

LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE EN AFRIQUE

RETROUVER UNE MARGE D'ACTION La mobilisation des ressources intérieures et l'Etat développementiste



NATIONS UNIES

EMBARGO
Le présent document ne doit pas être
cité ou résumé par la presse, la radio,
la télévision ou des médias
électroniques avant le **26 septembre**
2007, 17 heures TU.



Chapitre premier

LA MOBILISATION DES RESSOURCES INTÉRIEURES: LES QUESTIONS EN JEU

A. Les ressources intérieures

La faible mobilisation des ressources intérieures est généralement imputée au bas niveau des revenus, à des facteurs démographiques et à la structure des marchés financiers, éléments sur lesquels il est généralement difficile d'agir dans le court à moyen terme. On a donc souvent supposé qu'il était irréaliste d'attendre une progression importante et durable de la mobilisation des ressources intérieures en Afrique. Cette mobilisation accrue des ressources intérieures étant ainsi présentée comme l'«option dure» pour remédier au déficit de ressources de l'Afrique (Aryeetey, 2004), la plupart des débats sur les moyens de combler ce déficit ont été axés sur l'augmentation des apports de sources extérieures, tels que l'APD et l'IED, et sur la réduction de la dette.

Cette focalisation n'est pas sans poser de problèmes dans le contexte de l'Afrique, pour plusieurs raisons. Si l'aide publique au développement reste une source majeure de financement dans la région, elle est instable, fortement concentrée et tributaire des priorités (souvent géopolitiques ou stratégiques, y compris pour des raisons touchant à la sécurité) des partenaires de développement (CNUCED, 2006a). L'investissement étranger direct, qui a mobilisé beaucoup d'attention récemment, est encore plus concentré en Afrique que l'aide publique au développement. L'IED est lui aussi relativement instable et tend à être concentré sur les industries extractives, sans guère de liens avec l'économie nationale (CNUCED, 2005). Exception faite de l'Afrique du Sud, l'investissement de portefeuille est insignifiant dans la région (CEA, 2006).

Un renforcement de la mobilisation des ressources intérieures présente de nombreux avantages potentiels pour les pays africains. Premièrement, il les rendra moins dépendants des apports de sources extérieures – un facteur d'instabilité dommageable en termes de disponibilité des ressources – et moins vulnérables aux chocs extérieurs. Deuxièmement, cela offrira aux pays africains une plus grande marge d'action, en leur donnant une meilleure maîtrise du processus

de développement et en renforçant la capacité de leurs États. Troisièmement, le succès des efforts engagés pour développer la part des ressources intérieures dans le processus de développement dépend de la capacité de l'État à améliorer le climat économique intérieur, ce qui induit d'importants effets externes positifs. Enfin, ces efforts seront aussi perçus par les donateurs et par les investisseurs comme un signal positif, ce qui pourrait favoriser des apports de ressources extérieures accrus.

Trois questions distinctes doivent être considérées pour que les ressources intérieures puissent prendre une place plus importante dans le développement économique des pays africains. Premièrement, la question du volume des ressources existantes se pose; deuxièmement, ces ressources doivent être détenues sous une forme qui en facilite une allocation utile du point de vue économique et social. Enfin, les ressources disponibles doivent être utilisées effectivement et efficacement.

Les principales sources de ressources intérieures sont l'épargne privée et les recettes publiques. Les transferts des migrants, bien qu'ils ne soient pas générés dans le pays, peuvent constituer une importante source de ressources intérieures pour le pays qui les reçoit. Inversement, la fuite de capitaux affecte directement le montant des ressources intérieures disponibles pour l'investissement. Il est donc important d'examiner ces flux financiers dans l'analyse du volume total des ressources intérieures disponibles, puisqu'ils peuvent avoir un effet soit positif, comme dans le cas des transferts des migrants, soit négatif, comme dans le cas de la fuite des capitaux.

B. Évolution de l'épargne

L'Afrique subsaharienne est la région en développement qui a le plus bas taux d'épargne. En 2005, l'épargne intérieure brute dans la région représentait 17,6 % du PIB, contre 26,0 % en Asie du Sud, 24,0 % en Amérique latine et dans les Caraïbes et près de 42,9 % dans les pays de l'Asie de l'Est et du Pacifique (Banque mondiale, 2007a).

Ce taux d'épargne moyen pour l'Afrique masque, toutefois, d'importantes disparités à l'intérieur du continent. En 2005, l'Algérie et la République du Congo ont l'une et l'autre enregistré des taux d'épargne intérieure brute de plus de 50 % de leur PIB, tandis que l'Érythrée et Sao Tomé-et-Principe avaient des

taux largement en deçà de moins 20 %, dénotant une désépargne à une échelle massive (Banque mondiale, 2006).

Le taux d'épargne en Afrique subsaharienne a évolué globalement de la manière suivante. Entre 1960 et 1974, il a progressé régulièrement, passant de 17,5 % à 24,3 % du PIB (Banque mondiale, 2007a). Le taux d'épargne a connu ensuite une beaucoup plus grande instabilité, avant d'atteindre un niveau record, à près de 26 %, en 1980. Puis est survenu l'«effondrement de l'épargne» (Elbadawi et Mwega, 2000) en Afrique, avec une chute à un taux de moins de 15 % en 1992. Depuis, et malgré un léger redressement, le taux est resté bas et a plafonné à 17,6 % du PIB en 2005 (Banque mondiale, 2007a).

Tableau 1
Ventilation des taux d'épargne en Afrique, 2000–2005

(nombre de pays)

Taux négatif	0 à 10 % du PIB	10 à 20 % du PIB	20 à 30 % du PIB	Plus de 30 % du PIB
11	14	13	7	5

Source: Banque mondiale, 2007a.

Figure 1
Épargne intérieure brute en Afrique subsaharienne, 1960–2005
(en pourcentage du PIB)

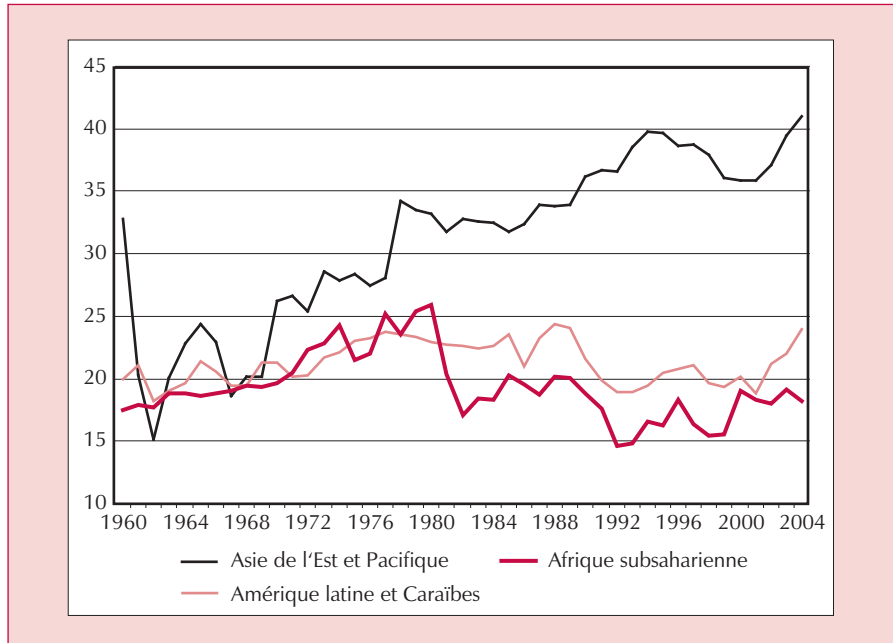


Source: Banque mondiale, 2007a.

Cette évolution a aussi été caractérisée par une disparité de plus en plus grande entre les régions en développement, surtout depuis 1980. En Afrique les taux d'épargne ont chuté, en Amérique latine ils ont stagné et en Asie de l'Est ils ont bondi. Ces tendances reflètent la performance économique générale de ces régions au cours des quatre dernières décennies (Hussein et Thirlwall, 1999).

Indépendamment du taux de l'épargne, une stabilité durable de l'épargne est indispensable pour des investissements rationnels et prévisibles, et là encore l'Afrique est moins bien placée que les autres régions en développement. L'une des raisons majeures de cet état de choses est une instabilité des sources de revenu plus forte en Afrique que dans les autres régions en développement, essentiellement sous l'effet de chocs exogènes. Pour l'épargne intérieure brute en pourcentage du PIB, l'écart type entre 1965 et 1992 a été de 8,7 % pour l'Afrique, de 6,6 % pour les «Tigres» d'Asie de l'Est et de 6,0 % pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Schmidt-Hebbel et al., 1994).

Figure 2
Épargne intérieure brute par région en développement, 1960–2004
(en pourcentage du PIB)



Source: Banque mondiale, 2007a.

