limitée dans le temps de certaines industries peuvent se justifier si les industries sont choisies en fonction de l'avantage comparatif en évolution constante des pays.

6. ...mais elles risquent d'être dangereuses si les conditions institutionnelles existantes sont faibles

Pour le moment, la plupart des pays africains devraient rejeter l'adoption de mesures spécifiques car des conditions de succès rigoureuses n'existent pas encore. En dehors de l'importance que revêt l'établissement de bases solides, des mesures spécifiques ne peuvent être efficaces que si les bases institutionnelles nécessaires existent déjà. Ces bases comprennent l'engagement de l'Etat à développer l'économie, la communication entre les secteurs public et privé, une fonction publique efficace et un faible risque de corruption.

7. Renforcer les conditions institutionnelles à remplir au préalable pour assurer une orientation et une croissance tournées vers l'extérieur

De plus en plus acceptée est la valeur des réformes institutionnelles pour améliorer la performance économique de l'Afrique en général et la performance de

son secteur extérieur en particulier. Par institutions, on entend les règles formelles et informelles du jeu qui gouvernent le comportement des agents de l'Etat et du marché ainsi que leurs interactions. Les institutions sont *inter alia* vitales à quatre niveaux.

- a) **Au niveau politique**, il est important d'avoir des institutions qui conduisent à l'engagement et à la crédibilité. Il semble qu'il y ait ici deux leçons à tirer. *En premier lieu*, il faut protéger les principaux organismes économiques des pressions politiques et suivre leurs conseils. *En deuxième lieu*, il faut conclure des accords de libre échange sous-régionaux pour démontrer un esprit d'engagement et réaliser d'autres avantages.
- b) **Au niveau public**, il est souhaitable de pouvoir compter sur des institutions qui aboutissent à une fonction publique efficace et intègre. La principale question ici est de créer des incitations. Au nombre des mesures importantes qu'il sied d'envisager figurent les suivantes :
- recruter et promouvoir au mérite ;
 - verser des traitements et salaires appropriés ;
 - imposer un plafonds au nombre des nominations de caractère politique et isoler la fonction publique des pressions politiques ;
 - rationaliser les structures et les méthodes bureaucratiques ;
 - déployer des efforts pour combattre la corruption (la plupart des cadres considèrent la corruption comme le principal obstacle à surmonter pour faire des affaires).
- c) **En ce qui concerne l'interaction des secteurs public et privé**, il est important de pouvoir compter sur une bureaucratie qui est sensible aux intérêts des milieux d'affaires mais qui n'en demeure pas moins indépendante. Le partage de l'information par le truchement de conseils de chefs d'entreprise est un mécanisme utile.
- d) **Au niveau des agents privés**, on ne saurait trop souligner l'importance de droits de propriété et de contrat sûrs. Il est réellement nécessaire d'améliorer l'indépendance et l'efficacité du pouvoir judiciaire et d'appliquer la primauté du droit.

Dans l'ensemble, nombreux sont les éléments qui prouvent que l'échec des institutions en Afrique est un obstacle majeur à une meilleure croissance comme à une meilleure performance du secteur extérieur. En particulier, les enquêtes qui identifient les opinions qu'ont les chefs d'entreprise locaux des obstacles au commerce en Afrique soulignent le caractère imprévisible des changements

apportés aux lois et politiques, le manque de fiabilité de l'application des lois, l'impact des bureaucraties arbitraires et corrompues ainsi que le danger de renversements de politique par suite d'un changement de gouvernement. A moins que les gouvernements africains n'éliminent ce type d'obstacle, il est peu probable que le commerce, national ou international, pourra un jour prospérer dans ces pays.

8. Les pays développés peuvent donner un coup de main en

- a) *transformant radicalement l'aide.*** Si l'on veut qu'elle joue le rôle d'un instrument utile pour faciliter les futures relations de l'Afrique avec le monde, l'aide aux pays africains devra faire *l'objet d'une* transformation radicale. Il est nécessaire de se livrer à une beaucoup plus grande sélectivité des pays sur la base d'un attachement crédible des Etats à une politique comme à des fondations institutionnelles saines. Cette sélectivité devrait se faire de concert avec une réduction substantielle des restrictions auxquelles sont soumis les achats des donateurs de même que d'autres contraintes. L'aide devrait être formulée dans le contexte de stratégies nationales claires et être coordonnée avec efficacité par les gouvernements qui la reçoivent.
- b) *allégeant le fardeau de la dette.*** Nombreux sont les arguments selon lesquels un nouvel allègement substantiel de la dette extérieure des pays à revenu bas fortement endettés améliorerait les perspectives de croissance en Afrique, notamment si les ressources fournies, sont additionnelles.
- c) *équilibrant le commerce mondial.*** Un des mécanismes les plus efficaces pour aider les pays africains à s'intégrer dans l'économie mondiale consisterait pour les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à garantir des marchés ouverts aux exportations africaines et à s'engager à promouvoir le renforcement de la participation de l'Afrique à l'économie mondiale.

Le présent document de politique générale est le produit des travaux de collaboration menés conjointement par l'Université des Nations Unies (UNU) et le Consortium pour la recherche économique en Afrique (CREA). Les questions qu'il évoque ont été débattues à des *conférences sur les expériences comparatives du développement en Asie et en Afrique d'une part et sur le rôle de l'Asie et de l'Afrique dans l'économie mondiale de l'autre*.

Ce travail a été organisé en fonction des priorités de la deuxième Conférence internationale de Tokyo sur le développement en Afrique (TICAD II). Il est axé sur l'un des principaux messages du Programme d'action, le produit de la TICAD II, à savoir « le renforcement de la participation de l'Afrique à l'économie mondiale ». Il repose enfin sur les travaux effectués par des chercheurs de l'Asie du Sud-Est et de l'Afrique, reflétant ainsi le thème de la collaboration entre l'Asie et l'Afrique qui est au coeur du processus de la Conférence internationale de Tokyo sur le développement en Afrique.

I. Introduction

Le but du présent document de politique générale est d'aider les gouvernements africains dans les efforts qu'ils déploient pour renforcer leur participation à l'économie mondiale et, partant, en faire bénéficier de façon générale et durable leurs populations. Le document met en relief quelques-uns des facteurs clés que les pays africains devront prendre en considération s'ils veulent mettre à profit les opportunités qui s'offriront à eux et relever avec succès les défis posés par la mondialisation. Il décrit par ailleurs dans leurs grandes lignes quelques mesures générales d'ordre pratique qui contribueraient à améliorer la situation concernant ces facteurs. Il n'a pas pour objet d'être un plan détaillé, il constitue plutôt un point de départ pour des discussions au niveau de chacun des pays.

Les recommandations que renferme le document reposent sur :

- une évaluation des tendances du processus de mondialisation et de leurs incidences particulières pour l'Afrique ;
- une analyse des opinions les plus récentes émises par les spécialistes sur la performance économique en général et la performance extérieure en particulier ;
- un examen des causes de la marginalisation économique de l'Afrique et de son expérience en matière d'ajustement structurel ;
- une analyse des leçons potentielles qui se dégagent de la performance extérieure impressionnante des pays de l'Asie du Sud-est asiatique ces trente dernières années ainsi que des leçons pour l'Afrique de la crise économique en Asie.

Dans le reste de la présente section, on passera brièvement en revue ces différentes questions.

La globalisation de l'économie mondiale est peut-être la tendance la plus importante qui influe sur les conditions actuelles du développement économique. Elle donne aux pays pauvres d'excellentes opportunités d'accélérer leur développement économique. Dans le même temps cependant, elle pose aussi pour la gestion de l'économie de nouveaux et sérieux problèmes.

