

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 2

AUGMENTER L'ÉPARGNE TOUT EN STIMULANT LES INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS

A. Introduction

Pour atteindre les niveaux d'investissement élevés et soutenables nécessaires à son développement, l'Afrique devra trouver un meilleur équilibre entre les ressources extérieures et les ressources intérieures. En faisant davantage appel aux ressources intérieures, les pays devraient disposer d'une plus grande marge de manœuvre pour appliquer des stratégies conformes à leurs priorités de développement, ce qui n'était pas le cas jusqu'ici, ces stratégies étant sous l'influence des donateurs. Il est clair que les dirigeants africains sont responsables devant les Africains, même si c'est de manière imparfaite, et non devant les donateurs. Cette manière de «s'approprier» le processus de développement devrait renforcer l'efficacité des stratégies de développement, à condition de privilégier les secteurs dans lesquels l'investissement est le plus productif.

Soyons réalistes: stimuler l'épargne intérieure nécessitera des taux de croissance économique plus élevés sur une longue période. L'APD pourrait être un moyen de déclencher le processus en finançant des investissements publics propices à la croissance, par exemple dans l'infrastructure économique, qui draineraient à leur tour des investissements privés financés par des fonds locaux⁶. L'augmentation du taux de croissance qui résulterait de ces investissements finirait par générer de nouvelles ressources intérieures et de nouveaux investissements d'où le maintien de taux de croissance élevés, et ainsi de suite. Même si l'on pense que les Africains sont trop pauvres pour épargner, ce cercle vertueux peut se maintenir. Après tout, il existe en Asie de l'Est et dans d'autres régions en développement des pays pauvres qui ont été à même d'épargner, d'investir et de favoriser la croissance.

Le rapport entre l'épargne et l'investissement est contrasté. À long terme, la corrélation entre le taux de l'épargne et le taux de l'investissement est positive et forte. Entre 1960 et 2005, le coefficient de corrélation entre la formation brute de capital et l'épargne intérieure brute a été de 0,74. À court terme, en

revanche, le rapport entre ces deux variables est quasiment inexistant. Ainsi, en 2005, le coefficient de corrélation entre pays était d'à peine 0,05. En fait, la comparaison entre les pays montre que ceux qui ont le taux d'investissement le plus élevé n'ont pas nécessairement un taux d'épargne élevé. Sao Tomé-et-Principe se situait au premier rang pour ce qui est de la formation brute de capital, qui représentait 44 % du PIB, mais à l'avant-dernier rang pour ce qui est de l'épargne intérieure brute, qui représentait -26,4 % du PIB. Toujours en 2005, certains des taux d'investissement les plus élevés ont été enregistrés dans les pays où le taux d'épargne était plus faible. C'est ainsi qu'au Zimbabwe, au Lesotho, en Éthiopie et au Rwanda le taux d'investissement oscillait entre 38 % et 21 % du PIB et le taux d'épargne entre 3 % et -11 % du PIB (Banque mondiale, 2007a).

Il se peut que ces résultats contrastés soient dus au fait que les investissements à court terme sont fortement tributaires des sources extérieures, en particulier l'APD, alors que les investissements à long terme dépendent davantage de l'épargne intérieure. En effet, malgré le rôle positif de l'aide étrangère dans le développement des pays d'Afrique, l'extrême dépendance de ces pays à l'égard de l'APD pour le financement des investissements intérieurs n'est pas sans poser de problèmes. Premièrement, ces investissements sont difficiles à prévoir et à maintenir, en raison de la grande instabilité de l'APD. Il a été constaté en effet que l'APD accordée aux pays d'Afrique était quatre fois plus instable que les recettes publiques (CNUCED, 2006a). Deuxièmement, l'augmentation de l'aide accordée à des pays particuliers n'a généralement pas duré plus de quelques années. Troisièmement, la décision d'investir dans tel ou tel secteur correspond parfois plus à l'intérêt des donateurs qu'à celui du pays, comme le montre le fonctionnement de la conditionnalité de l'aide dans le cadre des documents de stratégie de réduction de la pauvreté existants⁷ (CNUCED, 2002, 2006a). L'idée que les gouvernements devraient s'approprier entièrement le processus de développement est généralement admise. Néanmoins, cette «appropriation» est délicate quand la mise en œuvre du programme de développement dépend pour une large part de sources de financement extérieures et que, de surcroît, les priorités des donateurs ne coïncident pas avec celles des pays bénéficiaires. Quatrièmement, l'aide ne peut pas financer directement les investissements du secteur privé, qui sont la catégorie d'investissement la plus nécessaire pour soutenir une croissance rapide de l'Afrique. Il arrive que, en outre, même quand l'investissement est élevé son efficacité soit faible, si bien que ses effets positifs potentiels sur la croissance économique en sont réduits d'autant (voir chap. 3).

B. Augmentation de l'épargne

Suite à l'examen des éléments qui déterminent l'épargne effectué dans le chapitre premier, on trouvera ci-après un aperçu d'un certain nombre de mesures de nature à favoriser l'augmentation de l'épargne en Afrique, à savoir a) le contrôle des facteurs démographiques; b) les réformes du secteur financier et le développement du secteur financier informel; c) l'augmentation des possibilités d'investissement; d) les moyens d'endiguer la fuite des capitaux et de réduire les inefficacités dans l'affectation des ressources; et e) la réforme de la fiscalité.

Contrôle des facteurs démographiques

L'Afrique est la seule région du monde qui n'a pas encore enclenché sa transition démographique (CEA, 2005c). De ce fait, le taux de fécondité élevé⁸ continue à maintenir le taux de dépendance à un niveau très élevé.⁹ Par conséquent, le revenu familial étant partagé entre plusieurs membres, il ne reste pas grand-chose à mettre de côté, surtout quand les revenus des ménages sont relativement faibles. Il devient donc difficile d'épargner quand le taux de dépendance est élevé. Pour que l'épargne intérieure augmente, il faudrait que le taux de dépendance baisse ou que le revenu augmente, ou les deux à la fois. Il est difficile de faire baisser le taux de dépendance à court terme, mais on est fondé à penser qu'il pourrait fléchir en Afrique, sachant que le taux annuel de croissance de la population devrait être ramené de 2,5 % à 2 % sur le continent dans les dix prochaines années (McKinley, 2005). En outre, les taux de croissance économique relativement élevés qui ont été atteints ces dernières années pourraient, s'ils se maintiennent et s'ils pouvaient être couplés avec un faible accroissement démographique, induire une augmentation du taux d'épargne.

Ces éléments positifs sont à mettre en balance avec les effets négatifs de pandémies comme le VIH/sida, le paludisme et la tuberculose, sur la capacité d'épargner des pays africains. Ces pandémies détruisent le capital humain à une allure très inquiétante. Dans quelques pays, en particulier en Afrique australe, le taux de perte des effectifs de professionnels comme les enseignants, les travailleurs sociaux, les travailleurs du bâtiment et les mineurs est tellement élevé qu'on ne peut pas les remplacer assez rapidement (CEA, 2005c). Faute de systèmes de sécurité sociale bien conçus, les survivants sont de plus en plus nombreux à prendre sur leurs ressources, y compris sur leurs économies et sur leur temps, pour s'occuper des malades et des orphelins, si bien que ces

pandémies ont entamé les ressources financières et humaines déjà maigres de l'Afrique et fait encore baisser le taux de l'épargne.