La *capacité* d'épargne est essentiellement déterminée par le niveau de revenu, par le taux de croissance du revenu et par le ratio des inactifs aux actifs, c'est-à-dire par le rapport entre la population âgée de moins de 16 ans ou de plus de 60 ans et la population active (Loayza *et al.*, 2000). Il existe une relation positive entre le taux d'épargne et le revenu par habitant (Hussein et Thirlwall, 1999): le taux d'épargne augmente lorsque le taux de croissance du revenu par habitant progresse. Enfin, les taux d'épargne semblent réagir de manière négative aux hausses du ratio des inactifs aux actifs.

La *volonté* d'épargner, dans le même temps, semble dépendre de la facilité d'accès aux instruments d'épargne, de l'attractivité de ces instruments et de la situation économique (Wright, 1999; Hussein et Thirlwall, 1999).

Les taux d'épargne brute donnent un aperçu utile de la situation générale en matière d'épargne dans une économie nationale. Mais ce ne sont pas des indicateurs nécessairement fiables des ressources intérieures disponibles pour l'investissement dans les pays africains, en partie à cause de l'imprécision des données de la comptabilité nationale concernant l'épargne. En effet, la méthode de calcul par dérivation de l'épargne considérée comme un facteur résiduel d'autres variables implique d'importantes marges d'erreur (Deaton, 1990). En outre, dans les pays africains, l'épargne des ménages est souvent une épargne de précaution qui n'est pas prise en compte de façon adéquate dans les données de la comptabilité nationale (Aryeetey et Udry, 2000).

Compte tenu du fait que l'épargne peut prendre de nombreuses formes, c'est la nature des instruments d'épargne qui détermine largement les possibilités de transformer l'épargne en investissements productifs. Pour comprendre la nature de l'épargne et sa relation avec l'investissement, il convient d'examiner dans les détails les options et les choix des ménages et des entreprises en matière d'épargne.

C. L'épargne des ménages

En améliorant la mobilisation de l'épargne des ménages, on pourrait dégager un volume important de ressources en faveur du développement. En effet, l'épargne des ménages constitue l'essentiel de l'épargne en Afrique, mais elle n'est pas utilisée pour le moment, de façon suffisamment productive (Aryeetey et Udry, 2000). En comprenant pourquoi et comment épargnent les

ménages, en particulier les plus pauvres d'entre eux, on pourra mieux définir les mesures propres à accroître le volume des ressources disponibles pour le développement.

Les ménages, surtout dans les zones rurales, ont des sources de revenu instables. Faute d'accès à des services de crédit et d'assurance, ils doivent compter sur ce qu'ils épargnent pour éviter de modifier leurs habitudes de consommation (Deaton, 1990; Dercon, 2002).

L'épargne de précaution implique que, même avec un faible revenu disponible et en l'absence d'instruments d'épargne attractifs, les ménages pauvres sont forcés d'épargner une part substantielle de leur revenu. Au Ghana, par exemple, il a été constaté que dans les zones rurales du sud du pays le ménage médian épargnait plus de 30 % de son revenu (Aryeetey et Udry, 2000).

Ce comportement de précaution est la motivation essentielle de l'épargne des ménages en Afrique. Selon des études concernant le Ghana, l'épargne financière n'augmente en parallèle avec le revenu que chez les 10 % de ménages les plus riches (Aryeetey, 2004). Cela laisse penser que, pour une grande partie des ménages, l'épargne est une forme nécessaire d'assurance individuelle. Cette observation a des incidences importantes, à la fois du point de vue de la structure de l'épargne ainsi constituée et du choix de type d'épargne effectué par les ménages. La structure de l'épargne des ménages a tendance à être irrégulière, avec de fréquents mouvements de balancier entre épargne et désépargne et avec une préférence pour les instruments d'épargne très liquides et accessibles (Deaton, 1990).

Les instruments d'épargne à la disposition des ménages se répartissent en quatre catégories: épargne non financière, épargne financière informelle, épargne financière formelle et épargne financière semi-formelle. Comme c'est la composition du portefeuille d'épargne des ménages qui détermine les fonds disponibles pour l'investissement, cet élément est important pour le développement d'un pays.

En Afrique, l'épargne des ménages comprend essentiellement des biens matériels et un peu d'épargne financière placée dans le secteur financier informel. Seule une part restreinte de cette épargne est donc disponible pour des investissements productifs.

L'épargne non financière

Les ménages détiennent souvent des portefeuilles très diversifiés d'actifs non financiers, tels que cheptel, stocks de marchandises destinées à des transactions, céréales ou matériaux de construction, qui sont acquis comme des richesses et souvent achetés ou vendus afin de préserver des habitudes de consommation. Bien qu'il y ait peu d'informations à ce sujet, des études montrent que les avoirs des ménages dans les zones rurales sont constitués à 80 % environ d'actifs non financiers (Aryeetey et Udry, 2000).

Le choix d'actifs non financiers comme instruments d'épargne dépend de divers facteurs. Certains de ces actifs, comme le cheptel, les biens immobiliers ou les bijoux, ont une valeur symbolique ou servent d'indicateurs du statut et/ou de la richesse. Mais l'accumulation d'actifs non financiers comme instruments d'épargne peut aussi résulter d'une décision de placement raisonnée dans un contexte combinant risque élevé, environnement financier incertain et la difficulté d'accès aux instruments financiers adéquats. Ainsi, si une certaine proportion d'actifs non financiers continuera probablement à figurer dans le portefeuille d'épargne des ménages dans les pays africains, une amélioration des services financiers en termes d'accès, d'adéquation et de fiabilité pourrait favoriser une augmentation de l'épargne détenue sous forme financière, les instruments financiers venant se substituer aux formes d'épargne non financières.

L'épargne financière informelle

Le secteur financier informel offre un large éventail d'instruments d'épargne, qui va de la simple collecte des dépôts jusqu'à d'importants groupements ou clubs d'épargne autogérés (Wright, 1999). L'épargne prend essentiellement la forme de dépôts modestes mais répétés, ce qui correspond aux besoins des ménages et des petites entreprises. Les problèmes d'accès et de fiabilité sont moindres que dans le secteur financier formel, dans la mesure où les organismes du secteur financier informel opèrent dans un cadre communautaire géographiquement et socialement bien délimité (Nissanke et Aryeetey, 2006).

Contrairement à ce qui se passe dans le secteur financier formel, l'épargne du secteur informel génère rarement des intérêts. En général, les ressources mobilisées grâce à l'épargne du secteur informel ne sont pas utilisées pour d'autres investissements et ne procurent donc pas de rendement. Dans la plupart des cas, par conséquent, les déposants doivent payer les services d'épargne. Si l'on

considère que les ménages pauvres épargnent quand bien même ils perçoivent l'équivalent d'intérêts négatifs, toute l'importance des services d'épargne pour ces ménages et toute leur volonté d'épargner apparaissent manifestement. En Afrique, les ménages combinent souvent plusieurs placements d'épargne auprès de différents organismes, qui offrent des conditions différentes pour les dépôts et les retraits. Ils peuvent ainsi mieux se prémunir contre le risque de non remboursement et mieux s'adapter à leurs besoins financiers (Wright, 1999).

L'épargne financière formelle

En Afrique subsaharienne, l'épargne détenue dans le secteur financier formel ne représente généralement qu'une faible proportion des actifs des ménages. Selon une étude portant sur le nord du Ghana, sur les 20 % d'actifs détenus par les ménages sous forme financière, 12 % sont détenus dans le secteur informel et 8 % dans le secteur formel (Aryeetey, 2004). Ces chiffres reflètent les difficultés d'accès aux instruments d'épargne formels et, surtout, la méfiance vis-à-vis des établissements financiers du secteur formel, ainsi que l'inadéquation entre les instruments d'épargne formels et les besoins d'épargne des ménages pauvres.

Les banques sont le principal type d'établissements financiers du secteur formel engagés dans la mobilisation de l'épargne en Afrique. Dans certains pays, des bureaux de poste ont aussi été utilisés, compte tenu de leur vaste réseau. Plus récemment, les réformes du secteur financier dans beaucoup de pays africains ont conduit à une réduction du nombre d'agences bancaires du fait que les banques, dégagées de l'ingérence des pouvoirs publics, se sont concentrées sur les activités plus rentables et surtout en milieu urbain. Or, une présence accrue des banques dans les zones rurales pourrait aider à promouvoir l'épargne dans le secteur financier formel (Ikhide, 1996).

L'éloignement physique des agences bancaires n'est pas le seul facteur qui limite la croissance de l'épargne financière dans le secteur formel. Le seuil minimum élevé qui est fixé pour les dépôts et pour le solde des comptes, le temps nécessaire pour effectuer les opérations et les procédures administratives que cela implique découragent également les épargnants. En outre, la réticence des banques à prêter aux ménages pauvres et aux petites entreprises n'encourage pas l'épargne dans le secteur formel (Wright, 1999).

Mais il y a des signes encourageants, et la technologie devrait permettre de surmonter certains obstacles, comme l'éloignement et les coûts de traitement,

qui freinent la fourniture de services dans les zones pauvres et rurales. Les systèmes de banque par téléphone mobile permettent aux banques de fournir des services financiers de base aux personnes démunies, y compris dans les zones rurales. Bien que de création récente, ces systèmes comptent déjà des milliers de clients dans des pays comme le Botswana, le Kenya et la Zambie (Honohan et Beck, 2007)².