Dans ce contexte, d'aucuns ont été enclins à comparer la « tragédie » de croissance en Afrique ces trente dernières années au « miracle » économique de l'Asie de l'Est. Il ne fait aucun doute qu'il y a vraisemblablement des leçons à tirer de l'expérience des pays de l'Asie de l'Est que les responsables de l'élaboration des politiques dans les pays de l'Afrique au sud du Sahara pourraient adapter à leur situation. En effet, on peut tirer des leçons aussi bien des années de croissance

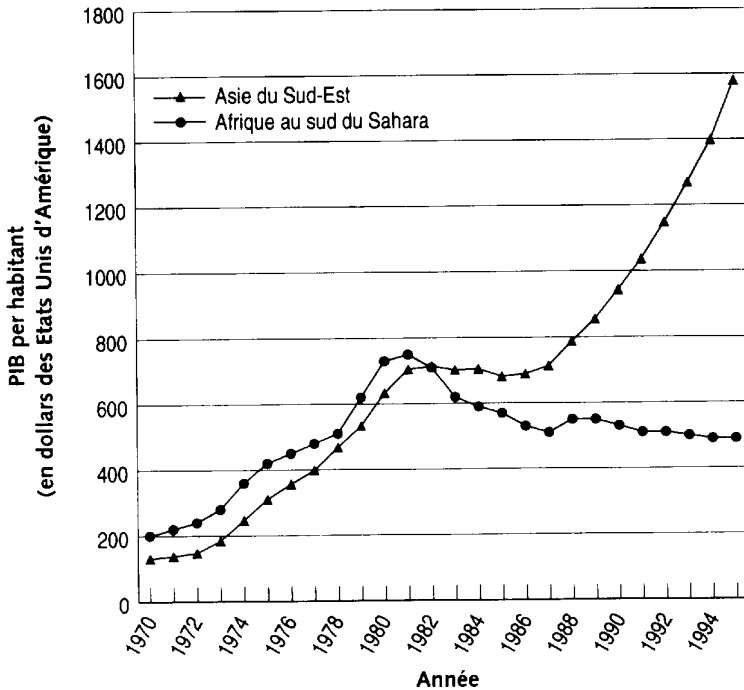


Figure 1: PIB par habitant en Asie du Sud-Est et en Afrique (1970-1995)

(Calcul effectué à partir d'indicateurs du développement dans le monde, Banque mondiale, 1997)

rapide dans les pays de l'Asie de l'Est que de la récente crise économique dans laquelle ces pays sont plongés.

Ce sont l'Indonésie, la Malaisie et la Thaïlande en particulier qui, en Asie du Sud-Est sembleraient offrir les leçons les plus utiles pour les pays de l'Afrique au sud du Sahara. Dans les années 60 et 70, l'Asie du Sud-Est et l'Afrique avaient des niveaux de revenu similaires. En témoigne le figure 1 qui fait ressortir les variations du PIB par habitant depuis 1970 dans ces deux régions du monde. A l'époque, celles-ci avaient des conditions économiques et sociales plus ou moins similaires. Le graphique illustre de façon on ne peut plus claire la croissance soutenue dans les pays de l'Asie du Sud-Est durant vingt-cinq ans ainsi que le

déclin prononcé dans les pays de l'Afrique depuis le début des années 80.

Une des différences les plus manifestes qui caractérisent les performances et les structures économiques des deux régions a été l'ampleur du rôle qu'elles ont jusqu'ici joué dans l'économie mondiale. La baisse de la part de l'Afrique dans les exportations du monde, le maintien de la concentration de cette région sur les produits primaires et l'incapacité qu'elle a d'attirer des investissements étrangers ont engendré une inquiétude généralisée au sujet de la marginalisation économique de plus en plus grande de nombreux pays en Afrique. De leur côté en revanche, les pays de l'Asie du Sud-Est ont non seulement accéléré le processus de leur intégration dans l'économie mondiale mais encore renforcé les liens qui les unissent. De là, tout l'intérêt qu'il y a de suivre une stratégie de développement tournée vers l'extérieur. Ceci étant, la crise en cours dans la région Asie met en relief les sérieux problèmes que représente pour la gestion d'une économie la « mondialisation » économique.

Plusieurs sont les facteurs qui expliquent la marginalisation de plus en plus grande de l'Afrique. Ce sont notamment les suivants : i) les facteurs géographiques comme les conditions climatiques, les dotations en ressources naturelles et l'enclavement ; ii) les facteurs de politique et autres variables apparentées comme le capital humain et physique, la politique budgétaire et monétaire, l'épargne et l'investissement, la compétitivité des taux de change et les régimes commerciaux ; et iii) les facteurs institutionnels comme par exemple l'engagement et la crédibilité politiques, la qualité de la fonction publique, le respect de la loi et le maintien de l'ordre. Toutefois, étant donné que les gouvernements ne peuvent pas changer les facteurs géographiques, on se penchera sur les facteurs de politique et les facteurs institutionnels.

Le document se compose de quatre parties. La section II décrit les forces qui alimentent le processus de mondialisation et il identifie quelques-unes des principales questions auxquelles doivent faire face les pays africains. La section III propose des mesures qui pourraient aider ces pays à renforcer leur intégration dans l'économie mondiale. La section III A) traite des questions de politique économique tandis que la section III B) couvre les mesures institutionnelles. Enfin, la section IV contient des recommandations à l'intention des partenaires extérieurs.

II. La mondialisation et l'Afrique - La nécessité d'adopter une approche stratégique

La mondialisation et l'importance d'une stratégie tournée vers l'extérieur

La mondialisation est peut-être la tendance la plus importante qui se trouve à la base des conditions actuelles du développement économique. Les principaux modes (et, par conséquent indicateurs) de cette intégration économique mondiale sont le commerce extérieur, l'investissement direct étranger et les mouvements des capitaux. Preuve de la mondialisation en cours est le fait que le taux de croissance de chacun de ces indicateurs a été plus rapide que celui de la production mondiale. Pour tirer parti de la plupart de ces opportunités et pour également gérer les risques, la première chose à faire est de chercher à comprendre la nature des forces qui dirigent l'économie mondiale ainsi que leurs incidences pour la gestion de l'économie en Afrique.

Un certain nombre de facteurs semblent alimenter le processus de la mondialisation. *En premier lieu*, les progrès rapides de la technologie des communications et des transports ont fait baisser les coûts du transport des marchandises, des capitaux, des personnes et de l'information. *En deuxième lieu*, la mondialisation désigne l'élargissement de la portée géographique des activités commerciales des sociétés transnationales et des institutions financières privées. *En troisième lieu*, la mondialisation désigne également l'ampleur accrue de l'intégration multinationale réelle des marchés de biens, services et facteurs de production. *En quatrième lieu*, la mondialisation désigne le degré plus élevé d'uniformité des cadres de politique et des cadres institutionnels qui déterminent les règles du jeu des actions et interactions économiques de la part des agents privés domiciliés dans divers pays. L'interaction de ces facteurs a sans aucun doute conduit l'économie mondiale vers une plus grande interaction comme vers une plus grande intégration des économies nationales. Il semble réaliste de supposer que, en dépit des difficultés actuelles, cette tendance continuera à s'accroître dans le moyen terme.¹⁾

¹⁾ Les recommandations que renferme le présent document reposent sur l'hypothèse qui est la nôtre, selon laquelle la tendance à la mondialisation se poursuivra. Il est toutefois possible que ladite tendance aille dans le sens contraire, à savoir que les pays riches aient davantage recours au protectionnisme. Cela pourrait sérieusement nuire à l'Afrique et les pays de la région devraient être prêts à contrer une telle possibilité ou à y remédier.