Réformes du secteur financier et développement du secteur financier informel

Les réformes du secteur financier menées en Afrique dans les années 90 n'ont guère eu d'effet sur la mobilisation des ressources intérieures, comme discuté au chapitre premier. La concentration traditionnelle du secteur bancaire sur les activités d'import-export, au détriment des investissements productifs dans l'agriculture et l'industrie, reste de mise. En outre, les banques commerciales continuent de concentrer leurs activités sur les gros clients, comme les grandes entreprises du secteur privé, et le secteur public. Par ailleurs, comme ces banques sont toujours restées à l'écart de l'économie rurale dans laquelle sont concentrées la plupart des activités productives, on est en droit de penser qu'il existe un important réservoir d'épargne. En fait, le secteur financier formel ne s'est pas adapté aux réalités de l'État postcolonial, dans lequel les petites et moyennes entreprises sont prédominantes. Comme il est dit dans l'étude de Steel *et al.* (1997), les banques du secteur formel ne s'intéressent guère aux petits clients, surtout ceux des zones rurales, et leur expérience à cet égard est plutôt limitée. Il conviendrait donc de donner aux organismes de financement du secteur informel, qui sont mieux à même de répondre aux besoins financiers des pays en développement, les moyens de monétiser et de mobiliser l'épargne intérieure.

Il existe des preuves que les réformes financières, même si elles n'ont pas eu d'effet important sur les établissements financiers du secteur formel, ont permis d'améliorer considérablement la performance des organisations du secteur informel (Steel *et al.*, 1997). D'après une enquête en République-Unie de Tanzanie, si le volume des dépôts dans les coopératives d'épargne et de crédit a augmenté de 67 % entre 1990 et 1992, celui des dépôts dans les associations d'épargne et de crédit différé a augmenté de 113 % en raison du nombre important de clients et d'un montant moyen de l'épargne plus élevé¹⁰.

Des tendances analogues ont été enregistrées au Nigéria pendant la même période. Les dépôts auprès des associations d'épargne et de crédit ont augmenté de 56 % et ceux des associations d'épargne et de crédit différé de 77 %, alors que l'assise financière des sociétés d'épargne et de crédit augmentait de 148 % (Steel *et al.*, 1997). Au Burundi, où le microcrédit est un phénomène relativement

récent, les activités dans ce secteur se sont sensiblement accrues au cours des dix dernières années. Contrairement à ce qui se passe pour le secteur bancaire formel, il existe des organismes de microfinance dans la quasi-totalité des 116 communes que compte le pays. En 2005, les organismes de microfinance enregistrés regroupaient 300 000 membres, soit 5 % de la population, et avaient mobilisé 14 millions de dollars. Il existe encore tout un potentiel à exploiter (Nzobonimpa *et al.*, 2006).

Malgré son utilité et son développement impressionnant, le secteur de la microfinance ne peut pas à lui seul pallier les faiblesses de l'intermédiation financière des économies africaines. Les organismes de microfinance ont l'avantage de desservir un nombre important de petits épargnants dans des régions où il n'existe pas de banques, mais le montant de chaque opération est relativement faible, comme en témoignent les chiffres concernant le Burundi. De plus, les organismes de microfinance ne sont à même de répondre qu'à une petite portion de la demande totale de services financiers. Plusieurs raisons expliquent que les organismes de microfinance soient peu développés et dans l'impossibilité de parer au manque de services d'intermédiation, parmi lesquelles: a) l'absence de ressources stables, qui les oblige à ne prêter qu'à court terme; b) l'absence de capacités humaines et techniques qui permettraient aux prêteurs et aux emprunteurs de gérer un volume d'opérations plus important et de concevoir de grands projets d'investissement; et c) le coût élevé du crédit à cause des taux d'intérêt élevés pratiqués par les banques commerciales qui leur accordent les avances nécessaires pour consentir des prêts à leurs membres (voir Nzobonimpa *et al.*, 2006).

Il ressort de ce qui précède que, même s'ils mobilisent aujourd'hui des sommes relativement faibles, les organismes de microfinance sont en mesure de fournir des services financiers à des segments de la population que le secteur bancaire formel ne peut pas atteindre. De plus, l'augmentation constante du nombre de ce genre d'organismes au fil des années, en particulier par comparaison avec ce qui se passe dans le secteur bancaire formel, permet de penser qu'ils sont parfaitement à même d'étendre leurs services à un plus grand nombre de clients qui ont toujours été à l'écart du marché du crédit. Le secteur bancaire formel et le secteur de la microfinance, chacun avec son rôle propre, sont donc des mécanismes de crédit complémentaires. Renforcer les synergies entre ces deux catégories permettrait d'améliorer la qualité et la quantité des services offerts au public. On trouvera au chapitre 4 un aperçu de quelques stratégies qui pourraient favoriser la mobilisation de ressources financières intérieures plus stables.

Augmentation des possibilités d'investissement

Pour les économistes néo-classiques, le faible taux d'investissement dans les pays en développement est surtout dû au faible taux de l'épargne. S'il y a du vrai dans cette théorie, les keynésiens quant à eux évoquent la possibilité d'un lien de causalité inverse, selon lequel la faiblesse des investissements est à l'origine de la faiblesse de l'épargne en vertu de l'effet multiplicateur et de l'effet d'accélérateur¹¹. Comme on l'a déjà dit, l'investissement initial, financé à l'aide de ressources extérieures, créerait sa propre épargne en vertu de l'effet multiplicateur.

Cependant, l'asymétrie entre l'épargne, qui est à court terme, et les investissements productifs, qui nécessitent des ressources à long terme, signifie qu'il est difficile pour beaucoup de pays de transformer l'épargne en investissements productifs. C'est ce dont témoignent les importants excès de liquidités du secteur bancaire. Selon une étude du secteur bancaire en Afrique centrale, les banques commerciales avaient des ratios de liquidité élevés en 2003. Ces ratios étaient supérieurs à 200 % au Cameroun, au Tchad et en Guinée équatoriale, ils étaient de 183 % au Gabon et de 101 % en République centrafricaine (Avom et Eyeffa, 2006). La situation était analogue au Ghana, au Malawi, au Nigéria et en République-Unie de Tanzanie dans les années 90 (Steel *et al.*, 1997) et au Burundi en 2005 (Nzobonimpa *et al.*, 2006).

Ainsi donc, seule une faible part de l'épargne est affectée au crédit à long terme qui sert à financer les investissements productifs. Au Burundi par exemple, le crédit à long terme (à plus de cinq ans) représentait à peine 3 % de l'ensemble du crédit en 2004, contre 17 % pour le crédit à moyen terme (un à cinq ans) et 80 % pour le crédit à court terme (moins d'un an). Bien que cette distribution ne soit pas particulière à l'Afrique, l'absence de marchés obligataires sophistiqués aptes à fournir une épargne sûre à long terme et des instruments de crédit qui limitent le montant des fonds disponibles pour l'investissement à long terme aboutit à ce qu'on a appelé le «péché originel», qui touche la plupart des pays en développement¹². Les marchés obligataires, quand ils sont utilisés de manière à préserver la viabilité de la dette intérieure, non seulement permettent aux États de lancer des emprunts pour investir dans des projets d'investissement à long terme, comme des projets d'infrastructure, mais ils offrent aussi aux banques la possibilité de diversifier leur portefeuille¹³. Le développement des marchés des capitaux pourrait donc être un moyen d'atténuer les problèmes dus à l'absence de crédit à long terme qui touche la plupart des pays d'Afrique.