Dans la plupart des pays africains, le degré de confiance dans les établissements bancaires est faible. En effet, les pouvoirs publics étaient largement impliqués dans l'activité des banques, surtout avant les récentes réformes du secteur financier, et comme la nécessité politique a souvent prévalu sur la viabilité commerciale les banques ont accumulé un énorme passif mettant en danger leurs activités. Entre le milieu des années 80 et le milieu des années 90, bon nombre de pays africains ont connu des crises du secteur bancaire. Il ressort de l'étude de Daumont *et al.* (2004) sur les crises du secteur bancaire dans 10 pays africains entre 1985 et 1995 que plus de 50 % des prêts bancaires étaient des prêts improductifs au Bénin, au Cameroun, en Côte d'Ivoire, en Guinée, en Ouganda, en République-Unie de Tanzanie et au Sénégal, la proportion n'étant que légèrement inférieure au Ghana et au Nigéria. Dans beaucoup de pays, ces crises ont été suffisamment graves pour affecter profondément l'économie nationale. Au Bénin, par exemple, lors de la crise bancaire de 1988-1990 les trois banques du pays se sont effondrées parce que 78 % des prêts qu'elles avaient accordés étaient improductifs, et cela a coûté à l'économie, selon les estimations, l'équivalent de 17 % du PIB. Ces crises bancaires en Afrique étaient dues essentiellement à la forte ingérence des pouvoirs publics, à une supervision et une régulation défailtantes du secteur bancaire et à des problèmes de gestion (Daumont *et al.*, 2004).

Malgré les réformes, les banques n'ont pas sensiblement amélioré leurs portefeuilles de prêts, et elles n'ont pas regagné la confiance du grand public. L'épargne dans le secteur formel est placée en général sur des comptes de dépôt à court terme et la proportion de l'épargne placée dans des instruments de dépôt à plus long terme reste faible (Nissanke et Aryeetey, 1998).

L'épargne financière semi-formelle

Le secteur financier semi-formel qui émerge en Afrique se spécialise dans la fourniture de services financiers aux ménages et aux petites entreprises qui n'ont pas accès aux services financiers du secteur formel. Ce secteur comprend

des organismes qui, bien que légalement constitués, ne sont pas réglementés au même titre que les banques. Si ce secteur semi-formel pourrait devenir important pour la mobilisation de l'épargne des ménages, sa couverture est encore trop limitée pour lui permettre de répondre efficacement aux besoins financiers de nombreux ménages en Afrique.

Le secteur semi-formel offre toutefois un grand potentiel pour mobiliser davantage l'épargne dans la région. En effet, si les organismes du secteur semi-formel parviennent à proposer des instruments d'épargne sûrs et raisonnablement liquides qui procurent des rendements positifs à un grand nombre de ménages, il pourrait y avoir une augmentation substantielle de l'épargne financière utilisable pour des investissements productifs en raison de la réaffectation d'actifs financiers et non financiers actuellement détenus dans le secteur informel.

En résumé, le choix de l'instrument d'épargne dépend de l'accessibilité, de la fiabilité et de la pertinence des instruments d'épargne disponibles pour répondre aux besoins des ménages en matière d'épargne. En Afrique, les ménages épargnent essentiellement par précaution. Les actifs qu'ils détiennent remplacent l'assurance et le crédit auxquels ils n'ont pas accès. Le schéma d'épargne ainsi créé se caractérise par une épargne irrégulière et à court terme, et où il peut y avoir, sur une période donnée, autant d'épargne que de désépargne (Deaton, 1990). Pour couvrir leurs besoins financiers, les ménages nécessitent donc des instruments d'épargne sûrs et autorisant des petites transactions à intervalles fréquents. La part très élevée des actifs non financiers dans les portefeuilles d'épargne des ménages laisse penser qu'à l'heure actuelle, le secteur financier ne répond pas comme il convient à ces besoins.

D. L'épargne des entreprises

L'épargne des entreprises a beaucoup moins mobilisé l'attention que l'épargne des ménages et elle reste généralement mal connue, notamment dans les pays en développement. Dans la plupart des pays africains, les données nécessaires pour désagréger l'épargne privée en épargne des ménages et épargne des entreprises n'existent pas. L'Afrique du Sud est l'un des rares pays d'Afrique qui dispose de données suffisantes pour permettre un examen détaillé de l'épargne des entreprises. Les éléments d'information disponibles à ce sujet laissent penser que l'épargne des entreprises dépend de l'évolution de leur rentabilité, de

l'inflation, des taux d'intérêt et de l'offre de crédit (Aron et Muellbauer, 2000). Mais comme en Afrique du Sud le secteur des entreprises et le secteur financier sont beaucoup plus développés que ceux de la plupart des autres pays africains, il est très difficile de transposer ces constatations aux autres pays de la région.

Dans la plupart des pays africains, les entreprises se répartissent en deux catégories bien distinctes: un petit nombre d'entreprises formelles et un grand nombre d'entreprises qui opèrent dans le secteur informel. Comme les informations disponibles sur les entreprises dans la région sont trop souvent focalisées sur la première catégorie uniquement, elles donnent une idée fautive de la réalité à laquelle la plupart des entreprises sont confrontées.

Les grandes entreprises ont beaucoup plus de chances que les petites ou micro entreprises d'obtenir un crédit bancaire (Bigsten *et al.*, 2003). Si l'accès à un financement et le coût de ce dernier sont problématiques pour la plupart des entreprises en Afrique, ils le sont d'autant plus pour les petites entreprises du secteur informel, soit la grande majorité des entreprises dans la région³. Les entreprises doivent donc compter sur leurs bénéfices non distribués pour financer non seulement leur fonds de roulement, mais aussi leurs nouveaux investissements. Les entreprises en Afrique subsaharienne financent entre la moitié et les trois-quarts de leurs nouveaux investissements à l'aide de leur propre épargne (Nasir *et al.*, 2003; Blattman *et al.*, 2004; Banque mondiale, 2007b).

L'épargne des entreprises leur est donc indispensable pour leur sécurité et leur croissance. Face à un système financier qui ne répond pas à leurs besoins, les entreprises doivent compter sur leur propre épargne pour se prémunir contre les baisses temporaires de leurs recettes et pour financer leur développement. Il ressort de l'étude de Fafchamps *et al.* (2000) que, au Zimbabwe, les entreprises se constituent des stocks importants et ont recours dans une moindre mesure à l'épargne financière pour se protéger dans un environnement opérationnel risqué. Compte tenu du rôle crucial de l'épargne pour les entreprises, ces fonds ont très peu de chances d'être utilisés autrement. En effet, comme beaucoup d'entreprises ne peuvent pas se procurer de financement extérieur, leur épargne sera soit directement réinvestie dans l'entreprise, soit conservée sous forme très liquide afin d'être immédiatement disponible en cas de besoin.

Ce financement des nouveaux investissements à l'aide des bénéfices non distribués peut être extrêmement efficace. Cette épargne constituée de bénéfices

non distribués, en effet, est surtout accumulée par des entreprises prospères et rentables, qui n'ont guère de raisons de choisir des investissements peu productifs.

Il y a toutefois des raisons de penser que la situation actuelle en ce qui concerne l'épargne et les investissements des entreprises en Afrique est loin d'être optimale. Premièrement, le nombre élevé d'entreprises qui ont des difficultés à se procurer du crédit démontre que leurs bénéfices non distribués ne sont pas une source de financement suffisante par rapport à leurs besoins perçus (Bigsten *et al.*, 2003). En effet, les entreprises qui passent du stade de la micro entreprise à celui d'entreprise plus complexe sont proportionnellement moins nombreuses en Afrique que dans les autres régions (Nissanke, 2001). Deuxièmement, les investissements faits à l'aide de fonds propres peuvent être productifs, mais d'autres options d'investissement pourraient être plus rentables ou mieux adaptées aux besoins immédiats de l'entreprise. Enfin, faute de possibilités de crédit et d'assurance pour beaucoup d'entreprises, leur épargne doit être conservée sous une forme très liquide et ne peut donc pas être réinvestie facilement par le système financier dans des investissements productifs. Cette situation fait donc obstacle non seulement à la croissance des entreprises, mais aussi au développement du secteur financier.

Un système financier mieux adapté aux besoins financiers des entreprises permettrait de réduire leur volume d'épargne constituée pour s'assurer contre d'éventuels risques. De ce fait, plus de ressources seraient disponibles pour financer des investissements productifs.

E. Les recettes publiques: l'impôt

Le niveau et l'efficacité des dépenses publiques sont des questions d'une importance essentielle pour que les ressources intérieures puissent devenir un moteur du développement en Afrique. Les ressources du secteur public ont, par rapport à l'épargne privée, un rôle distinct et complémentaire. Même si l'on peut faire une distinction entre les recettes publiques, qui couvrent les dépenses renouvelables, et l'épargne publique, qui finance les investissements à long terme, les besoins auxquels elles pourvoient dans les deux cas sont immenses dans la plupart des pays africains. Les dépenses publiques sont indispensables pour mettre en valeur le capital humain et elles permettent de financer les services publics essentiels tels que l'éducation et les soins de santé. Les investissements

publics, de leur côté, peuvent procurer les ressources pour les infrastructures indispensables au développement du secteur privé.