La mondialisation peut offrir aux pays d'immenses possibilités d'accélérer leur processus de développement. Ces possibilités couvrent essentiellement l'accès aux marchés mondiaux, aux capitaux et à la technologie. En appliquant des stratégies tournées vers l'extérieur pour mettre à profit ces possibilités, des pays tels que la Corée, la Malaisie et la Thaïlande en Asie et Maurice en Afrique ont vu leurs revenus nationaux doubler en l'espace de vingt ans à peine. L'adoption d'une stratégie tournée vers l'extérieur est encore plus cruciale pour la plupart des pays africains qui sont en effet particulièrement petits et pauvres. Comme le laissent entendre les expériences des pays africains, le découplage avec l'économie mondiale se solde par la marginalisation et condamne les pays à une croissance lente.

La nécessité vitale d'une approche stratégique

Mais, s'ils peuvent être considérables, les avantages de la mondialisation ne sont pas forcément garantis. Ils dépendent en effet de la nature de l'intégration et de la forme qu'elle revêt. A cet égard, l'intégration a un certain nombre de dimensions telles que le commerce, l'investissement, les mouvements des capitaux et la technologie. Le niveau optimal d'ouverture peut être différent pour chaque aspect, fonction qu'il est de la phase de développement de chaque marché en particulier. De plus, les risques et coûts associés à la libéralisation peuvent être substantiels pour les économies petites et fragiles qui sont le plus exposées aux chocs extérieurs.²⁾

Pour que les pays puissent bien gérer les risques et pour qu'ils veillent à ce que la libéralisation se fasse de manière ordonnée, il est nécessaire qu'ils remplissent au préalable certaines conditions. Sans pour autant quitter au commerce extérieur et à l'investissement étranger direct leur importance, les récents événements montrent que la libéralisation des mouvements des capitaux peut poser des risques particulièrement graves et engendrer des coûts particulièrement lourds. Bien que rares soient les pays africains qui enregistrent les entrées de capitaux massives ayant provoqué la crise en Asie, une des principales leçons pour l'Afrique de cette crise est la nécessité de mettre en place

²⁾ Un autre motif de préoccupation est que les avantages de la mondialisation risquent d'être répartis de manière inégale aux niveaux national, régional et international. Il est donc nécessaire de prendre garde aux inégalités de plus en plus grandes qui existent entre les économies nationales au fur et à mesure que la mondialisation avance.

des systèmes financiers solides avant que les pays ne libéralisent leurs comptes de capital.

Une dernière question est liée à l'observation que l'économie mondiale intégrée qu'aurait dû normalement créer la mondialisation n'a pas vu le jour. Ce qui a vu le jour par contre c'est un certain degré de mondialisation fracturée, C'est ainsi en particulier que le commerce est concentré dans des blocs régionaux au lieu d'être réellement mondial. Il en découle à l'évidence que les pays africains devraient s'efforcer à titre prioritaire de générer des relations dynamiques avec les pays voisins.

III. Recommandations pour le renforcement de la participation de l'Afrique à l'économie mondiale

Généralités

Les arguments avancés pour expliquer la marginalisation de l'Afrique ces vingt dernières années ont dans une large mesure porté sur les régimes de politique intérieure inappropriés qu'appliquent la plupart des pays africains. C'est la raison pour laquelle les avis donnés ont essentiellement préconisé des réformes de la politique économique, à savoir la stabilisation et l'ajustement structurel. Nombreux étaient ceux qui pensaient en effet que ces réformes élimineraient les obstacles aux marchés et qu'elles stimuleraient donc la performance du secteur extérieur et la croissance.

Il est généralement admis qu'une réforme était nécessaire et il est clair comme le montrent les faits que, dans les pays qui ont pris des mesures raisonnables de réforme macro-économique, la performance en matière de croissance et d'exportation s'est améliorée. Il n'empêche que les régimes de politique générale et l'état du développement en Afrique demeurent très fragiles. Dans la plupart des pays, les taux de croissance économique demeurent en deçà des niveaux qui auront un impact marqué sur la lutte contre la pauvreté. Ce qui soulève deux questions : i) Comment améliorer davantage encore la politique suivie? , et ii) Une réforme de politique générale est-elle suffisante et, dans la négative, dans quels autres domaines une action est-elle nécessaire?

En ce qui concerne la première question, les analyses montrent que de nombreux pays africains ne possèdent pas encore des bases économiques leur permettant d'améliorer un jour considérablement la performance de leurs secteurs extérieurs. Il demeure absolument nécessaire de consolider les réformes de politique économique dans un petit nombre de domaines où il existe déjà un consensus. Nonobstant, on craint que les avis de politique générale n'aient essentiellement visé des objectifs à court terme qui risquent de nuire aux perspectives de croissance à long terme de l'Afrique. On craint par ailleurs que la manière fondamentale dont ces objectifs sont poursuivis ne mette en péril la crédibilité et la viabilité des réformes.

En ce qui concerne la seconde question, il est admis qu'il ne suffit pas en Afrique de « fixer les justes prix ». Même dans les pays qui ont entrepris d'importantes réformes de politique générale, celles-ci n'ont pas abouti à l'amélioration attendue de la croissance économique et de la performance du

secteur extérieur. Il reste un certain nombre de contraintes en Afrique que les réformes de politique générale ne peuvent pas à elles seules surmonter. Cette évaluation a été couplée avec des études qui illustrent l'importance du rôle joué par les institutions dans le développement économique. Par institutions, on entend les règles et mécanismes qui régissent le comportement des acteurs économiques, politiques et bureaucratiques. Ces études montrent en particulier que l'Afrique a des institutions d'un niveau de qualité très bas et que c'est pour les investisseurs le continent qui pose le plus de risques. En conséquence, le présent rapport met en relief un certain nombre de questions institutionnelles importantes et propose des mesures qui pourraient aider l'Afrique à améliorer les fondations institutionnelles d'une solide performance de son secteur extérieur.

Il importe de noter que les politiques et les institutions agissent les unes sur les autres de plusieurs façons différentes. Premièrement, les politiques sont le résultat du système institutionnel de leur élaboration. Deuxièmement, les politiques sont mises en oeuvre dans le cadre du système institutionnel de leur exécution. Troisièmement et inversement, les décisions de politique générale et leurs résultats imposent des conditions au fonctionnement des institutions et influent donc sur celui-ci.

Ce débat a trois vastes mais importantes conséquences. *D'une part*, les choix de politique économique que font les gouvernements africains à des fins d'intégration stratégique devraient refléter la situation institutionnelle existante. Pour de nombreux pays africains, cela revient à utiliser au mieux les moyens dont ils disposent pour remplir les tâches les plus importantes. *D'autre part*, cela signifie que les pays dotés de moyens institutionnels faibles ne devraient pas adopter des approches à « coefficient institutionnel » élevé - la plupart des pays africains devraient choisir des mesures qu'ils peuvent mettre en oeuvre plus facilement. On trouvera à la section III A) ci-dessous les priorités en matière de politique économique à des fins d'intégration stratégique. *Enfin*, il est clair qu'une réforme des politiques n'est pas en soi suffisante et que les pays devront considérablement améliorer la qualité de leurs institutions s'ils veulent réussir à s'intégrer dans l'économie mondiale.

Ces questions sont traitées dans la section III B).

A) Politiques économiques

Bases de la politique économique

Il semblerait y avoir une unité de vues assez marquée sur les principales

politiques économiques qui devraient permettre d'encourager le développement en général et l'intégration dans l'économie mondiale en particulier. Ces politiques comprendraient :

- l'investissement dans le capital humain et physique (éducation, transport et communications) ;
- des conditions macro-économiques stables (par exemple le maintien d'un taux d'inflation bas, des taux d'intérêt stables et positifs, et des déficits budgétaires comme une dette extérieure contrôlables) ; et
- une orientation extérieure, en particulier le maintien de taux de change stables et compétitifs.