Moyens d'endiguer la fuite des capitaux et de réduire les inefficiences dans l'affectation des ressources

On a vu au chapitre premier comment la fuite des capitaux dépouille l'Afrique de ses ressources financières, dont elle a tant besoin. Si ces ressources pouvaient être investies efficacement sur le continent, l'épargne intérieure pourrait augmenter dans des proportions considérables. La fuite des capitaux est à la fois la cause et la conséquence du mauvais rendement des investissements dans un pays. Dans un monde caractérisé par une grande mobilité des capitaux, la fuite des capitaux peut être une attitude rationnelle face à l'absence de possibilités d'investissements rentables. De plus, Boyce et Ndikumana (2001) l'ont montré, la fuite de capitaux est étroitement liée à la dette extérieure d'un pays. L'allègement de la dette pourrait donc être un moyen d'endiguer la fuite des capitaux et d'augmenter l'épargne intérieure, surtout s'il va de pair avec une amélioration de la gouvernance permettant de garantir que les pays ne tombent pas dans le piège de l'endettement.

La bonne gouvernance politique et économique joue aussi un rôle décisif face à la fuite des capitaux. La fuite des capitaux est en général le fait des élites politiques et économiques du continent, qui s'approprient les richesses de leur pays par des pratiques illégales, par divers moyens: fausses facturations, détournement du produit des recettes fiscales, des exportations et de l'aide, et commissions illicites sur des contrats. Ces pratiques conduisent à une distribution inégale des richesses dans la société, où l'on trouve d'un côté les membres de l'élite qui sont à l'origine de la fuite des capitaux et dépensent sans compter au lieu d'épargner et d'investir dans leur pays, de l'autre les pauvres qui doivent se battre pour survivre. D'où une inégalité des revenus considérable, comme le montre le fait que l'Afrique est la région où le coefficient de Gini est le plus élevé (42), après l'Amérique latine (50)¹⁴. Ce n'est pas une coïncidence si des pays comme l'Afrique du Sud, le Nigéria et la Zambie sont parmi ceux dans lesquels l'inégalité est la plus forte et la fuite des capitaux la plus importante. Ces questions ne se posent pas seulement au niveau économique, elles soulèvent aussi des problèmes de gouvernance qu'il importe de prendre en compte comme il se doit.

Les dépenses injustifiées elles aussi contribuent à priver les pays africains des ressources nécessaires à des investissements productifs. Comme il est difficile de trouver un bon instrument de mesure du gaspillage qui découle de la manière dont les ressources sont utilisées, on pourrait utiliser la croissance de

la productivité totale des facteurs comme mesure approximative de l'efficacité de l'utilisation des ressources. Il ressort d'un calcul effectué sur la base de la comptabilité macroéconomique que le taux moyen de croissance de la productivité totale des facteurs en Afrique a chuté entre 1960 et 2000, tombant du chiffre relativement élevé de 2 % par an dans les années 60 (identique à la moyenne mondiale) à des valeurs négatives dans la période 1970-2000 (Collins et Bosworth, 2003), ce qui donne un taux annuel de croissance de la production par travailleur d'à peine 0,6 %, chiffre très en deçà de la moyenne mondiale de 2,3 %.

Bien qu'on ne dispose pas de chiffres permettant d'affirmer que la faible croissance de la productivité totale des facteurs en Afrique était due, en partie tout au moins, à des inefficacités dans l'affectation des ressources ou à des dépenses inutiles, la raison pour laquelle ces ressources ne sont pas utilisées de manière optimale relève peut-être de l'économie politique. Comme on vient de le voir dans la section consacrée à la fuite des capitaux (voir aussi chap. 3), il est arrivé que des membres de l'élite au pouvoir s'approprient des actifs publics et privés et les utilisent à leur profit. À partir de 26 monographies détaillées sur la croissance en Afrique entre 1960 et 2000, Collier et O'Connell (2007) ont montré, entre autres choses, comment une redistribution inefficace des ressources s'accompagnait d'inefficacités au niveau de leur affectation. L'amélioration de la gouvernance opérée dans les pays d'Afrique, dont témoigne l'adoption du Mécanisme d'évaluation par les pairs (pour plus de détails, voir chap. 3), a déjà permis d'atténuer les effets de nombre de ces facteurs négatifs et d'améliorer l'image du continent.

Les dirigeants africains ne cherchaient pas toujours à saper l'économie de leur pays en faisant ces choix politiques. Certaines politiques qui se sont soldées par un échec avaient été adoptées par des dirigeants convaincus qu'elles conduiraient leur pays sur la voie de la croissance et du développement (c'est le cas du «socialisme africain», ou *Ujamaa*, défendu par le Président de la République-Unie de Tanzanie, Julius Nyerere). Au reste, ces politiques correspondaient au paradigme du développement de l'époque et avaient même l'aval des institutions financières multilatérales (Mbabazi et Taylor, 2005: 7-8). D'autres politiques, par contre, reflètent des faiblesses institutionnelles qui font que les dirigeants ne se sentaient pas tenus de gérer le pays de manière responsable dans l'intérêt de la majorité. C'était le cas de certaines politiques de redistribution des ressources. Pour remédier à ces faiblesses, il faut des institutions économiques et politiques modernes et solides qui définissent les règles qui

doivent présider aux choix faits par les dirigeants politiques. En d'autres termes, l'État doit avoir les moyens de jouer pleinement son rôle, avec des obligations et des prérogatives clairement définies.

Réforme de la fiscalité

L'administration du système fiscal est un aspect de la bonne gouvernance économique qui mérite d'être pris sérieusement en considération car une bonne partie des recettes publiques proviennent de l'impôt. Si la perception des impôts était efficace et que l'on vienne à bout de la fraude, les recettes fiscales devraient augmenter dans des proportions importantes (Fjeldstad et Semboja, 2001). Certes, les impôts non perçus sont dus en partie à des inefficacités et au fait que la capacité de l'administration est limitée, mais percepteurs et contribuables sont souvent de mèche pour spolier l'État d'une partie de ses recettes (Fjeldstad, 2005).

Un certain nombre de pays d'Afrique ont réformé leur politique fiscale, parfois sous la pression de leurs partenaires de développement. Au départ, ces réformes ont eu un certain succès, comme le montre l'expérience de l'Ouganda. Le nouveau système fiscal a une plus grande élasticité/revenu et une plus large assise, et engendre moins de distorsions pour l'économie. Toutefois, comme il est beaucoup plus facile de réformer la politique que de réformer les institutions, l'administration de l'impôt reste un problème majeur. Le contribuable, qui est persuadé que ses impôts ne sont pas dûment utilisés pour fournir les services de base qu'il est en droit d'attendre de l'État, n'est pas incité à payer ses impôts, comme on l'a vu au chapitre premier, ce qui explique peut-être, tout au moins en partie, que les réformes de la politique fiscale n'ont eu que des effets limités jusqu'ici (voir Fjeldstad et Semboja, 2001).