L'équilibre entre dépenses et investissements importe par conséquent moins que le niveau des ressources en cause et l'efficacité avec laquelle elles sont utilisées. Étant donné que l'impôt représente la quasi-totalité des recettes publiques dans la plupart des pays africains, une augmentation des recettes fiscales peut aider de façon significative à mobiliser davantage de ressources intérieures, à condition de ne pas décourager, dans le même temps, l'initiative économique privée.

Le montant des recettes fiscales en pourcentage du PIB en Afrique était de 22 % en 2002 (Banque mondiale, 2005a), soit un chiffre inférieur à la moyenne pour les pays développés. Pour l'Europe/Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la même année le chiffre atteignait 32 %. La pression fiscale en Afrique, toutefois, est plus forte que dans d'autres régions en développement (Tanzi et Zee, 2000), même s'il y a des disparités considérables au sein de la région. Elle est en effet beaucoup plus faible en Afrique subsaharienne (20 %) qu'en Afrique du Nord (25 %). En outre, si l'on exclut l'Afrique du Sud, la part de l'impôt en Afrique subsaharienne ne dépasse pas 16 % du PIB (Banque mondiale, 2005a). Il y a aussi d'importantes disparités entre les pays de la région, puisque exprimée en pourcentage du PIB, en 2002 la pression fiscale allait de plus de 38 % en Algérie et en Angola à moins de 10 % au Niger, au Soudan et au Tchad (Banque mondiale, 2005a).

Le ratio de l'impôt au PIB dans un pays est déterminé par un ensemble de facteurs structurels, principalement le revenu par habitant, le degré d'urbanisation, le taux d'alphabétisation, la part de l'industrie, de l'agriculture et des industries extractives et le niveau des échanges commerciaux (Tanzi et Zee, 2000).

En Afrique subsaharienne en particulier, il a été établi que les facteurs déterminants du ratio de l'impôt au PIB étaient essentiellement le revenu par habitant, le niveau des échanges commerciaux et la part de l'agriculture et des industries extractives dans l'économie (Stotsky et WoldeMariam, 1997). Le revenu par habitant reflète la capacité contributive de la population et il sert aussi d'indicateur du développement de l'économie en général. À ces deux titres, il a été constaté une corrélation positive entre le PIB par habitant et des ratios de l'impôt au PIB plus élevés. Bien qu'elles aient baissé ces dernières années avec la libéralisation du commerce, les impositions qui frappent les

échanges commerciaux restent des sources de recettes importantes pour les pays africains. Il y a donc une corrélation positive entre le niveau des exportations et des importations et une pression fiscale accrue. La part de l'agriculture dans l'économie aurait, quant à elle, un effet négatif marqué sur le ratio de l'impôt au PIB. En effet, dans les pays africains, le secteur agricole comprend essentiellement de petits exploitants dont l'activité s'exerce dans le secteur informel et ne génère que de modestes revenus imposables. La part des industries extractives dans l'économie aurait elle aussi un effet négatif sur l'impôt, mais cet effet ne s'explique pas clairement (Stotsky et WoldeMariam, 1997).

Pour comparer la fiscalité entre un pays et un autre, on peut notamment déterminer le niveau de pression fiscale qui peut être «attendu» dans un pays compte tenu des divers déterminants. Ce ratio de l'impôt au PIB attendu est ensuite comparé au ratio effectif, ce qui correspond à la notion d'effort fiscal. Il ressort des comparaisons de l'effort fiscal entre pays par Piancastelli (2001) que l'effort est plus élevé en Afrique que dans les autres régions, en dépit des faibles ratios de l'impôt au PIB qui y sont observés. Cela semblerait indiquer que, même si ces ratios sont peu élevés en Afrique, ils sont supérieurs aux attentes compte tenu de la structure et du niveau de développement des économies africaines. Mais comme les mesures de la capacité contributive dépendent pour beaucoup du modèle utilisé pour déterminer le ratio attendu, ces mesures restent très limitées et n'ont qu'une valeur indicative.

Des ratios de l'impôt au PIB élevés ne signifient pas nécessairement qu'un système fiscal est efficace. En fait, à travers la politique fiscale on détermine ce que l'État procure et à qui, comment les dépenses publiques sont financées et qui les paye (Addison *et al.*, 2006). En tant que telle, cette politique s'inscrit au cœur du plus vaste problème de la mobilisation et de l'utilisation des ressources. Les recettes publiques devraient être mobilisées de telle manière que les acteurs du secteur privé restent incités à travailler et à épargner, et les objectifs d'un système fiscal optimal devraient être l'équité, l'efficacité et la simplicité administrative (Thirlwall, 2003).

Dans le cadre des réformes fiscales qu'ils ont entreprises ces deux dernières décennies, beaucoup de pays africains ont considéré l'impôt comme un exercice technique et administratif, sans tenir compte de sa dimension politique. À travers ces réformes, essentiellement dictées par les donateurs, on a cherché à modifier la structure de l'impôt au profit d'impôts plus faciles à recouvrer et considérés comme ayant des effets de distorsion moindres sur l'économie, en

général en privilégiant des impôts indirects comme la taxe sur la valeur ajoutée, en réduisant les taux des impôts directs tout en élargissant leur assiette, et en réduisant les impositions qui frappent les échanges commerciaux internationaux. Sur le plan administratif, les réformes ont été axées sur le renforcement de la capacité institutionnelle des administrations fiscales, en accroissant les effectifs et leur rémunération, en améliorant la formation et le matériel technique et en simplifiant les procédures.

Ces réformes ont toutefois été d'une utilité limitée en termes d'accroissement des recettes fiscales des pays africains. Il est bien entendu indispensable d'améliorer, du point de vue administratif et technique, le système fiscal, en particulier en renforçant la capacité des administrations fiscales et en luttant contre la corruption. Mais en privilégiant exclusivement ces aspects, les réformes n'ont pas pris en compte le fait que l'impôt représente une relation de nature politique entre l'État et la société (DiJohn, 2006).

Le faible niveau de recettes fiscales en Afrique est due en partie à des facteurs qui rendent plus difficile le recouvrement de l'impôt, notamment un revenu par habitant faible; un secteur agricole important; et un large rôle du secteur informel dans la production, le commerce et l'emploi, secteur qui selon les estimations représentait en 2001 78 % des emplois autres que dans l'agriculture en Afrique (Xaba *et al.*, 2002). Ce faible niveau de recettes fiscales dénote aussi une relative faiblesse de l'État par rapport à certaines catégories de la société. La capacité contributive en Afrique est généralement fortement concentrée sur un petit nombre de particuliers et d'entreprises, qui parviennent souvent à échapper à l'impôt grâce à leur pouvoir et à leur influence. La majorité de la population, même si elle n'a guère de pouvoir politique ni d'influence, a en général une faible capacité contributive qu'il est coûteux de chercher à exploiter, en particulier dans les zones rurales (Fjeldstad et Rakner, 2003; Fjeldstad, 2006). En Ouganda, par exemple, seules les entreprises de taille moyenne paient généralement l'impôt. En effet, les grandes entreprises utilisent leur influence et leurs relations avec les autorités pour échapper à l'impôt, et les petites entreprises peuvent se soustraire à l'impôt en restant dans le secteur informel (Gauthier et Reinikka, 2006).

C'est, au bout du compte, la légitimité de l'État qui est au centre de la question de l'impôt. En appliquant les critères de l'efficacité, de l'effectivité et de l'équité non seulement dans le système fiscal mais aussi dans l'utilisation des ressources publiques, il peut être créé un cercle vertueux où recouvrement de l'impôt, services fournis et légitimité de l'État se trouvent renforcés. Selon une étude

récente, en République-Unie de Tanzanie, par exemple, la grande majorité des personnes seraient prêtes à payer davantage d'impôts si ces ressources servaient à améliorer de façon manifeste les services publics (Fjeldstad, 2006). On voit donc que s'il est indispensable pour mieux mobiliser les ressources intérieures de réformer le système d'imposition, une telle réforme n'a guère de chances de succès s'il n'y a pas une évolution plus radicale des relations entre l'État et la société.

F. Marchés financiers et intermédiation financière

L'intermédiation financière fait le lien crucial entre épargne et investissement. Un système financier qui fonctionne bien doit pouvoir mobiliser avec efficacité des ressources et consacrer celles-ci aux options d'investissement les plus productives. Sans une intermédiation financière efficace, il y a peu d'incitation à détenir une épargne financière et les investissements ont tendance à rester concentrés dans le secteur ayant généré l'épargne, qui n'est pas forcément le plus productif. Le résultat est qu'il y a une mobilisation moindre des ressources et que celles-ci vont à des investissements moins productifs.

Il y a une forte demande de services financiers en Afrique, en dépit du bas niveau de revenu. Les ménages ont besoin de services financiers pour gérer les risques liés à l'instabilité de leurs sources de revenu, et les entreprises ont besoin de financement pour se développer. Or, le système financier en Afrique n'a guère répondu à la demande de services d'intermédiation financière efficaces.