Il est généralement admis que les politiques dont il est fait mention ci-dessus ont joué un rôle crucial dans la réussite des stratégies de développement tournées vers l'extérieur en Asie de l'Est. Tout semble également porter à croire que la « tragédie » de croissance de l'Afrique est en partie imputable au fait que les gouvernements africains n'ont pas su stabiliser les principaux facteurs macro-économiques. Certes, un grand nombre de pays africains ont considérablement amélioré leurs politiques macro-économiques mais ils doivent encore consolider et renforcer leurs facteurs macro-économiques de base. De nombreux pays en Afrique n'ont pas encore une politique macro-économique qui leur permettrait de maximiser la performance de leur secteur extérieur.

La principale question qui se pose est celle de savoir comment mettre en place les fondations nécessaires compte tenu des contraintes existantes. Des déficits budgétaires et des déficits en compte courant substantiels ainsi que des taux d'inflation élevés par exemple sont un obstacle à la croissance mais il n'y a pas de règles simples pour décider du niveau optimal de déficit. Un sérieux motif de préoccupation est que la priorité accordée aux politiques de stabilisation et la poursuite ardente d'objectifs macro-économiques rigoureux nuisent dans la réalité aux perspectives de croissance à long terme des pays africains. Cela semble être en particulier le cas de l'impact sur les niveaux des investissements africains dans le capital humain et physique.³⁾ Il est essentiel que les réformes soient conçues et mises en oeuvre d'une manière plus cohérente et avec des objectifs réalistes pour

³⁾ En outre, on se préoccupe beaucoup de la crédibilité comme de la viabilité des réformes non seulement parce que celles-ci sont souvent considérées comme ayant été imposées de l'extérieur mais aussi parce que trop peu d'attention a été accordée aux conditions institutionnelles spécifiques qui règnent dans chaque pays.

ce qui est du rythme, de l'enchaînement et de l'échéancier de leur réalisation de telle sorte qu'elles n'empêchent pas sur les dépenses et les investissements essentiels de l'Etat qui sont vitaux pour le développement à long terme du pays.

Commerce et investissement

Les régimes de politique commerciale en vigueur entre la phase d'accession à l'indépendance et l'adoption de programmes d'ajustement structurel en Afrique étaient en fait des régimes intravertis aussi bien dans le domaine des importations que dans celui des exportations. Ces politiques ont conduit à une marginalisation de plus en plus prononcée de l'Afrique dans l'économie mondiale. Les préjugés contre les exportations ont découragé les exportateurs et, partant, empêché les pays africains non seulement de prendre part à la croissance des échanges internationaux mais encore d'en bénéficier. Compte tenu de ces expériences historiques, il n'est pas surprenant de constater que la libéralisation du commerce a occupé une place importante dans les programmes d'ajustement structurel.

La supériorité qu'a un régime tourné vers l'extérieur sur un régime tourné vers l'intérieur est de plus en plus acceptée comme un élément clé d'une stratégie de développement visant à stimuler la croissance. L'ouverture sur l'économie mondiale donne aux nations la possibilité d'exploiter les avantages comparatifs et les économies d'échelle ainsi que celle d'utiliser davantage leurs capacités. Les exportations constituent une source de devises permettant d'améliorer la productivité. L'investissement étranger direct peut être une source d'emploi et il peut encourager la modernisation technologique. L'ouverture permet également de réaliser des changements techniques grâce auxquels il devient possible d'améliorer la productivité intérieure par le biais des importations. De plus, les pressions compétitives peuvent faire monter le rendement.

Malheureusement, malgré deux décennies passées à la poursuite d'une « ouverture », la plupart des pays africains continuent de voir les tendances mondiales du commerce et les investissements étrangers directs les contourner. La part de l'Afrique dans le commerce mondial est ainsi tombée à 2 p. 100. Il n'y a guère eu de diversification des exportations et l'Afrique continue d'exporter essentiellement des produits de base. Les rares investissements étrangers directs qui entrent dans la région sont principalement destinés aux secteurs de l'extraction du pétrole et des minerais.

Dans l'exécution de leurs réformes, de nombreux pays ont éprouvé des difficultés à adhérer de manière systématique à la libéralisation du commerce. La

viabilité et la crédibilité des réformes commerciales sont deux questions vitales en Afrique comme en témoignent les renversements fréquents de politique observés dans un grand nombre de pays. La plupart de ces renversements de politique sont dans une large mesure attribuables à une incompatibilité du budget et de la balance des paiements. C'est la raison pour laquelle, dans l'élaboration de réformes commerciales crédibles et viables pour l'Afrique, il faut prendre en compte un certain nombre de questions pressantes qui ont trait à l'enchaînement, au rythme et à la modulation de la libéralisation du commerce.

- *En premier lieu*, avec des assiettes de l'impôt extrêmement étroites et de faibles moyens de recouvrement fiscal, les gouvernements africains ont été pour leurs recettes budgétaires de par trop tributaires des impôts frappant les transactions commerciales internationales. Il n'est absolument pas facile de trouver d'autres sources sûres de recettes fiscales et de mettre en place dans le court à moyen terme des systèmes efficaces de recouvrement des impôts, ce qui perpétue un déséquilibre budgétaire. Cela montre qu'il est dans la pratique nécessaire de libéraliser méthodiquement le commerce sur une période de temps plus longue.
- *En deuxième lieu*, les problèmes de balance des paiements peuvent s'aggraver avec une libéralisation profonde, généralisée et soudaine des importations comme cela a déjà été le cas dans de nombreux pays africains. Compte tenu de la nécessité de pouvoir compter sur une base durable de recettes d'exportation afin d'éviter des crises récurrentes de balance des paiements, les réformes pourraient être mises en oeuvre en deux temps. Dans un premier temps, les politiques pourraient favoriser la libéralisation des exportations plutôt que des réductions tarifaires compétitives draconiennes. Quant à la libéralisation des importations, elle pourrait se faire d'une manière plus progressive sur une période de temps plus longue.
- *En troisième lieu*, une désindustrialisation prématurée risquerait de se produire dans quelques pays si la libéralisation du commerce a lieu sans tenir compte de la compétitivité d'entreprises nationales performantes et dynamiques.

Mise à profit des opportunités de dynamisme régional

La géographie économique et politique de l'Afrique pose des défis pour son développement économique. De nombreux pays africains sont trop petits et trop balkanisés pour offrir des économies d'échelle substantielles à l'appui d'un investissement rentable et quinze pays de la région sont enclavés. Cet état de choses et la nature régionale plutôt que mondiale de la majeure partie des relations

internationales semblent indiquer que les pays accordent une priorité élevée aux efforts visant à créer un dynamisme sous-régional et régional.

L'intégration régionale ne peut fonctionner que dans le contexte d'économies nationales plus ouvertes. La première mesure devrait consister à promouvoir la libéralisation des échanges régionaux et la déréglementation de l'investissement étranger en vue de stimuler les transactions multinationales. La libéralisation a déjà abouti à un accroissement des échanges intrarégionaux en Afrique. Une autre mesure importante à prendre dans cette direction consisterait à intégrer les marchés nationaux dans des marchés sous-régionaux en construisant des réseaux régionaux d'infrastructure dans les domaines des routes et des télécommunications par exemple. La prestation d'une aide aux projets régionaux pourrait ici s'avérer utile.