Si l'on veut augmenter les recettes publiques en amenant les contribuables à mieux respecter leurs obligations fiscales, la politique doit s'articuler autour de trois grands axes. Premièrement, l'État doit avoir une légitimité et passer un contrat clair avec les contribuables, c'est-à-dire s'engager à respecter ses obligations à leur égard. Si, par exemple, le produit de l'impôt est investi dans des services publics et sociaux qui profitent à la collectivité, le contribuable sera moins tenté de frauder le fisc en guise de représailles face à l'avidité des autorités. Deuxièmement, la perception de l'impôt exige une certaine contrainte. Si chaque individu était libre de décider de payer ou non l'impôt, on assisterait sans doute à une évasion fiscale effrénée dictée par l'opportunisme. L'impôt

étant un transfert du fruit des efforts d'un individu ou d'une société à d'autres entités, c'est cet aspect contraignant qui le distingue des dons philanthropiques. Troisièmement, il importe de mettre en place un mécanisme fiable permettant de repérer et de sanctionner les fraudeurs, sans quoi la contrainte n'aurait aucun sens. Ces éléments forment un tout. Il semble que si les obligations fiscales ne sont pas davantage respectées en Afrique c'est que les pays ont tendance à privilégier le deuxième élément de cette politique, au détriment des deux autres (Fjeldstad et Semboja, 2001).

C. Contraintes liées au crédit

Le crédit est le principal moyen de transformer l'épargne en investissement. En Afrique, malgré la forte demande de crédit, toute l'épargne ne sert pas à financer des investissements parce que le marché du crédit est rationné. Selon un grand nombre d'entrepreneurs interrogés en Afrique, le manque d'accès au crédit constitue un des principaux problèmes qui handicapent la croissance de leurs entreprises (Bigsten et Soderbom, 2005). L'accès au crédit est important en ce qu'il influe sur le niveau des investissements réalisés par une entreprise, lequel dépend quant à lui de la croissance et de la contribution de ladite entreprise à l'activité économique. Les difficultés d'accès au crédit influent aussi sur l'efficacité des investissements (Bigsten *et al.*, 1999). L'impossibilité de disposer des crédits dont elle a besoin peut amener une entreprise à reporter, à amputer, voire à abandonner, des projets d'investissement qui sont indispensables à sa viabilité économique, et donc compromettre sa rentabilité et sa croissance. De plus, les entreprises qui se heurtent à des problèmes de financement ont plus de mal à s'adapter à de fortes fluctuations à court terme de leurs liquidités, ce qui peut compromettre leurs activités.

Des études récentes ont montré que le niveau des emprunts contractés par les entreprises auprès des établissements bancaires est très faible en Afrique. Selon une enquête réalisée auprès d'un échantillon d'entreprises de fabrication d'articles manufacturés au Burundi, au Cameroun, en Côte d'Ivoire, au Ghana, au Kenya et au Zimbabwe, il a été constaté que 55 % des entreprises ne demandaient pas de prêts, que 33 % en avaient besoin, mais que leur demande avait été rejetée, et que 12 % en avaient obtenu (Bigsten *et al.*, 2003). Certes, le fait que les entreprises n'empruntent pas pour financer leurs activités ne signifie pas nécessairement qu'il y a rationnement du crédit, car il se peut que certaines n'aient pas besoin d'emprunter. Les entreprises qui souffrent du rationnement

du crédit sont celles dont les demandes de prêt sont rejetées ou celles qui s'abstiennent de solliciter un prêt parce qu'elles pensent que leurs demandes seront rejetées. Comme le montrent ces chiffres, le rationnement du crédit touche un tiers des entreprises de l'échantillon.

Selon la même étude, plus l'entreprise est importante plus le risque de rationnement du crédit diminue. Le rationnement du crédit touche 64 % des entreprises de moins de 5 salariés, 42 % des entreprises de 6 à 25 salariés et 10 % à peine des entreprises de plus de 100 salariés. Près des deux tiers des grandes entreprises ne sont pas présentes sur le marché du crédit parce qu'elles utilisent les bénéfices non distribués. Comme les petites entreprises dépourvues de ressources propres suffisantes prédominent en Afrique, le rationnement du crédit est un sérieux problème.

Pourquoi tant d'entreprises et de ménages ne peuvent-ils pas accéder au crédit, alors que les banques ont des excès de liquidités? Il y a deux grandes raisons à cela. Premièrement, les coûts de transaction liés à l'octroi du crédit aux petits clients sont élevés, en particulier lorsque nombreux sont les demandeurs qui vivent dans des régions isolées. L'infrastructure de base indispensable à une gestion efficace des opérations bancaires fait souvent défaut dans les régions rurales, si bien que les établissements bancaires du secteur formel ne peuvent pas pénétrer sur ce segment du marché du crédit. Il est inconcevable en effet pour une banque d'ouvrir des agences dans des régions qui ne bénéficient pas des services de base – réseau routier, électrique, ou téléphonique, etc.¹⁵, lesquels sont trop onéreux pour être fournis par des sociétés privées à un marché rural très dispersé. Deuxièmement, le fossé existant en matière d'information entre les banques et les emprunteurs est énorme car il n'existe pas de système de renseignements sur la solvabilité des clients. Les banques ne sont pas incitées à développer le marché du crédit parce qu'il est difficile d'établir avec certitude la solvabilité des emprunteurs et que, une fois le prêt accordé, les coûts à assumer pour s'assurer que le contrat de crédit est respecté sont élevés (Honohan et Beck, 2007).

Coûts de transaction élevés

Dans la plupart des pays africains, les banques les plus anciennes sont des établissements financiers qui datent de l'époque coloniale. Il s'agit souvent de filiales de banques métropolitaines qui ont pour vocation de financer le commerce international et le secteur des services, sources de profits rapides

et élevés. Selon des données recueillies en 2001, il apparaît qu'à l'époque au Botswana, en Guinée-Bissau et au Lesotho, toutes les banques étaient des filiales des banques étrangères. Au Bénin, en Côte d'Ivoire, en Gambie, en Guinée, à Madagascar, au Mali, en Namibie, au Niger, au Sénégal et au Swaziland, les deux tiers au moins des actifs bancaires appartenaient aussi à des banques étrangères (Banque mondiale, 2007a)¹⁶. Ces banques prêtent à de gros emprunteurs comme l'État, les grandes entreprises et les ménages très aisés. Elles ne sont pas dotées de mécanismes adaptés aux besoins des petits agents économiques à faible revenu, travaillant pour la plupart dans l'agriculture ou en milieu rural, qui sont pourtant la cheville ouvrière de l'économie des pays d'Afrique, si bien que les petits emprunteurs se sont largement tournés vers le secteur financier informel. La libéralisation financière des années 90 n'a guère eu d'effets sur cette fragmentation du marché financier.

Les organismes de microfinance, en revanche, se satisfont d'une infrastructure minimum; ils sont donc plus efficaces sur le marché du crédit en milieu rural. Malheureusement, alors que les banques du secteur formel détiennent des excès de liquidités, les organismes de microcrédit ont des ressources limitées, ce qui réduit d'autant leurs possibilités de financement et leur portée géographique. Selon des estimations, les organismes de microfinance du Burundi ont été en mesure de consentir des crédits d'un montant de 16 millions de dollars en 2005, ce qui représente à peine 30 % de la demande (Nzobonimpa *et al.*, 2006). Même s'il peut paraître modeste, ce chiffre est beaucoup plus élevé que le taux de demandes satisfaites dans le secteur bancaire traditionnel indiqué dans Bigsten *et al.* (2003) pour le Burundi, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Kenya et le Zimbabwe. Dans ces pays, la part des micro entreprises et celle des petites entreprises qui avaient demandé un prêt et l'avaient obtenu étaient de 3 % et de 8 %, respectivement. On estime en outre que le montant des crédits nécessaires aux entreprises qui font appel aux organismes de microfinance est supérieur de 40 % au montant total du capital social des banques commerciales et des banques de développement de l'ensemble du pays. Celles qui ont des projets d'investissement relativement importants ne peuvent donc pas compter sur les organismes de microfinance pour satisfaire leurs besoins.