Si les besoins ne peuvent pas être satisfaits, c'est essentiellement en raison de la fragmentation et de la segmentation du secteur financier en Afrique. Les services financiers sont fournis principalement par un secteur financier formel de taille modeste qui se concentre sur le segment supérieur du marché, et par un secteur financier informel plus important qui se concentre sur le segment inférieur du marché. Il y a peu d'interaction entre les deux secteurs et il existe un vide considérable à combler sur le marché des services financiers entre ces deux segments de marché.

Le secteur financier formel

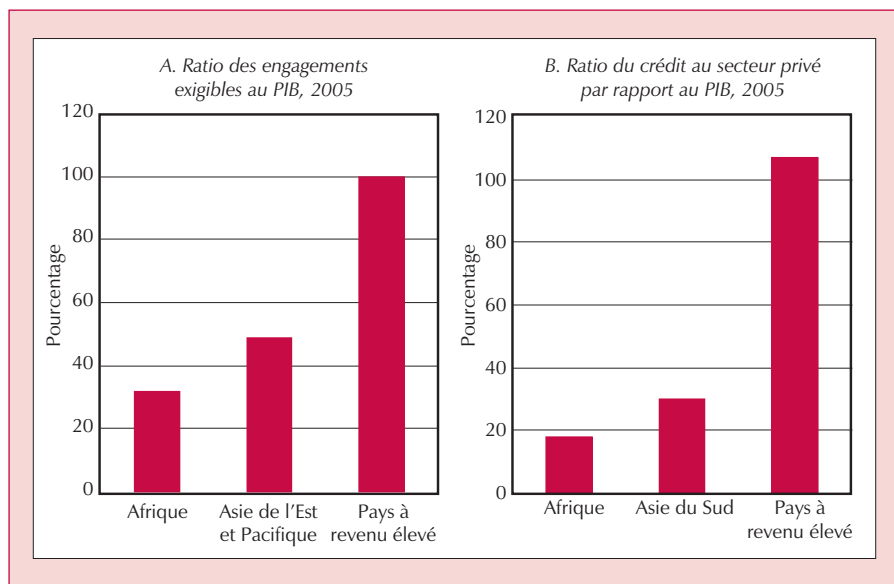
Le secteur financier formel en Afrique, comme dans les autres régions en développement, comprend essentiellement les banques. Même si les organismes

financiers non bancaires et les marchés boursiers se développent dans certains pays d'Afrique, leur influence reste généralement marginale par rapport à celle du secteur bancaire (Brownbridge et Gayi, 1999; Aryeetey, 2004).

Comparativement, le secteur financier formel est peu performant en Afrique. En 2005, le ratio des engagements exigibles (M3) au PIB, qui indique les ressources monétaires mobilisées par le secteur financier formel, était de 32 % en Afrique, contre 49 % en Asie de l'Est et le Pacifique et 100 % dans les pays à revenu élevé (Honohan et Beck, 2007). La comparaison est encore plus parlante pour le crédit au secteur privé, qui est déterminant dans la performance du secteur financier en termes de services d'intermédiation. En 2005, le ratio du crédit au secteur privé par rapport au PIB était en effet de 18 % en Afrique, contre 30 % en Asie du Sud et 107% dans les pays à revenu élevé (Honohan et Beck, 2007).

En outre, en Afrique les banques sont généralement concentrées dans les grandes agglomérations et il y a peu d'agences dans les zones rurales.

Figure 3
Indicateurs de densité de l'activité financière
et de l'intermédiation financière



Source: Honohan et Beck, 2007.

Souvent aussi, elles appliquent pour les dépôts et pour les prêts des règles et des procédures qui empêchent les ménages pauvres et les petites entreprises d'accéder à leurs services. Ces obstacles comprennent par exemple un montant minimum pour les dépôts et pour le solde des comptes de dépôt, ainsi que des taux d'intérêt élevés et des garanties importantes pour les prêts. De ce fait, dans beaucoup de pays africains une grande partie de la population est tout simplement exclue du secteur bancaire. Au Ghana et en République-Unie de Tanzanie, par exemple, 5 à 6 % de la population seulement a accès au secteur bancaire (Basu *et al.*, 2004).

L'un des principaux facteurs qui empêchent les banques de développer leurs opérations dans les pays africains est leur capacité limitée de gestion des risques (Nissanke et Aryeetey, 2006). Il existe des risques systémiques élevés dans la région, où les économies sont exposées à d'importants chocs endogènes ou exogènes tels que détérioration des termes de l'échange, conflits politiques, changements climatiques exceptionnels et modifications radicales de politique économique. Selon Honohan et Beck (2007), chaque pays d'Afrique subsaharienne doit absorber une ou deux fois par décennie un choc majeur tel que l'effondrement de son économie ou de ses structures politiques, dû à un conflit, une famine, la désintégration de la vie politique et de la société ou des facteurs exogènes. En outre, les risques inhérents aux emprunteurs potentiels sont également importants dans la région. Il n'y a pas en général de registre des emprunteurs et il est difficile, sinon impossible, d'obtenir des renseignements sur le profil de risque des emprunteurs, en particulier pour les grandes banques centralisées. Enfin, il n'y a souvent que peu de moyens de s'assurer que les contrats commerciaux sont respectés dans les pays africains, et les recours juridiques en cas de non remboursement des emprunteurs requièrent une longue procédure, coûteuse et à l'issue incertaine.

Cette capacité insuffisante des banques en Afrique pour gérer les risques est en grande partie une séquelle de la politique d'ingérence systématique de l'État dans le secteur privé. Avant les récentes réformes, les banques étaient le plus souvent contrôlées par les pouvoirs publics et les priorités politiques prévalaient sur la viabilité commerciale. La concurrence entre établissements bancaires était découragée et les banques étaient peu incitées à développer leurs activités. C'est pourquoi les banques n'ont pas pu se doter de la capacité institutionnelle voulue pour gérer les risques systémiques et spécifiques propres aux systèmes financiers africains (Nissanke, 2001).

En partie pour remédier à ces problèmes, beaucoup de pays africains ont entrepris de réformer leur secteur financier à partir du milieu des années 80. Ces réformes, qui s'inscrivaient dans un plus vaste ensemble de réformes axées sur l'économie de marché et souvent entreprises à la demande des donateurs, ont comporté en général une libéralisation financière et des réformes institutionnelles pour les mécanismes de réglementation prudentielle et les banques d'État en difficulté (Brownbridge et Gayi, 1999). Elles ont permis de limiter l'ingérence des pouvoirs publics dans le secteur financier et de renforcer la réglementation prudentielle des établissements financiers mais, dans la plupart des cas, elles ne sont pas parvenues à densifier ni à diversifier l'activité du secteur financier. En fait, la concurrence n'a pas sensiblement augmenté et le secteur bancaire dans beaucoup de pays reste de type oligopolistique (Senbet et Otchere, 2005). Vu leur faible capacité de gestion des risques et l'accent accru mis sur la rentabilité, les banques ont été peu incitées à s'engager dans des activités considérées comme coûteuses et risquées, comme celles qui consistent à fournir des services bancaires aux ménages ruraux ou aux petites entreprises du secteur informel. Elles ont donc fermé beaucoup de leurs agences dans les zones rurales et concentré de plus en plus leur activité de crédit sur les grandes entreprises et les obligations d'État. Le ratio du crédit au secteur privé par rapport au PIB a ainsi diminué dans beaucoup de pays africains à la suite des réformes (Steel et al., 1997).

Les gouvernements émettent des obligations à fort rendement pour attirer des capitaux privés et combler ainsi leur déficit budgétaire parce qu'ils n'ont plus directement accès aux ressources du secteur financier contrôlées par des institutions publiques⁴. Ces actifs à fort rendement et à relativement faible risque constituent désormais une part importante des créances bancaires. Or, si en Afrique les créances sur le secteur privé représentent une part nettement moindre des créances bancaires, alors que les créances sur l'État et les entreprises d'État y sont plus importantes, cela signifie que les obligations d'État prennent la place des investissements privés dans cette région (Honohan et Beck, 2007). Aujourd'hui, les banques en Afrique ne remplissent guère leur fonction essentielle de mobilisation de l'épargne et d'intermédiation financière. On en veut pour preuve qu'en dépit d'une demande excédentaire de crédit, les banques détiennent souvent un fort excès de liquidités⁵, en général sous la forme d'obligations d'État, et que leurs portefeuilles de prêts sont surtout constitués par des prêts à de gros clients privés présentant souvent des risques élevés (Nissanke et Aryeetey, 2006).