De surcroît, s'il est vrai que le développement des marchés financiers offre une voie possible d'intégration dans l'économie mondiale, en revanche la plupart des économies africaines sont trop petites pour justifier le coût de la création de bourses des valeurs. Une des façons les plus viables auxquelles pourraient avoir recours ces économies pour surmonter ce problème consisterait à mettre en commun des ressources en vue de créer des institutions régionales, notamment des commissions régionales de titres et valeurs, des organisations régionales autonomes, des comités régionaux chargés de promouvoir l'harmonisation des programmes de lois et de réglementations, la création de marchés régionaux d'obligations et de dettes, des institutions régionales chargées de centraliser l'information et la recherche, des agences régionales crédibles de notation du crédit et des mécanismes monétaires coordonnés.

Octroi de la priorité au secteur primaire

Pour les pays africains, la stratégie de mondialisation devrait refléter la structure de leurs économies et de leurs dotations par rapport à d'autres parties du monde. Quelques pays africains possèdent certes déjà l'infrastructure de base et les capacités humaines nécessaires pour entreprendre une campagne d'industrialisation mais la plupart se trouvent encore dans une phase de développement préindustrielle. Qui plus est, l'Afrique a les coûts de transport et de télécommunications les plus élevés du monde. La performance du secteur primaire sera donc cruciale puisque ce secteur domine la plupart des économies en Afrique et constitue la principale source de recettes de change. Compte tenu de la longue période de gestation des investissements dans le capital humain, le secteur

primaire demeurera sans doute pendant maintes années encore une pièce maîtresse.

Pour la plupart des pays en Afrique, une tâche essentielle est de reconstruire le secteur des exportations de produits de base. A cet égard, une mesure fondamentale consiste à réduire les taxes à l'exportation de manière à ne pas pénaliser ce secteur. Mais les gouvernements pourraient de leur côté intervenir activement aussi pour accroître le volume et diversifier la gamme de leurs exportations primaires. La priorité devrait être accordée à la création ou au soutien d'institutions de recherche-développement, d'enseignement et de formation. L'investissement dans l'infrastructure est également indispensable pour surmonter un certain nombre de contraintes d'approvisionnement telles que les pannes d'électricité, les pénuries d'eau et le mauvais état des réseaux routiers en milieu rural. Au nombre d'autres obstacles clés en matière de transport figurent le manque de routes carrossables en tous temps et de routes de desserte nécessaires pour transporter les produits de la terre vers les principaux centres urbains, l'insuffisance de matériel ferroviaire roulant et la pénurie de camions frigorifiques et d'installations de stockage à froid pour les produits périssables.

Les pouvoirs publics devraient par ailleurs envisager l'adoption de stratégies à plus long terme pour développer leurs capacités de transformation des produits primaires. Cela peut conduire à l'acquisition de nouvelles aptitudes et technologies, à une augmentation de la productivité, à des effets externes et à des économies d'échelle tout en offrant une nouvelle source importante de recettes d'exportation. Si les ressources sont gérées de manière viable, une industrialisation fondée sur les ressources naturelles demeure une trajectoire de développement viable pour de nombreux pays africains.

Mesures de promotion et protection sélectives - Conditions à remplir pour qu'elles soient efficaces

Il y a différentes façons dont les gouvernements africains pourraient intervenir pour encourager les exportations, celles de produits manufacturés en particulier, ainsi que pour attirer les investisseurs. Des mesures de promotion sélectives comme l'instauration de programmes d'exonération fiscale et de remboursement des impôts peuvent être utilisées pour créer à l'intention des exportateurs des conditions de libre échange. D'autres mesures possibles comprennent la création d'entrepôts de douane et de zones franches industrielles qui permettent aux entreprises d'importer en franchise de douane sous réserve que

la totalité de leur production est exportée.

D'aucuns préconisent également la protection temporaire et strictement limitée dans le temps de certaines industries. Cette protection peut être justifiée durant la libéralisation afin d'assurer l'atterrissage en douceur d'entreprises nationales jusque là performantes et d'éviter une désindustrialisation. Elle peut également être justifiée dans le cas des industries naissantes si ces industries sont choisies en fonction de l'avantage comparatif en mutation dynamique des pays.

Il est cependant important de mettre en relief quelques-unes des conditions rigoureuses à remplir au préalable si l'on veut que les mesures spécifiques prises donnent des résultats. En premier lieu, des mesures spécifiques ne peuvent donner des résultats que si elles reposent sur des bases solides de politique générale. En deuxième lieu, l'application de mesures spécifiques exige certains niveaux de compétence, de financement et d'information. En troisième lieu, des mesures spécifiques doivent s'appuyer sur des bases institutionnelles comme un réel attachement au développement économique et un faible risque de corruption. Au vu de ces conditions rigoureuses, la plupart des pays africains devraient éviter de prendre des mesures spécifiques et s'efforcer davantage d'améliorer leur politique générale et leurs bases institutionnelles.

Gestion des flux financiers - Leçons de la crise asiatique

Les entrées de capitaux sont en général un indicateur de succès, reflétant en effet une gestion macro-économique saine. Elles peuvent faire monter l'épargne intérieure pour financer des taux d'investissement plus élevés que cela ne serait sinon possible, stimulant ainsi la croissance du PIB. La question fondamentale qui se pose cependant est de savoir si elles sont utilisées de manière productive.

La crise financière en cours en Asie met en relief les graves risques que font courir les mouvements des capitaux. L'ampleur massive des flux financiers et le comportement de « troupeau » peuvent se solder par des entrées qui dépassent de loin la capacité qu'a un marché en développement de les investir de manière productive à un risque raisonnable. Et parce qu'ils peuvent en sortir très rapidement, ces capitaux rendent les pays emprunteurs très vulnérables aux changements de perception du marché, laquelle n'a souvent guère de rapport avec les fondamentaux économiques de la nation. De plus, il est possible de tirer parti de la libre circulation des capitaux en encourageant l'investissement étranger direct dans des avoirs fixes, lesquels ne sont pas facilement réversibles.

Ces risques se manifestent de la manière la plus spectaculaire sous la forme

de brusques fluctuations des mouvements de capitaux internationaux et des taux de change ainsi que sous celle d'amples variations des prix sur les marchés des avoirs et des capitaux. Il sied de noter toutefois qu'un petit nombre seulement de pays africains devront sans doute faire face à l'ampleur des entrées de capitaux qui a provoqué la crise en Asie du Sud-Est. Il n'empêche que cette crise met en relief pour l'Afrique un certain nombre d'importantes questions de gestion financière. En premier lieu, il y a le problème d'une hausse de la valeur des taux de change réels et celui d'une perte de compétitivité des marchandises faisant l'objet d'un commerce. En deuxième lieu, il se produit une accumulation rapide et excessive de la dette extérieure du fait en particulier des emprunts à court terme. En troisième lieu, il y a l'utilisation de capitaux à des fins de spéculation sur le marché des biens immobiliers comme sur celui des titres et valeurs, ce qui se solde par des taux d'inflation des prix insoutenables.

La crise actuelle prouve une fois encore la nécessité de libéraliser les systèmes financiers et les transactions du compte de capital dans un contexte local et en appliquant des critères de rapidité, d'enchaînement et de modulation appropriés. La leçon la plus importante à en tirer est qu'il est indispensable de mettre au point des systèmes financiers solides et, par conséquent, d'élaborer des systèmes efficaces de contrôle, de supervision et de réglementation. Une libéralisation complète du compte de capital et du secteur financier ne devrait intervenir qu'une fois bien assurée la stabilité macro-économique, établies des réglementations financières prudentes et mise en place une supervision compétente.