Le deuxième aspect des coûts de transaction des banques du secteur formel concerne, les frais administratifs élevés, qui comprennent les coûts liés à la sélection, au suivi et au respect du contrat. Dans leur étude du secteur financier informel dans les pays africains au début des années 90, Steel *et al.* (1997) ont constaté que les frais administratifs afférents aux prêts des banques commerciales

et des banques de développement traditionnelles pouvaient être 10 fois plus élevés que ceux des organismes de microfinance¹⁷. Les frais administratifs des prêts accordés aux petites entreprises par des banques commerciales et de développement au Nigéria et en République-Unie de Tanzanie représentaient respectivement 13 et 12 % du montant des prêts. Par comparaison, les coûts étaient respectivement de 1,9 et 2,5 % pour les associations de crédit du Nigéria et de la République-Unie de Tanzanie et de 1 et 0,1 % pour les coopératives d'épargne et de crédit. Les frais administratifs des garde-monnaie dans les zones urbaines s'élevaient à 3,2 % au Nigéria et 1,7 % en République-Unie de Tanzanie.

On le voit, le marché financier est segmenté: le secteur bancaire formel vise les gros clients, le secteur informel draine l'épargne des petits clients et leur consent des prêts. Selon Bigsten *et al.* (2003), pour accorder un prêt à une entreprise de moins de cinq salariés permanents, une banque exige un ratio bénéfice-capital de 200 %, toutes choses égales par ailleurs, car il est trop difficile et trop risqué de faire affaire avec ces petites entreprises. Le ratio tombe à 56 % pour un nombre de salariés de 26 à 100. Sachant que les petites entreprises prédominent dans les pays africains, il importe de prendre des mesures appropriées pour répondre à leurs besoins de financement. Par exemple, l'excès de liquidités des banques commerciales pourrait être utilisé efficacement s'il existait des moyens de le transférer aux petites et moyennes entreprises qui ont besoin de crédits. La création de passerelles entre ces deux segments permettrait de réduire le rationnement du crédit qui handicape les petites entreprises.

Des passerelles de ce genre ont été créées récemment dans un certain nombre de pays, qui ont encouragé la mise en place d'organismes de financement semi-formels ou l'ouverture de guichets spéciaux destinés aux petits emprunteurs dans les banques commerciales. En Afrique du Sud, la promulgation en 1999 du texte relatif aux exemptions à la loi sur l'usure a incité les banques à créer leurs propres filiales spécialisées dans le microcrédit, qui s'adressent aux petits emprunteurs qui n'avaient pas accès jusque là au marché du crédit¹⁸. En 2002, près de la moitié des emprunts effectués auprès des organismes de microcrédit du secteur formel, d'un montant de 2 milliards de dollars, concernait ces filiales (Meagher et Wilkinson, 2002). En Afrique centrale et en Afrique de l'Ouest, l'ECOBANK, banque commerciale régionale présente dans 13 pays, a ouvert récemment des guichets spéciaux à l'intention des petites et moyennes entreprises.

Insuffisance des renseignements sur la solvabilité

L'un des gros problèmes auxquels se heurte le secteur du crédit en Afrique tient à ce que le système de renseignements sur la solvabilité – agences privées ou registres publics – n'est guère développé¹⁹. Les seuls pays où le réseau d'agences privées est suffisamment développé sont l'Afrique du Sud, où le taux de couverture était de 53 % de la population adulte en 2006, le Botswana avec 43 %, le Swaziland avec 39 %, et la Namibie avec 35 %. Les registres publics sont relativement développés au Cap-Vert et en Tunisie, où le taux de couverture est de 12 % de la population adulte; viennent ensuite le Bénin et Maurice, avec 10 %. L'Afrique subsaharienne se place à l'avant-dernier rang parmi les régions du monde pour ce qui est du taux de couverture des agences privées qui est en moyenne de 3,6 % de la population adulte seulement, contre 60,8 % pour les pays de l'OCDE (Banque mondiale, 2007c).

En l'absence de renseignements sur la solvabilité, les banques ont tendance à pratiquer un crédit «personnalisé» et à prêter à un petit groupe de clients qui, dans leurs relations avec la banque, ont acquis une réputation de solvabilité. L'une des conclusions les plus intéressantes qui se dégage des études économétriques sur les déterminants de l'offre de crédit bancaire en Afrique est que les banques ont tendance à prêter aux entreprises qui sont déjà endettées. Le fait est que les emprunteurs solvables connus sont si peu nombreux que les banques se disputent l'avantage de leur consentir des prêts avant même qu'ils aient fini de rembourser leurs dettes. Il s'ensuit que l'endettement est un signe plutôt de solvabilité que d'un risque important d'incapacité de rembourser.

La relation entre la dette et l'accès au crédit est malgré tout en forme de U renversé, ce qui dénote un niveau d'endettement au-delà duquel les banques sont réticentes à accorder de nouveaux prêts. D'après des résultats économétriques contenus dans l'étude de Bigsten *et al.* (2003) dans laquelle d'autres déterminants du crédit ont été pris en compte, le seuil d'endettement se situerait à peu près à hauteur de 60 % du capital d'une entreprise.

Il est extrêmement important de s'assurer préalablement de la solvabilité d'un client, parce que les cautions ne sont pas un moyen de protection efficace contre la cessation de paiement. Comme il n'est pas possible de faire dûment respecter les contrats de crédit, il est extrêmement difficile de saisir la caution d'un emprunteur défaillant et d'en disposer. Un projet dont le taux de rentabilité attendu est élevé dénote la capacité du demandeur d'assurer le service de la dette, mais pas nécessairement ses bonnes intentions. Il est à noter que les

contrats de prêt sont fondés tacitement sur la réputation de l'emprunteur, et non sur la valeur de la caution. Le niveau exceptionnellement élevé des cautions (jusqu'à six fois le montant du prêt) signale que les réglementations bancaires en ce qui concerne le degré de risque du portefeuille sont appliquées même si, en réalité, ces cautions ne protègent pas nécessairement le prêteur contre le défaut de paiement dû à la difficulté de faire respecter les contrats (Nkurunziza, 2005b).

Deux conclusions importantes se dégagent de ce qui précède. La première est que les réformes de la politique financière doivent reconnaître l'existence et l'utilité d'un marché du crédit segmenté ainsi que le rôle important de la microfinance, et donc comporter des mesures visant à créer une meilleure synergie entre la microfinance et le secteur bancaire formel. La seconde est que le programme de réforme du secteur financier devrait s'articuler autour de deux grands axes: la mise en place d'un système de renseignements sur la solvabilité, et l'élaboration d'un régime juridique régissant l'exécution des contrats de crédit.