Les marchés financiers se sont considérablement développés en Afrique récemment. Alors qu'en 1992 il n'existait en Afrique qu'une dizaine de marchés boursiers, en 2002 on en dénombrait 24, ainsi que 2 216 sociétés cotées en bourse (Senbet et Otchere, 2005). Toutefois, l'Afrique reste la région qui a les marchés boursiers les plus modestes et souffrant d'un grave manque de liquidités. Sur les 15 marchés boursiers en Afrique subsaharienne, sept ont une capitalisation boursière inférieure à 10 % du PIB; à l'exception de la Bourse de Johannesburg la valeur des échanges y est inférieure à 3 % du PIB; et à l'exception de trois ces marchés ont des taux de rotation inférieurs à 10 % (Honohan et Beck, 2007). Cela s'explique en partie par le cadre économique modeste dans lequel ces marchés opèrent. En effet, il a été constaté qu'apparemment les marchés boursiers ne se créent et ne se développent qu'au-delà d'un certain niveau de développement économique et d'accumulation de capital (Capasso, 2006). Il n'est pas exclu non plus que les prescriptions réglementaires auxquelles sont assujettis les marchés boursiers dans la région soient excessives et découragent beaucoup d'entreprises d'y recourir pour lever des fonds (Honohan et Beck, 2007).

La mise en place et la bonne performance relative des marchés boursiers en Afrique sont néanmoins encourageantes, et ces marchés pourraient contribuer à la densification et à la diversification du système financier et jouer un rôle important dans la répartition et le partage des risques. Mais au stade de développement actuel de la plupart des pays africains, il semble douteux que les marchés boursiers y aient un impact important sur le système financier et a fortiori sur la croissance économique.

Le secteur financier informel

Le secteur financier informel recouvre l'ensemble des structures et des transactions qui ne relèvent pas du secteur financier officiel d'un pays. Selon les études, en Afrique ce secteur est plus important que le secteur financier formel en termes d'influence, de couverture et même de valeur des transactions (Nissanke et Aryeetey, 2006). On estime en effet que 20 % au maximum des ménages africains ont accès au secteur financier formel (Honohan et Beck, 2007).

Parmi les intervenants qui offrent des services financiers dans le secteur informel il y a aussi bien d'importants groupements d'épargne que des prêteurs individuels. La gamme des services offerts est elle aussi vaste et comprend divers instruments de collecte de l'épargne ou mécanismes de prêt, y compris les transactions financières de caractère non commercial entre amis ou parents.

Les principaux intervenants dans ce secteur sont les collecteurs de dépôts, les prêteurs et les associations de crédit. Il existe aussi des groupements de micro assurance qui mettent en commun les modestes contributions de leurs membres et procurent des fonds pour des événements particuliers tels que mariages ou funérailles (Wright, 1999; Dercon, 2002). Les organismes du secteur financier informel concentrent en général leur activité soit sur la collecte des dépôts soit sur le crédit. Ceux, peu nombreux, qui combinent ces deux services ne sont généralement ouverts qu'aux seuls membres.

Les transactions financières dans le secteur financier informel sont en général fréquentes et de modeste ampleur, compte tenu du faible revenu disponible des ménages et des petites entreprises et de leur préférence pour les liquidités. Le secteur est dynamique, varié et bien adapté aux besoins de la population en termes de services financiers, mais il ne joue pas un rôle significatif dans l'intermédiation financière, malgré sa forte capacité de mobilisation de l'épargne. Il semblerait que les stratégies de gestion des risques suivies par les organismes du secteur financier informel, qui leur permettent d'opérer dans le segment inférieur du marché financier, freinent dans le même temps leur expansion (Nissanke et Aryeetey, 2006).

Les organismes du secteur financier informel appliquent en effet essentiellement des stratégies de réduction des risques fondées sur une relation individuelle avec le client et sur la répétition des transactions. Ces transactions s'effectuent aussi dans le cadre d'une communauté qui, de par les pressions sociales qu'elle exerce, minimise beaucoup les risques de fraude ou de défaut de paiement (Nissanke et Aryeetey, 2006). Mais c'est justement parce qu'ils sont tributaires d'une relation individuelle avec le client et des pressions que la communauté peut exercer que ces organismes peuvent difficilement se développer au-delà du cadre communautaire. Avec l'arrivée de nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC), toutefois, les coûts de transaction qui limitent l'échelle des opérations de ces organismes devraient pouvoir être minimisés.

Le secteur financier semi-formel

Il y a eu récemment dans les systèmes financiers africains une innovation importante avec l'apparition d'organismes de microfinance, c'est-à-dire des organismes financiers orientés vers les petites entreprises, les personnes pauvres et les ménages qui n'ont pas accès au système financier plus structuré, pour

mobiliser l'épargne et accéder aux services financiers (Basu *et al.*, 2004). Ces organismes appartiennent au secteur informel et aussi, dans une proportion restreinte mais qui augmente, au secteur formel. Toutefois, certains organismes de microfinance ne relèvent ni du secteur informel ni du secteur formel. Il s'agit d'organismes qui sont dûment constitués et souvent réglementés dans une certaine mesure, mais qui ne sont pas traités comme des banques ni assujettis à l'application de règles prudentielles au sens le plus strict.

L'émergence de ce secteur semi-formel semble très prometteuse pour combler le vide qui subsiste, en termes de services financiers, entre le secteur financier formel et le secteur financier informel. Beaucoup d'organismes de microfinance ont recours aux méthodes et parfois même à des interlocuteurs du secteur financier informel pour fournir des services financiers aux personnes pauvres et dans les zones rurales sans encourir des coûts prohibitifs. On voit aussi se tisser des liens entre organismes de microfinance et banques, dans la mesure où les premiers passent par les mécanismes de dépôt et de crédit des grandes banques du secteur formel.

Les organismes de microfinance du secteur semi-formel se prémunissent contre les risques en partie en recourant aux interlocuteurs et aux méthodes du secteur financier informel, par exemple en utilisant le mécanisme du crédit collectif. Mais la gestion des risques passe surtout par le développement d'une large base de clientèle et par le plafonnement du montant des prêts. Le portefeuille des organismes de microfinance en Afrique est de grande qualité. On estime en effet que le ratio de l'encours à risque sur trente jours à l'encours de prêt brut ne dépasse pas 4 % en Afrique, alors qu'il est supérieur à 5 % en Asie de l'Est, en Asie du Sud et en Amérique latine (Lafourcade *et al.*, 2005).

Le renforcement du secteur semi-formel pourrait aussi aider à densifier et à diversifier l'activité des systèmes financiers africains. Les organismes de ce secteur peuvent jouer un rôle crucial dans le financement de la croissance des petites et moyennes entreprises. Ils peuvent aussi participer à une mobilisation et à une mise en commun accrues des ressources financières, et contribuer ainsi directement à accroître le volume des ressources intérieures disponibles pour des investissements productifs.

En résumé, les marchés financiers restent fragmentés et segmentés et ils ne jouent pas pleinement leur rôle dans le développement économique des pays africains. L'intermédiation financière est limitée et inefficace dans le secteur

formel, quasiment inexistante dans le secteur informel et en voie d'émergence seulement dans le créneau intermédiaire entre les deux. Si les ménages ont accès à certains services financiers fournis par le secteur informel, ces services restent coûteux et les ressources mobilisées ne sont pas utilisées pour des investissements. Les petites et moyennes entreprises, dans le même temps, ont toujours autant de difficultés à accéder à des services financiers adaptés à leurs besoins, notamment en matière de crédit. Les grandes entreprises du secteur formel et les riches particuliers vivant dans les centres urbains ont moins de problèmes pour accéder aux services financiers. Mais les banques ont tendance à investir les ressources qu'elles mobilisent dans des obligations d'État à fort rendement et à faible risque, ou à les prêter à leurs clients traditionnels sans tenir compte de la rentabilité de l'investissement (Senbet et Otchere, 2005).

Pour renforcer le rôle des ressources intérieures dans le développement économique, il est indispensable d'améliorer, en quantité et en qualité, les services d'intermédiation financière. Une meilleure intégration entre secteur financier formel et secteur financier informel, éventuellement par l'expansion du secteur semi-formel, augmenterait la couverture du secteur financier et permettrait de répondre aux besoins financiers d'un plus grand nombre de ménages et d'entreprises. Un secteur financier plus intégré pourrait mieux mettre en commun les ressources mobilisées et procéder à la transformation d'échéance entre une épargne à court terme instable et des investissements à long terme stables. Un système financier efficace avec une meilleure couverture pourrait accroître les ressources financières de l'économie, mobiliser une plus grande partie de ces ressources en faveur de l'investissement et améliorer l'affectation des fonds en vue d'investissements productifs.