Gestion de l'aide

Les mouvements de capitaux privés ayant contourné dans une large mesure le continent africain, l'aide étrangère est devenue l'un des liens extérieurs les plus importants de l'Afrique. En 1994, elle représentait 11 p. 100 du PIB contre 1 p. 100 seulement pour d'autres pays en voie de développement. Bien qu'elle ait pour beaucoup contribué à combler le déficit en ressources, cette aide étrangère demeure modeste et, dans le temps, la dépendance de l'Afrique à son égard a augmenté plutôt que diminué.

L'aide n'a pas été réellement efficace car elle a souvent été décaissée dans des conditions macro-économiques et sociopolitiques extrêmement instables. Les programmes d'aide ont par ailleurs d'autant plus de possibilités d'être couronnés de succès que le gouvernement bénéficiaire a la capacité d'identifier et d'articuler

ses priorités et ses programmes ainsi que la capacité d'exécuter, de superviser et d'évaluer les programmes en résultant dans le contexte de sa propre planification et de sa propre budgétisation. Le faible rendement de l'aide en Afrique est en partie causé par le manque d'appropriation de l'agenda pour le développement, par une mauvaise répartition des ressources et par une mauvaise gestion budgétaire de la part des gouvernements bénéficiaires.

De surcroît, des niveaux élevés d'aide ont engendré une apathie chez les bénéficiaires, ce qui, à son tour, a encouragé les organismes donateurs à prendre en charge les travaux de planification et d'exécution des projets. Au lieu d'être le fruit de discussions, d'un accord mutuel et d'un véritable engagement, l'aide est venue directement des donateurs. Cela met en péril les avantages à long terme d'un projet qui découlent de l'appropriation. Pour renverser le degré actuel de contrôle que les donateurs exercent sur l'aide et éliminer la passivité des pays bénéficiaires, ces derniers devraient être encouragés à en revenir à l'établissement de plans à moyen terme au titre desquels les critères généraux de l'utilisation de l'aide accordée pour des projets et programmes peuvent être définis. Ces plans, qui pourraient tenir compte des opinions des donateurs, formeraient l'assise de la future répartition de l'aide.

Plutôt que d'attendre des donateurs qu'ils assurent la coordination de l'aide, les gouvernements bénéficiaires devraient prendre l'initiative. Il semblerait que solides soient les arguments en faveur de l'amélioration de la capacité qu'ont les gouvernements de coordonner et de gérer l'aide. Un organisme central de coordination serait à cet égard un premier pas en avant utile. Il devrait également avoir la capacité de faire des analyses de politique générale, permettant ainsi au gouvernement d'identifier et d'articuler les priorités et les programmes mais aussi de les contrôler et de les évaluer. Le but suivant serait de renforcer les mécanismes de répartition et de distribution de l'aide.

B) Bases institutionnelles

L'importance que revêtent les facteurs institutionnels pour le développement en général est de mieux en mieux comprise. Les institutions sont définies comme étant les systèmes d'incitations et d'entraves qui gouvernent le comportement des agents économiques et leurs interactions. Ils comprennent les règles et lois formelles ainsi que les conventions et normes informelles de comportement, Ce sont les institutions qui fixent les « règles du jeu ». Ce sont elles aussi qui influent

sur la performance de l'économie car elles fournissent la structure des échanges qui détermine le coût des transactions. Elles peuvent améliorer les niveaux de l'investissement et de la croissance en traitant l'information, en réduisant l'incertitude et en abaissant les coûts des transactions.

Une manière utile de penser aux institutions et à leurs effets économiques est de faire la distinction entre les différents niveaux où les institutions forment la base des interactions entre les parties :

- *Le niveau politique* - Les institutions qui réglementent les attitudes de l'Etat à l'égard du processus de développement. L'engagement et la crédibilité en seraient des résultats souhaitables.
- *Le niveau public* - Les institutions qui alignent les incitations au sein des organismes d'Etat, en particulier la bureaucratie. Une fonction publique intègre en est un résultat souhaitable.
- *Le niveau public-privé* - Les institutions qui réglementent les relations entre les organismes d'Etat et le secteur privé. Une bureaucratie qui comprend les besoins du secteur privé et qui est sensible aux intérêts des milieux d'affaires tout en demeurant indépendante en est un résultat souhaitable.
- *Le niveau des agents privés* - Les institutions qui réglementent les relations entre les acteurs privés. Des droits de propriété et de contrat sûrs en seraient des résultats souhaitables.

Des domaines généraux d'analyse institutionnelle peuvent également être utilisés pour déterminer l'impact des institutions sur la performance du secteur extérieur. C'est ainsi par exemple que, au niveau politique, le résultat souhaitable serait l'engagement politique d'accroître les exportations. Des facteurs institutionnels influent eux aussi considérablement sur la performance du secteur extérieur. Cela montre qu'en améliorant la qualité des institutions on peut aussi améliorer la performance dudit secteur. Dans le reste de la présente section, on se penchera sur les catégories de questions que les gouvernements africains devraient examiner aux quatre niveaux susmentionnés.

Le niveau politique

Les principales questions sont les suivantes : i) un attachement aux politiques de développement en général et à une stratégie tournée vers l'extérieur en particulier; et ii) la mesure dans laquelle un engagement est crédible. Les dirigeants d'un pays peuvent prouver que leur engagement est crédible en recourant à deux mécanismes, à savoir la réputation et la responsabilité. Ils

pourraient acquérir une bonne réputation en tenant leurs promesses de développement. Le désir de conserver cette réputation les incite ensuite à maintenir des politiques de développement. Les dirigeants d'un pays peuvent également prouver leur engagement en instaurant des mécanismes qui les rendent responsables de leurs actions. Accepter un système politique démocratique est une façon d'essayer de faire en sorte que les gouvernements soient tenus pour responsables de leurs actions.

On fait souvent état des différences qui existent entre l'Asie de l'Est et l'Afrique dans le niveau d'un attachement politique crédible à l'application de stratégies tournées vers l'extérieur. En Asie de l'Est, la bonne réputation des régimes existants est due au fait qu'ils ont atteint avec succès leurs objectifs de développement. Cela est dû en partie à la protection qu'ont reçue les principaux organismes économiques de la fonction publique contre les pressions politiques et à la prise en compte des avis donnés par ces organismes. Par contre, de nombreux analystes soutiennent qu'une des causes fondamentales de la tragédie de croissance en Afrique est la nature prédatrice des Etats africains dont les gouvernements n'ont pour la plupart pas réussi à faire passer les priorités nationales de développement à long terme avant des objectifs politiques ou personnels plus immédiats.

Pour l'Afrique, deux leçons à tirer. *En premier lieu*, il est urgent de protéger les principaux organismes économiques de la fonction publique contre les pressions politiques et de suivre les avis qu'ils donnent. *En second lieu*, la conclusion d'accords sous-régionaux ou régionaux de libre-échange est une façon non seulement de démontrer un engagement politique envers une stratégie tournée vers l'extérieur mais aussi d'obtenir d'autres avantages.

Le niveau public

La compétence administrative de l'Etat est un des facteurs les plus importants qui expliquent les différences de croissance entre les pays en voie de développement. La qualité des institutions au niveau public détermine le degré d'efficacité et d'intégrité de la fonction publique ainsi que la qualité des interventions de politique générale. Si une fonction publique est motivée et bien rémunérée, moins grand sera le risque de la voir utiliser ses pouvoirs pour allouer des ressources à des intérêts spéciaux et à des amis.