À propos des politiques en matière de crédit, une mise en garde s'impose. Les enquêtes effectuées montrent qu'un nombre important d'entreprises ne contractent pas d'emprunts, soit parce qu'elles n'ont pas besoin de crédits soit parce qu'elles ne sont pas en mesure de les rembourser. L'octroi inconsidéré de crédit pourrait leur être néfaste. C'est ainsi que dans une étude économétrique de l'effet du crédit sur la survie des entreprises dans le secteur manufacturier au Kenya dans les années 90, période de turbulences économiques, il a été constaté que les risques de faillite des entreprises qui avaient fait appel au crédit avaient augmenté de 92 % par rapport à ceux des autres entreprises (Nkurunziza, 2005a), et ce parce qu'elles étaient aux prises avec plusieurs autres problèmes qui les avaient empêchées de tirer profit du crédit. Ainsi, le manque d'accès au crédit, si important soit-il, n'est qu'un des multiples problèmes auxquels les entreprises se heurtent en Afrique.

D. Obstacles à l'investissement en Afrique

Un niveau de risque élevé et un climat des affaires peu porteur sont les principaux facteurs qui expliquent la faiblesse des taux d'investissement en Afrique. Face au rationnement du crédit et à un risque d'investissement élevé, de nombreux pays d'Afrique se voient contraints de trouver un «équilibre entre une

demande et une offre de crédit faibles» (Nzobonimpa *et al.*, 2006: 17), si bien que les décisions d'investissement des entreprises sont étroitement liées à une forte rentabilité. Ainsi, pour convaincre un entrepreneur de réaliser des investissements, même modestes, il faut lui offrir des taux de profit très élevés. Ainsi, à en juger par les données tirées d'une enquête sur le secteur manufacturier au Cameroun, au Ghana, au Kenya et au Zimbabwe, les entreprises qui investissent sont celles qui ont un taux de profit élevé, ce qui donne à penser que les investissements sont généralement financés au moyen des bénéfices non distribués. Or, en raison du risque élevé dans ces pays, seuls 6 à 10 % des bénéfices sont réinvestis (Bigsten *et al.*, 2003). On trouvera dans la présente section une analyse des cinq principaux éléments qui font obstacle à l'investissement, l'un structurel, les quatre autres institutionnels. Ce sont: a) l'insuffisance de l'infrastructure, b) les frais de création d'une entreprise élevés, c) les contraintes liées au marché du travail, d) une protection médiocre des investisseurs, et e) le poids de la fiscalité et la lourdeur de la bureaucratie²⁰. L'investissement initial suppose que les avantages attendus compte tenu des risques soient supérieurs aux coûts. On trouvera au tableau 2 des données comparatives sur la facilité de faire des affaires en Afrique et dans d'autres régions.

Insuffisance de l'infrastructure

L'insuffisance de l'infrastructure que l'on observe dans de nombreux pays d'Afrique décourage l'investissement car elle alourdit les coûts de production. C'est le cas des coûts du transport international, c'est-à-dire du mouvement des marchandises d'un pays à l'autre. Comme il ressort du tableau 2, c'est en Afrique que les coûts des importations et des exportations sont les plus élevés. Les coûts du transport international représentent en moyenne 11 % de la valeur des importations, contre 7 % en Amérique latine et aux Caraïbes et 8 % en Asie. Dans les pays d'Afrique sans littoral, les coûts de transport représentent 19 % de la valeur des importations (CNUCED, 1999). Cet élément a des incidences sur le coût de production des articles manufacturés à forte teneur en éléments importés, en particulier, mais se fait sentir aussi sur les coûts d'exportation et réduit d'autant les bénéfices des exportateurs. Il influe donc fortement sur la localisation des investisseurs étrangers.

On ne dispose guère de preuves microéconomiques des incidences de l'infrastructure sur l'investissement des entreprises. Toutefois, des enquêtes d'opinion réalisées auprès de chefs d'entreprise en Afrique montrent que le manque d'infrastructure vient au troisième rang parmi les obstacles à

Tableau 2

Données comparatives sur la facilité de faire des affaires par région

Région	Frais de création (en % du RNB)	Coût des licences (en % du revenu par habitant)	Coûts de main d'œuvre non salariaux (en % du salaire)	Indice de l'information sur la solvabilité	Indice de protection des investisseurs	Taux d'imposition global (en % des bénéfices)	Coût des importations (en dollars É. U. par conteneur)	Coût des exportations (en dollars É. U. par conteneur)	Faire respecter les contrats (en % de la dette)
Asie de l'Est et Pacifique	42,8	207,2	9,4	1,9	5,2	42,2	1 037,1	884,8	52,7
Europe et Asie centrale	14,1	564,9	26,7	2,9	4,8	56,0	1 589,3	1 450,2	15,0
Amérique latine et Caraïbes	48,1	246,2	12,5	3,4	5,1	49,1	1 225,5	1 067,5	23,4
Moyen Orient et Afrique du Nord	74,5	499,9	15,6	2,4	4,6	40,8	1 182,8	923,9	17,7
OCDE	5,3	72,0	21,4	5,0	6,0	47,8	882,6	811,0	11,2
Asie du Sud-Est	46,6	375,7	6,8	1,8	5,0	45,1	1 494,9	1 236,0	26,4
Afrique subsaharienne	162,8	1 024,5	12,7	1,3	4,7	71,2	1 946,9	1 561,1	42,2

Source: Banque mondiale (2007a).

Notes: **Indice de l'information sur la solvabilité:** de 0 à 6; plus la valeur est élevée, plus on dispose de renseignements.

Indice de protection des investisseurs: de 0 à 10; plus il est élevé, meilleure est la protection.

Les unités de mesure des autres variables sont indiquées dans les rubriques pertinentes.

l'investissement, après le financement et la corruption (Bigsten et Soderborm, 2005). Comme on l'a déjà dit, aucun investissement majeur n'est possible sans une infrastructure de base fiable – réseau routier, électrique et téléphonique. Dans un certain nombre de pays d'Afrique, les entreprises en sont réduites à investir dans la production d'électricité en achetant leurs propres générateurs, en raison du peu de fiabilité du réseau électrique national. D'où des coûts élevés et une ponction sur des ressources qui auraient pu être investies dans d'autres activités productives. Il arrive souvent que des investissements complémentaires ne puissent pas être réalisés parce que l'infrastructure de base fait défaut.

Frais de création d'entreprises élevés

En dépit des réformes économiques engagées depuis les années 80, les frais de création d'une entreprise sont relativement élevés²¹. D'après une enquête de la Banque mondiale (2007a)²², en 2006, le coût de la création d'une entreprise représentait en moyenne 163 % du revenu national brut (RNB) par habitant en Afrique subsaharienne, soit le chiffre le plus élevé du monde (voir le tableau 2). Investir en Afrique requiert en moyenne 11 procédures différentes, contre six à peine dans les pays de l'OCDE²³. Quant à la durée des formalités, c'est dans la

région de l'Amérique latine et des Caraïbes qu'elle est la plus longue (73 jours ouvrables); l'Afrique subsaharienne vient ensuite, avec 62 jours. C'est dans les pays de l'OCDE qu'elle est la plus courte (17 jours à peine en moyenne). Ces moyennes régionales masquent des variations considérables entre les pays. C'est en Afrique du Sud que les frais de création sont les plus faibles, avec 6 % du RNB par habitant; viennent ensuite Maurice (8 %), et les Seychelles (9 %) ²⁴. À l'autre bout de l'échelle, on trouve des pays comme la Sierra Leone (1 194 % du RNB par habitant); la République démocratique du Congo (481 %) et le Niger (416 %).