G. Transferts des migrants

Ces envois de fonds, qui sont des transferts monétaires ou non monétaires effectués par les travailleurs émigrés vers leur pays d'origine, sont de plus en plus considérés comme une importante source de financement du développement. Au niveau global, ils représentent désormais la deuxième source de flux de capitaux vers les pays en développement, après l'IED mais devant l'APD (Solimano, 2003). En tant que ressource pour le développement, ces transferts présentent plusieurs avantages par rapport aux autres flux de capitaux étrangers. Leur progression régulière tout au long du cycle de croissance constitue un atout

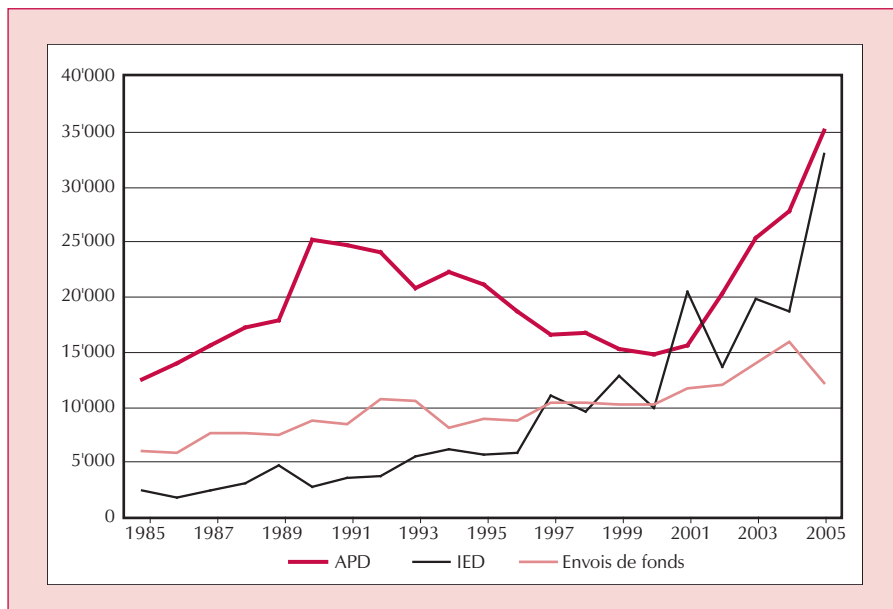
par rapport à l'instabilité des flux d'IED et d'APD. Ils ne sont ni générateurs d'endettement ni assortis de conditions et ils présentent moins de risques de déperdition que l'IED et l'APD. En outre, ces transferts de fonds ne semblent pas avoir d'effets négatifs sur le secteur des exportations du pays de destination (CEA, 2006).

Les données relatives aux transferts des migrants telles que présentées dans les statistiques de la balance des paiements du Fonds monétaire international (FMI) ne mesurent pas avec exactitude ces flux (Solimano, 2003). En englobant tous les transferts privés dans le secteur autre que celui des entreprises, les données du FMI ont tendance à y inclure des transferts qui ne sont pas à proprement parler des envois de fonds. Toutefois, comme les transferts de fonds qui passent par les circuits structurés sont souvent sous-estimés, et que la forte proportion des envois de fonds qui passent par les circuits informels n'est guère prise en compte, on s'accorde à penser que les chiffres officiels des transferts des migrants sont inférieurs aux flux réels. Les chiffres officiels donnent quant même une idée de l'importance de ces transferts et de leur évolution dans le temps.

Les transferts de fonds vers les pays en développement officiellement comptabilisés sont passés de 15 milliards de dollars en 1980 à 80 milliards de dollars en 2002, soit un taux de croissance annuel de 7,7 % (Solimano, 2003). L'Afrique dans son ensemble reçoit 15 % environ des transferts mondiaux des migrants, dont les deux tiers vont à l'Afrique du Nord (CEA, 2006). Parmi les régions, c'est celle de l'Afrique subsaharienne qui reçoit le moins de fonds (4 milliards de dollars) et où ces transferts ont enregistré le plus faible taux de croissance entre 1980 et 2002, à 5,2 % (Solimano, 2003). On a cependant des raisons de penser que les chiffres officiels ont particulièrement tendance à être sous-estimés du fait qu'en grande partie ces transferts transitent par les circuits informels faute d'accès, dans de nombreux endroits, à des mécanismes de transfert formels.

L'utilisation des circuits informels est aussi favorisée par le fait que les mouvements migratoires dans la région se font pour beaucoup au niveau intrarégional, et dans le court à moyen terme (Sander et Maimbo, 2003). En outre, les intermédiaires qui se chargent des transferts informels offrent certains avantages, tels qu'anonymat, rapidité et minimum de formalités (Gupta *et al.*, 2007). On estime donc que le montant réel des transferts de fonds dans la région est au minimum deux fois supérieur au chiffre annoncé (CEA, 2006).

Figure 4
Flux de capitaux vers l'Afrique, 1985–2005
 (en millions de dollars É.-U.)



Sources: CNUCED 2006b, OCDE 2007 et FMI 2007.

Même si l'on suppose que leur chiffre est sous-estimé, les transferts des migrants constituent des apports de capitaux importants pour les pays africains. Ces envois de fonds, représentant 2,5 % du produit national brut de l'Afrique. Toutefois, l'importance de ces transferts varie considérablement d'un pays à l'autre. Si l'Égypte, la Gambie, le Lesotho et le Maroc reçoivent des transferts de fonds représentant plus de 5 % de leur revenu national brut, dans beaucoup d'autres pays ces transferts sont négligeables.

L'importance de ces transferts d'un pays à un autre dépend essentiellement de la structure des mouvements migratoires. Les travailleurs émigrés bien formés et qui ont un bon salaire dans leur pays de résidence envoient des fonds plus importants. Mais il est évident aussi que même si ces transferts de fonds constituent un apport important pour un pays, ils ne peuvent guère compenser qu'une fraction du coût que représente pour lui l'émigration de ses ressortissants. Ce coût est très lourd en Afrique subsaharienne, où les personnes qualifiées sont particulièrement nombreuses à émigrer. Certains pays, comme le Burundi ou le

Mozambique, ont perdu ainsi plus d'un tiers de leurs ressortissants qualifiés en âge de travailler, à travers l'émigration (Gupta et al., 2007).

En ce qui concerne les motivations des migrants qui rapatrient des fonds, on fait généralement la distinction entre altruisme et intérêt personnel. Les migrants qui agissent par altruisme effectuent des transferts de fonds pour améliorer le bien-être des membres de leur famille dans leur pays d'origine. Ceux qui agissent plutôt par intérêt choisissent un certain type de placement lorsqu'ils décident d'investir dans leur pays d'origine. Si c'est l'altruisme qui prévaut, les transferts de fonds seront plutôt de type anticonjoncturel. Réciproquement, si l'intérêt personnel est la principale motivation, les transferts de fonds seront plutôt de type pro-conjoncturel. En réalité, les faits ne sont pas clairs et il semblerait que les rapatriements de fonds obéissent à l'un et l'autre type de motivation, les rapatriements de fonds en Afrique subsaharienne se révélant d'une stabilité remarquable tout au long du cycle de croissance (Gupta et al., 2007).

Les transferts des migrants peuvent avoir un effet positif dans le pays de destination de plusieurs manières. Premièrement, en tant qu'apports de capitaux étrangers, ces fonds améliorent la situation de la balance des paiements des pays qui les reçoivent. Deuxièmement, ces fonds réduisent directement la pauvreté et aident à préserver les habitudes de consommation des ménages, et ils contribuent ainsi indirectement à stabiliser l'activité économique du pays (PNUD, 2005). Selon les estimations, 80 % environ des fonds rapatriés en Afrique sont utilisés pour des dépenses de consommation et pour couvrir des frais de scolarité (CEA, 2006). La consommation accroît la demande de produits locaux et elle peut, par un effet multiplicateur indirect, promouvoir l'emploi et l'investissement. Les dépenses faites pour les études ou pour la santé, quant à elles, améliorent le capital humain du pays et ont ainsi un effet sur sa productivité à long terme. Souvent aussi ces fonds sont investis dans des terres, du cheptel ou des biens immobiliers, même si cela reste secondaire par rapport à leur utilisation pour faire face aux nécessités quotidiennes ou à des dépenses au profit du capital humain (Sander et Maimbo, 2003). Enfin, certaines études montrent que les fonds rapatriés sont de plus en plus investis, surtout pour financer des petites ou moyennes entreprises ou des petits projets d'infrastructure (Sander et Maimbo, 2003; PNUD, 2005).

En résumé, les transferts des migrants constituent, pour le développement, une ressource importante et qui croît régulièrement et ils aident à compenser le coût de l'émigration, à accroître les revenus des ménages et à améliorer la balance

extérieure des pays qui les reçoivent. Avec des politiques et des institutions appropriées, ils pourraient davantage servir pour le développement et aller à des investissements productifs qui contribuent à l'emploi et à la croissance.

H. La fuite des capitaux

La fuite de capitaux réduit le montant des ressources disponibles pour les investissements intérieurs, tant privés que publics. Il est donc important de comprendre les raisons de ce phénomène afin d'en limiter l'ampleur et de contribuer ainsi à promouvoir l'épargne et les investissements intérieurs.

La fuite de capitaux n'est pas un concept clairement délimité et il en existe diverses définitions et méthodes de mesure. La différence conceptuelle essentielle entre les diverses méthodes de mesure de ce phénomène tient à la définition des sorties de capitaux qui sont prises en compte, et notamment à la distinction qui est faite entre l'exode de capitaux dû à une situation politique et économique difficile, et les sorties de capitaux «normales» qui auraient eu lieu indépendamment de ces difficultés. Si dans une catégorie de mesures on prend en considération le montant total des ressources qui quittent le pays, dans l'autre on prend en compte plus spécifiquement les poussées épisodiques de sorties de capitaux dues à des conditions défavorables. Ces différentes méthodes de mesure produisent bien entendu des estimations contradictoires de l'ampleur du phénomène dans les pays africains. En réalité, il existe peu d'études empiriques sur la fuite des capitaux dans les pays africains et il est presque impossible de les comparer, car ces études reposent sur des définitions du phénomène, des méthodes de calcul, des pays et des périodes qui ne sont pas identiques.