Les études comparatives transrégionales de l'efficacité bureaucratique en Afrique sont très peu nombreuses. La médiocre capacité de gestion économique et

les lourdes structures administratives et bureaucratiques des fonctions publiques africaines ont limité la formulation et l'exécution avec succès des politiques économiques tout en entravant sérieusement les réformes de marché. Les gouvernements africains se sont souvent plus inquiétés de créer des emplois publics que de promouvoir la qualité de leurs fonctions publiques. Les postes dans les institutions du secteur public, y compris de nombreux organismes para-étatiques, ont perdu leur objet à cause de nominations de caractère politique, de financements contrôlés politiquement et de multiples objectifs. La transparence et l'imputabilité de ces institutions publiques ont été minimales. Il est presque universellement admis qu'il est indispensable d'améliorer la gestion des économies africaines.

La question clé est celle de l'utilisation des capacités, ce qui revient à dire qu'il faut aligner les conditions matérielles et les programmes d'incitation financière de telle sorte qu'ils favorisent le professionnalisme et la qualité de la performance des employés de la fonction publique. Au nombre des éléments clés qui pourraient contribuer à la mise sur pied d'une bureaucratie efficace et intègre figurent :

- un système de recrutement et de promotion fondés sur les mérites ;
- des traitements et salaires appropriés ;
- l'isolement des pressions politiques ;
- l'imposition d'un plafond au nombre des nominations politiques ;
- des structures et pratiques bureaucratiques simplifiées ; et
- des contrôles et restrictions internes comme des commissions anti-corruption.

La corruption en particulier a été identifiée comme l'obstacle qui entrave le plus le commerce. Pour combattre la corruption, différentes mesures peuvent être prises dont les suivantes :

- institution de mécanismes extérieurs de responsabilité ;
- organisation des activités de l'Etat par le biais de leur coordination et d'un point de convergence ;
- mise en place de réformes de procédure telle la décision d'enregistrer les décisions ;
- majorer la rémunération des employés de la fonction publique ;
- faire la publicité des efforts menés contre la corruption et y faire participer les institutions de la société civile (une presse libre joue par exemple un rôle important dans le renforcement de la primauté du droit ; et
- « passer à la casserole quelques gros poissons », c'est-à-dire sanctionner des

délinquants de rang supérieur pour montrer que les pouvoirs publics sont résolus à résoudre le problème de la corruption.

Le niveau public-privé

L'Etat et le marché sont deux des principaux acteurs du processus de développement. Cruciale est l'importance d'une relation complémentaire et positive entre eux. A cet égard, il importe d'avoir une bureaucratie qui est sensible aux besoins des milieux d'affaires mais qui conserve son indépendance.

En Afrique, la relation entre l'Etat et le secteur privé a toujours été plus belliqueuse qu'en Asie de l'Est, aussi bien pour ce qui est des affaires en général que pour ce qui est des sociétés transnationales. Toutefois, il semblerait que cette relation commence à changer dans un certain nombre de pays africains. Le nombre des hommes d'affaires en Afrique qui considèrent l'Etat comme leur ennemi a diminué. Dans certains pays comme le Ghana, Maurice, le Mali et l'Ouganda, le nombre des hommes d'affaires qui considèrent l'Etat comme un partenaire utile a sensiblement augmenté. Il ressort d'enquêtes que, dans certains pays africains, les années d'efforts déployés pour améliorer l'économie commencent à donner des résultats mais elles montrent également que long reste le chemin à parcourir.

Une façon d'améliorer la relation entre les Etats et les entreprises consiste à créer des conseils de chefs d'entreprise. Les pays de l'Asie de l'Est ont créé des instances où des fonctionnaires de l'Etat et des représentants de l'industrie étudient et conçoivent ensemble des politiques propres à renforcer la performance du secteur extérieur. La principale fonction de ces conseils est d'obtenir les informations nécessaires pour formuler des politiques qui renforceront la performance du secteur privé. Malheureusement, des expériences similaires faites dans des pays africains n'ont souvent pas abouti aux mêmes résultats. Pour voir leurs activités couronnées de succès, ces conseils doivent reposer sur un climat de confiance et de coopération entre les gouvernements et le secteur privé. Ils nécessitent par ailleurs des moyens techniques considérables s'ils veulent utiliser avec efficacité l'information fournie.

Le niveau des agents privés

Pour renforcer la performance de l'économie, le cadre institutionnel doit garantir les droits de propriété et les droits de contrat entre les agents privés. Un marché ne peut pas se développer sans droits de propriété réels et ces droits ne seront réels que si deux conditions sont remplies. Première condition : protéger

contre le vol, contre la violence et contre d'autres actes de rapine. Seconde condition : protéger contre des actions arbitraires de l'Etat qui perturbent les activités commerciales.

En ce qui concerne la primauté du droit, bon nombre de pays en Afrique au sud du Sahara n'ont certainement pas rempli jusqu'ici les conditions qui permettent au secteur privé de se développer. C'est ainsi par exemple que, de l'enquête menée pour le Rapport sur le développement dans le monde, il se dégage que l'application formelle des droits de propriété et de contrat est un véritable problème. De 70 à 80 p. 100 des chefs d'entreprise ont répondu que, à leur avis, le vol et le crime étaient de sérieux problèmes, qu'ils ne croyaient pas que les pouvoirs publics protégeraient leurs personnes et leurs biens et que les pouvoirs judiciaires de leurs pays étaient très imprévisibles. Les mesures à prendre pour résoudre ces problèmes devraient former une partie importante des efforts de promotion que devraient entreprendre les gouvernements de l'Afrique au sud du Sahara pour améliorer la performance du secteur extérieur.

Bien que des institutions formelles solides constituent l'une des bases vitales d'une stratégie de développement à long terme, il n'en demeure pas moins que les relations avec le secteur privé reposent en grande partie sur des règles informelles. Les institutions informelles dans le secteur privé, en particulier les liens et les réseaux, peuvent aider à surmonter les pénuries d'information et à réduire le coût des transactions et des recherches. Intéressants sont les arguments avancés en faveur de mesures de politique générale et de mesures institutionnelles qui favoriseraient la transformation des institutions et accords informels en institutions et accords stables et formels.

En bref, tout porte de plus en plus à croire que l'échec des institutions en Afrique est un obstacle important à une croissance accrue comme à une meilleure performance du secteur extérieur. Les enquêtes menées pour recueillir les opinions des chefs d'entreprise locaux sur les obstacles au commerce en Afrique mettent en relief l'imprévisibilité des changements auxquels sont soumis les lois et les politiques, le manque de fiabilité de l'application des lois, l'impact de bureaucraties arbitraires et corrompues ainsi que le danger que posent les renversements de politique lorsque change un gouvernement. Ces problèmes sont dans une large mesure attribuables au comportement de l'Etat. Aussi longtemps que les gouvernements africains n'éliminent pas ce type d'obstacles, il est peu probable que les entreprises en Afrique, qu'elles opèrent à l'échelle nationale ou internationale, prospéreront.

VI. Mesures de soutien à prendre par les pays développés

Transformer l'aide

Il est de plus en plus clair que l'aide devra faire l'objet d'une transformation massive si l'on veut qu'elle serve d'instrument efficace pour faciliter les futures relations de l'Afrique avec le reste du monde. L'impact de l'aide publique au développement (APD) est limité par des restrictions en matière d'achat et des conditions qui n'ont rien à voir avec le développement, par des coûts de transaction élevés et par une mauvaise coordination entre les donateurs. Il est également nécessaire de repenser le concept de conditionnalité qui n'a pas donné de résultats satisfaisants.