Le niveau élevé des frais de création a un effet dissuasif sur l'investissement. Il faut ajouter à cela, si l'on considère l'emploi dans le secteur formel, qu'il existe en Afrique un secteur privé formel de dimensions réduites et un secteur public important. Avant l'introduction, dans les années 80, des programmes d'ajustement structurel, dans de nombreux pays africains l'emploi dans le secteur moderne était concentré dans le secteur public. En Guinée, par exemple, les entreprises d'État représentaient à elles seules 76 % de l'emploi dans le secteur formel en 1984. La part correspondante était de 44 % au Ghana en 1991, 43 % en Zambie en 1980, et 36 % au Burundi en 1988 (Banque mondiale, 2005a). Or, les pays africains ayant dû réduire la bureaucratie dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, la «main-d'œuvre en surnombre» n'a pas pu se reconvertir dans le secteur privé formel, en raison en partie des problèmes évoqués ci-dessus. Nombreux sont ceux qui en ont été réduits à se tourner vers l'économie informelle pour assurer leur survie. L'assainissement des finances publiques a donc eu pour effet de renforcer l'«informalisation» de l'économie.

L'évolution de la situation au Kenya dans les années 80 et les années 90 illustre bien ce phénomène. La nécessité de réduire le déficit budgétaire a conduit à une contraction de l'emploi dans le secteur public, dont la part dans l'emploi total est tombée de 30 % à 11 % entre 1990 et 2000. Cette «main-d'œuvre en surnombre» ne s'est pas reportée sur le secteur privé moderne, lui aussi en recul, et dont la part dans l'emploi total est tombée de 36,5 à 17 % pendant la même période. En revanche, à mesure que l'économie formelle perdait du terrain, le secteur informel prospérait. Entre 1990 et 2000, l'emploi dans le secteur informel non agricole a triplé, passant d'environ 23 % à 70 % de l'emploi total (CEA, 2005c).

S'il est tout à fait légitime de réglementer la création d'entreprises, par exemple parce que l'absence de réglementation risquerait de nuire au bien-être

des consommateurs, force est de reconnaître que des frais de création excessifs, comme en Afrique, sont une entrave à l'investissement, ce qui réduit d'autant leur impact attendu sur le bien-être. La réglementation doit donc être mise en balance avec la nécessité d'accroître les investissements productifs. Si les frais de création sont aujourd'hui élevés, il est possible de les réduire sensiblement sur une courte période. Ainsi, la Guinée équatoriale a ramené les frais de création de 2 051 % à 101 % du RNB par habitant en un an, entre 2005 et 2006. L'Éthiopie a réduit de près des deux tiers la durée des formalités de création d'une entreprise, qui a été ramenée de 44 à 16 jours entre 2003 et 2006 (Banque mondiale, 2007c). Cette évolution spectaculaire est due à la décision des pouvoirs publics de réduire les frais en question en simplifiant les procédures administratives.

Contraintes liées au marché du travail

L'avis des économistes diverge sur les avantages nets de la réglementation de l'emploi. D'aucuns estiment que cette réglementation est indispensable pour garantir la sécurité, les droits fondamentaux et l'équité de rémunération des travailleurs. En revanche, les tenants de la flexibilité du marché du travail estiment que la réglementation augmente le coût de la main-d'œuvre et, donc, n'encourage pas la création d'emplois. D'où, selon eux, la nécessité de politiques de l'emploi suffisamment flexibles pour permettre aux entreprises d'adapter leurs activités aux chocs économiques (CEA, 2005c). Ces deux positions ont leurs mérites. C'est une politique équilibrée, alliant protection et flexibilité, qui est la plus profitable à l'économie. L'«indice de rigidité de l'emploi» a été utilisé pour évaluer de manière empirique la situation en Afrique (Banque mondiale, 2007c)²⁵.

Pour l'Afrique subsaharienne, l'indice de rigidité de l'emploi est de 47. Il est de 33 pour les pays de l'OCDE et de 23 pour la région de l'Asie de l'Est et du Pacifique. Les chiffres varient considérablement d'un pays à l'autre. L'indice est de 7 à peine en Ouganda, contre 78 en République démocratique du Congo. Cependant, cet indice donne une image incomplète du coût de la réglementation de l'emploi. Les coûts de main-d'œuvre non salariaux, qui comprennent les cotisations de sécurité sociale et les coûts de licenciement, sont d'autres aspects importants de la réglementation de l'emploi. En Afrique subsaharienne, les coûts de main-d'œuvre non salariaux représentent environ 13 % du salaire, ce qui place la région en troisième position parmi celles où les coûts sont les moins élevés (voir le tableau 2).

Dans les pays d'Afrique australe, Zambie exceptée, les coûts de main-d'œuvre non salariaux sont très faibles (moins de 5 % du salaire). Les pays d'Afrique de l'Ouest francophone sont ceux qui ont les coûts les plus élevés (29 % au Bénin et au Congo)²⁶.

Les coûts de licenciement, exprimés en nombre de semaines de salaire, mesurent le coût des préavis de licenciement, indemnités ou amendes dues. Les plus élevés sont enregistrés en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud, avec 71 semaines de salaires; les plus bas, 26 semaines, concernent l'Europe et l'Asie centrale. Le chiffre correspondant est de 9 en Gambie et 13 en Ouganda, mais peut aller jusqu'à des extrêmes comme 446 au Zimbabwe, et 329 en Sierra Leone. Il est certes légitime que les travailleurs soient protégés contre des licenciements abusifs, mais demander à une entreprise de verser l'équivalent de près de neuf ans de salaire pour le licenciement d'un salarié, comme c'est le cas au Zimbabwe, ne peut que décourager les employeurs potentiels d'embaucher.

Quelles conclusions tirer des chiffres qui précèdent? Les pays d'Afrique semblent s'être dotés d'une réglementation de l'emploi onéreuse, qui a un effet moyen modeste sur la protection de l'emploi et des salariés, mais un effet marginal important sur la création d'emplois (CEA, 2005c). L'effet moyen est modeste parce que la réglementation ne s'applique qu'au secteur formel, qui représente une part infime de la main-d'œuvre. Ainsi, dans les pays de la Communauté financière d'Afrique, 5 % à peine de la main-d'œuvre est effectivement visée par la réglementation de l'emploi, qui semble si rigoureuse. Au reste, même quand une réglementation existe sur papier, il arrive souvent qu'elle ne soit pas appliquée, ce que les investisseurs potentiels ne savent pas nécessairement avant de pénétrer sur le marché. Il s'ensuit que peu de salariés sont effectivement protégés à ce titre. De plus, la réglementation n'est pas toujours contraignante. Dans beaucoup de pays par exemple, le salaire minimum est fixé à un niveau inférieur au salaire d'embauche effectif, comme c'est le cas dans le secteur manufacturier au Ghana et au Kenya. C'est peut-être ce décalage entre les règles écrites et leur application qui explique pourquoi les études empiriques ne permettent pas d'établir un rapport statistique significatif entre les règles relatives à l'embauche et au licenciement et le taux de chômage dans les pays en développement.