Selon des estimations très prudentes, on chiffre le montant des capitaux qui ont fui l'Afrique entre 1976 et 1997 à près de 3 milliards de dollars en moyenne par an, soit une perte annuelle de 2,6 % du PIB (Lensink *et al.*, 2000). D'autres estimations chiffrent à plus de 13 milliards de dollars par an les capitaux qui ont fui entre 1991 et 2004, soit un pourcentage vertigineux de 7,6 % du PIB annuel (Salisu, 2005). Le stock cumulé de capitaux ayant fui l'Afrique subsaharienne entre 1970 et 1996 est chiffré à environ 285 milliards de dollars. Sachant que la dette extérieure combinée de la région était de 178 milliards de dollars en 1996, on peut soutenir que cela fait de l'Afrique subsaharienne un «pays créancier» (en termes nets) vis-à-vis du reste du monde (Boyce et Ndikumana, 2001).

De même qu'il existe d'importants écarts entre les estimations de l'ampleur du phénomène de la fuite de capitaux à partir des pays africains, il n'y a pas de consensus concernant son évolution dans le temps. En effet, s'il ressort de l'étude de Collier, Hoeffler et Patillo (2004) que cet exode a atteint un pic avec un chiffre représentant 35 % de la richesse du secteur privé, en 1988, pour diminuer ensuite, selon Salisu (2005) le chiffre de ces sorties de capitaux serait passé de 15 milliards de dollars en 1991 à 30 milliards de dollars en 2003, ce qui signifie qu'il aurait doublé.

Il ressort néanmoins de l'ensemble de ces études que ce phénomène prive actuellement d'importantes ressources des pays qui en auraient un besoin urgent pour financer leur développement. En effet, indépendamment du fait que ces sorties de capitaux représentent 5 % du PIB (Ajayi, 1997) ou plus de 7 % (Salisu, 2005), il est clair qu'en évitant cet exode on pourrait réduire considérablement le déficit de ressources dans les pays africains.

Le phénomène de la fuite des capitaux résulte d'une décision de placer ses avoirs à l'étranger plutôt que dans l'économie nationale et il dépend, à ce titre, de facteurs tels que l'instabilité macroéconomique et politique ou la densité de l'activité du marché financier, qui déterminent les rendements des avoirs intérieurs, ajustés en fonction des risques.

Les études empiriques pour déterminer plus précisément les facteurs qui contribuent à la fuite de capitaux donnent des résultats différents selon la définition du phénomène et le choix de l'échantillon. Toutefois, certains facteurs semblent avoir plus d'influence que d'autres. Parmi les indicateurs de l'instabilité financière, c'est le niveau de la dette extérieure qui semble le plus nettement lié à l'exode de capitaux. Apparemment, en dénotant une mauvaise gestion financière et en laissant aussi présager des hausses d'impôt futures, la dette extérieure encourage les sorties de capitaux. Dans certains cas aussi, c'est la dette qui aurait procuré des fonds pour les sorties de capitaux (Ajayi, 1997). D'autres signes encore de mauvaise gestion économique semblent favoriser l'exode de capitaux, par exemple surévaluation de la monnaie, déséquilibres budgétaires et taux d'inflation élevés. Les données empiriques concernant l'influence de ces facteurs sur l'exode de capitaux en Afrique sont, toutefois, plus ambiguës.

Il y a une corrélation étroite entre la stabilité politique et le phénomène de la fuite de capitaux. Une stabilité politique insuffisante provoque directement une fuite accrue des capitaux et conduit souvent à l'instabilité macroéconomique,

avec des possibilités d'investissement réduites et un risque accru pour les détenteurs d'avoirs intérieurs. Les indicateurs de la stabilité politique et de la bonne gouvernance sont donc corrélés de façon négative aux niveaux du phénomène de la fuite de capitaux (Collier *et al.*, 2004; Lensink *et al.*, 2000).

Les différences de taux de croissance entre un pays et un autre favorisent également les sorties de capitaux du pays avec la croissance économique moindre vers le pays avec la croissance économique plus forte et offrant des possibilités accrues et des rendements plus élevés. La densification de l'activité des circuits financiers devrait également décourager l'exode de capitaux en améliorant, quantitativement et qualitativement, les possibilités d'investissement ainsi que les rendements de ces investissements (CEA, 2006). Quant à l'effet sur l'exode de capitaux de la libéralisation du compte de capital, qui a fait partie des réformes du secteur financier dans beaucoup de pays africains, il est contesté. Si cette libéralisation facilite le transfert d'actifs à l'étranger, légalement ou illégalement, on a aussi fait valoir qu'elle créait des possibilités d'investissement dans le pays. Sur ce point, les faits sont contradictoires (Collier *et al.*, 2001).

Le phénomène de la fuite des capitaux, peu importe comment il est défini, prive actuellement les pays africains d'un volume de ressources considérable. Son inversion pourrait contribuer à combler le déficit de ressources dans ces pays.

I. Conclusion

En Afrique, les ressources financières intérieures viennent essentiellement de l'épargne privée et des recettes publiques. Les taux d'épargne intérieure brute y sont bas et instables, et ils se sont considérablement contractés au cours des quatre dernières décennies. Paradoxalement, les études montrent que les ménages africains épargnent en fait une très forte part de leur revenu. Mais à cause, en grande partie, des insuffisances du secteur financier formel, cette épargne est constituée sous une forme non financière ou dans le secteur informel, et ne va donc pas à des investissements productifs. Les entreprises génèrent aussi une épargne, mais les dysfonctionnements du marché du crédit les obligent à conserver cette épargne essentiellement pour financer leurs investissements avec leurs fonds propres.

Les recettes fiscales sont relativement peu importantes dans la plupart de la région de l'Afrique subsaharienne, en partie à cause des problèmes administratifs et techniques pour recouvrer l'impôt. Dans beaucoup de pays d'Afrique, l'État manque de légitimité pour se procurer des recettes fiscales additionnelles parce que l'impôt n'a pas toujours été synonyme d'une amélioration des services publics fournis. Les autorités risquent donc de réprimer l'activité économique si elles augmentent l'impôt sans une justification légitime. Mais beaucoup peut être fait pour améliorer la qualité des dépenses et des investissements publics, comme examiné dans le chapitre 2.

Le système financier a un rôle essentiel à jouer à la fois pour améliorer la mobilisation des ressources intérieures et pour orienter ces ressources vers des investissements productifs. Or, jusqu'à présent, sa performance sur ces deux plans est insuffisante. Le secteur financier formel pourvoit presque exclusivement aux besoins d'une petite élite urbaine d'entreprises structurées, de riches particuliers et de gouvernements. Le secteur financier informel, quant à lui, fournit des services financiers aux ménages pauvres, mais les ressources ainsi mobilisées ne sont pas dirigées vers des investissements productifs. Il y a néanmoins quelques signes encourageants de l'émergence d'un secteur semi-formel susceptible de répondre aux besoins financiers des petites et moyennes entreprises dans certains pays. Les progrès de la technologie peuvent eux aussi contribuer à améliorer les services financiers fournis. L'utilisation du téléphone mobile, par exemple, permet aux banques d'offrir leurs services à une vaste clientèle moyennant un coût réduit.

Les transferts des migrants représentent des flux de capitaux importants et dont le volume a régulièrement progressé au fil des années. Leur ampleur exacte est méconnue, du fait qu'une part importante des envois vers l'Afrique transite, semble-t-il, par les circuits informels. Ces fonds complètent les ressources financières des ménages qui les reçoivent et ils servent essentiellement à pourvoir à des besoins essentiels et pour l'éducation.

La fuite des capitaux réduit le montant des ressources intérieures disponibles pour des investissements productifs dans un pays. Même si les définitions et les estimations diffèrent, il est manifeste que la fuite de capitaux continue à constituer une importante ponction sur les ressources intérieures dans un certain nombre de pays africains, et qu'une inversion de ce mouvement aurait probablement un impact important sur le montant des ressources intérieures disponibles pour le développement.

La faible productivité des investissements et le haut niveau de liquidité des banques en Afrique laissent penser que la disponibilité des ressources intérieures n'est qu'un aspect de la question de la faiblesse des investissements productifs. Pour maximiser l'impact de ces ressources du point de vue du développement, il faudrait faire beaucoup plus d'efforts pour en accroître le volume et en améliorer l'utilisation. Une mobilisation et une utilisation meilleures des ressources intérieures pourraient avoir un important effet positif sur le développement dans les pays africains. En disposant de ressources intérieures accrues et en devenant moins tributaires de l'aide, ces pays devraient pouvoir mieux «s'approprier» le processus de développement et définir les secteurs d'investissement prioritaires qui génèrent une croissance durable dans le contexte d'un État développementaliste.