Nombreux sont ceux qui préconisent un meilleur choix des pays pour rendre l'aide efficace en Afrique et dans d'autres parties du monde. Mais quels sont les critères objectifs les plus utiles pour déterminer et le choix et la supervision? L'aide sera sans doute d'autant plus efficace que la politique économique générale est saine et que les bases institutionnelles sont solides. En premier lieu, tout semble de plus en plus indiquer que l'aide donne de meilleurs résultats lorsque les conditions sont favorables. A cet égard, on pourrait utiliser les critères de politique économique générale décrits dans les sections précédentes. En second lieu, il semblerait également logique que soient inclus des critères institutionnels comme l'engagement politique, la qualité de la fonction publique, la primauté du droit et les droits de propriété.

A ces recommandations, deux modifications au moins devraient être apportées. *Primo*, les secours en cas de catastrophe devraient être exemptés. *Secundo*, dans les pays dont les fondations ne sont pas solides, différentes catégories d'aide devraient être sériées qui pourraient couvrir en particulier les problèmes à plus long terme de la santé et de l'éducation de base mais aussi l'assistance technique en vue d'améliorer les fondations de politique générale et les bases institutionnelles.

Alléger le fardeau de la dette

La dette extérieure totale de l'Afrique est passée de 84 milliards de dollars en 1980 à 226 milliards en 1995 pour un coefficient de son service de 14,5 p. 100, un ratio dette/PNB de 81 p. 100 et un ration dette/exportations de 241 p. 100. Seize pays africains ont été placés dans la catégorie des pays trop lourdement endettés et, vraisemblablement, en détresse. Certes, ces pays remplissent les conditions

nécessaires pour bénéficier d'un allègement de leurs dettes au titre du programme créé en faveur des pays pauvres lourdement endettés mais leur principal problème a été de satisfaire aux conditions imposées par ce programme pour accéder dans des délais raisonnables à celui-ci.

Le fardeau de la dette pour le développement en Afrique est lourd de conséquences. De nombreux pays doivent affecter des crédits budgétaires considérables au financement de leur dette extérieure. Le gouvernement tanzanien par exemple doit affecter de 30 à 35 p. 100 de son budget à une telle opération, laquelle représente 9 fois le montant alloué à l'éducation de base. Il est manifeste que ce fardeau est énorme lorsqu'on le compare à la capacité de financement du service de la dette et il est de surcroît devenu une entrave majeure à la réalisation d'une reprise de la croissance et des exportations.

Alléger le fardeau d'une dette insoutenable libérerait des ressources publiques aux fins d'activités de développement plus rentables, réduirait les coûts des opérations (qui constitue un énorme fardeau pour les responsables de l'élaboration des politiques) et contribuerait à rétablir la stabilité macro-économique) ainsi que la confiance des investisseurs. Un dollar d'endettement en moins sera par conséquent sans doute plus précieux qu'un dollar d'aide conventionnelle en plus. Tout porte à croire qu'un nouvel allègement substantiel de la dette extérieure des pays à revenu bas lourdement endettés améliorerait les perspectives de croissance en Afrique, notamment si les ressources rendues disponibles sont réellement des ressources additionnelles.

Un réaménagement répété de la dette n'a pas résolu les problèmes et il est urgent de concevoir de nouvelles méthodes plus efficaces d'alléger considérablement le fardeau de la dette africaine. L'adoption et l'application des modalités de la Trinité, qui proposaient une réduction des deux tiers du volume de la dette publique bilatérale, devraient être l'objectif immédiat des gouvernements créanciers. Le programme créé en faveur des pays pauvres lourdement endettés devrait être élargi, les conditions à remplir pour en bénéficier devraient être rendues plus souples et le degré d'achèvement des critères imposés devrait être avancé. De même, les pays africains devraient faire montre d'une nouvelle attitude plus rigoureuse dans le choix des projets qui devront faire l'objet d'emprunts additionnels et dans la lutte contre la corruption.

Garantir l'ouverture des marchés

Un mécanisme efficace d'intégration des pays africains dans l'économie

mondiale serait pour les pays membres de l'OCDE de garantir aux exportateurs africains l'ouverture de leurs marchés et de s'engager à aider l'Afrique à se réintégrer dans l'économie mondiale. Cela est particulièrement important pour des secteurs clés tels que l'agriculture et les textiles. C'est dans ces secteurs que se trouve l'avantage comparatif du continent africain alors même que ce sont justement les marchés les plus protégés.

Remerciements

Le présent document de politique générale est le produit des travaux de recherche menés en collaboration par l'Université des Nations Unies (UNU) et le Consortium pour la recherche économique en Afrique (CREA). Les travaux de l'UNU consacrés au thème de *l'Asie et de l'Afrique dans l'économie mondiale* sont coordonnés par Julius Court. Le programme du CREA consacré au thème des *expériences comparatives de développement en Asie et en Afrique* est lui coordonné par Machiko Nissanke (School of Oriental and African Studies, University of London) et Ernest Aryeetey (Institute of Statistical, Social and Economic Research, University of Ghana).

Le contenu du document repose sur les délibérations qui ont eu lieu à deux réunions organisées conjointement par l'UNU et le CREA. Nous tenons à remercier tous les participants à ces réunions de leurs commentaires.

Les différents sujets ont d'abord été examinés à une conférence intitulée « *Comparative African and East Asian Development Experiences* » tenue du 3 au 6 novembre 1997 à Johannesburg en Afrique du Sud. Nous tenons à exprimer notre gratitude au Gouvernement japonais pour avoir contribué au financement de cette réunion.

D'autres documents d'étude ont ensuite été débattus à une conférence sur le thème « *Asia and Africa in the Global Economy* » tenue les 3 et 4 août 1998 au siège de l'Université des Nations Unies à Tokyo. Nous tenons à remercier le Gouvernement japonais pour avoir contribué au financement de cette réunion par le biais du Fonds de coopération sud-sud du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

Enfin, nous tenons à exprimer notre profonde reconnaissance aux cadres supérieurs du CREA et de l'UNU, à savoir Delphin Rwegasira (directeur exécutif), William Lyakurwa (directeur de la formation), Augustin Fosu (directeur de la recherche) et Benno Ndulu (ancien directeur exécutif) pour le CREA et Hans van Ginkel (Recteur) et Abraham Besrat (Vice-Recteur) pour l'UNU.

Ce document de politique générale ne reflète pas nécessairement les vues de l'UNU et du CREA.

L'Université des Nations Unies

Créée en 1972 par l'Assemblée générale des Nations Unies, l'Université des Nations Unies est un organe de l'ONU qui a pour mission d'être une communauté internationale de savants vouée à la recherche, à la formation post-universitaire et à la diffusion du savoir concernant les problèmes mondiaux de la survie, du développement et du bien-être de l'humanité. Ses activités portent essentiellement sur la paix et le règlement des conflits, le développement dans un monde en évolution constante, et la science et la technologie au service de l'humanité. L'Université fonctionne par le truchement d'un réseau mondial de centres de recherche et de formation post-universitaire, ses activités de planification et de coordination étant dirigées de son siège à Tokyo.

Consortium pour la recherche économique en Afrique

Le principal objectif du Consortium pour la recherche économique en Afrique (CREA), une institution fondée en août 1988, est de renforcer les capacités locales de faire des études indépendantes et rigoureuses sur la gestion des économies dans les pays de l'Afrique au sud du Sahara.

En réponse aux besoins particuliers de la région, le CREA a décidé d'adopter une approche souple pour améliorer les compétences techniques des chercheurs locaux, permettre à la région d'arrêter ses priorités en matière de recherche, renforcer les institutions nationales chargées d'effectuer des études de politique économique et faciliter le resserrement des liens entre les chercheurs et les responsables de l'élaboration des politiques.

Depuis sa création, le CREA bénéficie du soutien de fondations privées, d'organismes d'aide bilatérale et d'organisations internationales.