Ce n'est pas parce qu'elle a un effet moyen modeste sur le marché de l'emploi que cette réglementation est sans importance pour autant. Appliquée ou non, la réglementation est un signal fort. Un entrepreneur potentiel risque

de renoncer à investir si elle lui paraît révélatrice d'un climat défavorable à l'investissement. Les investisseurs étrangers sont particulièrement sensibles au message que véhicule la réglementation du travail, pour deux raisons. Premièrement, ils peuvent difficilement savoir que la réglementation n'est pas appliquée dans le pays. Deuxièmement, les capitaux étrangers sont plus mobiles et une légère différence dans les coûts de la main-d'œuvre peut avoir un impact considérable sur la localisation de l'investissement étranger. Si les faibles flux d'investissement étranger en direction de l'Afrique se concentrent surtout sur des secteurs stratégiques comme les industries extractives, et n'ont guère d'impact sur la création d'emplois, c'est peut-être à cause de cette impression de rigidité du marché du travail que ressentent les investisseurs étrangers (CEA, 2005c).

Les investisseurs nationaux ont le choix entre le secteur formel et le secteur informel. Si la réglementation du travail dans le secteur formel leur paraît trop pesante et trop coûteuse, ils peuvent être tentés d'investir dans le secteur informel. D'après une étude récente concernant l'Inde, dans les États qui ont modifié la réglementation du travail en faveur des travailleurs, on a enregistré une baisse de la production, de l'emploi, de l'investissement et de la productivité dans les entreprises de fabrication d'articles manufacturés du secteur formel, cependant que la production augmentait dans les entreprises analogues du secteur informel (Besley et Burgess, 2004). Il faudrait donc trouver pour la réglementation relative au marché du travail, comme pour les frais de création, un juste milieu entre la nécessité d'assurer la protection des travailleurs et la nécessité d'encourager l'investissement, car c'est seulement en favorisant l'investissement que l'on peut créer des emplois et garantir aux travailleurs des prestations sociales.

Le faible niveau de la productivité du travail en Afrique est un autre facteur important qui décourage l'investissement, en particulier l'IED. Certains auteurs ont constaté que les entreprises africaines étaient dans l'ensemble moins productives que leurs homologues d'autres pays, en développement et développés (voir Bigsten et Soderbom, 2005). C'est pourquoi les entreprises ont tendance à réduire au minimum la main-d'œuvre, alors que le taux de chômage est élevé et que les salaires sont bas, ce qui empêche le développement d'un secteur manufacturier à forte intensité de main-d'œuvre comme il en existe en Asie de l'Est. Même les pays qui proposent aux investisseurs étrangers un système généreux d'incitations, comme l'accès aux zones de promotion des exportations, n'ont guère réussi à attirer des investissements à forte intensité de main-d'œuvre.

Protection insuffisante des investisseurs

La protection des investisseurs peut s'entendre de deux manières qui sont complémentaires. Elle peut recouvrir: a) la portée de la divulgation des renseignements destinés à garantir la transparence des transactions; b) la responsabilité des gestionnaires en cas d'abus de confiance; et c) la capacité des actionnaires de poursuivre les responsables d'une société pour manquement à leurs obligations (voir Banque mondiale, 2007c)²⁷. Vue sous cet angle, la protection des investisseurs en Afrique subsaharienne et dans les autres régions ne présente pas de grandes différences (voir le tableau 2). Sur une échelle de 0 à 10, dans laquelle plus la valeur est élevée plus la protection est élevée, l'indice de protection des investissements le plus élevé est de 8 en Afrique du Sud et à Maurice. Djibouti et le Swaziland se situent à l'autre bout de l'échelle, avec une valeur de 2. Pour le Botswana, qui s'est distingué par ses bons résultats économiques, la valeur est de 4, soit inférieure à la moyenne de l'Afrique (4,7).

L'un des problèmes les plus importants que soulève la protection des investisseurs en Afrique touche à la vulnérabilité des entreprises face aux décisions arbitraires prises par les autorités en dépit des lois et règlements existants, et qui peuvent coûter très cher. C'est ainsi que, selon l'étude de Gauthier et Gersovitz (1997), au Cameroun, les entreprises de taille moyenne sont pénalisées car elles sont, semble-t-il, les seules à payer l'impôt. En effet, les petites entreprises du secteur informel peuvent aisément échapper à l'impôt si c'est nécessaire, en fermant boutique et en allant s'installer ailleurs alors que les grosses entreprises sont suffisamment riches pour faire pression sur les autorités pour échapper à l'impôt. C'est ce qui fait que les investissements formels sont limités aux grosses entreprises, tandis que les petites entreprises se retrouvent dans le secteur informel. C'est peut-être là qu'il faut chercher l'explication du «maillon manquant» qui caractérise la structure industrielle de beaucoup de pays en développement.

La protection des investisseurs passe aussi par le respect de l'exécution des contrats. C'est la forme de protection la plus nécessaire en Afrique. Pour le règlement d'un litige portant sur le remboursement d'une créance qui représenterait 200 % du RNB par habitant en Afrique subsaharienne, il faut compter cinq cent quatre-vingt-un jours ouvrables et 38 démarches différentes; le coût de la procédure représente 42 % du montant de la dette. Si l'on fait une comparaison avec les autres régions du monde, c'est en Asie du Sud que la durée de la procédure est la plus longue (neuf cent soixante-neuf jours ouvrables),

mais avec un nombre de démarches analogues à celui de l'Afrique, et pour un coût moindre (37 % de la dette). Pour ce qui est de la région de l'Afrique, l'Ouganda est le pays qui est doté du système le plus simple, avec un nombre de démarches limité à 19. C'est en Gambie que la durée de la procédure (deux cent quarante-sept jours ouvrables) est la plus courte, et en Algérie et au Gabon que le coût de la procédure est le plus faible (10 % de la dette).

Force est de constater que l'Afrique est l'une des régions où la protection des investissements laisse le plus à désirer. Dans des pays comme la République démocratique du Congo, le Malawi, le Mozambique et la Sierra Leone, il arrive que le coût de la procédure représente jusqu'à deux fois le montant de la dette. Il s'ensuit que les entreprises n'ont pas recours au système juridique formel pour l'exécution des contrats commerciaux et qu'elles préfèrent le plus souvent régler le différend à l'amiable (Fafchamps, 1996)²⁸. Il est à noter toutefois que les mécanismes informels en la matière sont peu fiables.

Poids de la fiscalité et lourdeur des procédures fiscales

Le faible niveau des investissements dans les pays d'Afrique est souvent imputé au poids de la fiscalité. En Afrique subsaharienne, une entreprise type reverse au Trésor l'équivalent de 71 % de ses bénéfices, soit 15 % de plus que dans les pays d'Europe et d'Asie centrale qui viennent au deuxième rang parmi ceux où les impôts sont les plus élevés²⁹. Dans des pays comme le Burundi, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, la Gambie, la Mauritanie et la Sierra Leone, la charge fiscale des entreprises est supérieure à leurs bénéfices nets. L'argument selon lequel ces pays, qui ont de très faibles ressources, n'ont pas d'autre moyen que de taxer fortement le contribuable pour réaliser le maximum de recettes s'ils veulent financer les services publics et réduire le déficit budgétaire est contesté dans une étude récente publiée par McLiesh et Ramalho (2006), qui montre que quand la fiscalité est élevée les recettes ne suivent pas parce que les entreprises se tournent vers le secteur informel, ce qui réduit la base d'imposition. L'étude montre aussi que dans les pays pauvres, avec un taux moyen d'imposition de 10 % pour les entreprises, les recettes seraient de 16 % du PIB; avec un taux de 90 %, le chiffre correspondant ne serait plus que de 12 % environ (McLiesh et Ramalho 2006: fig. 2.1).

Le paiement de l'impôt a aussi un coût bureaucratique élevé, si l'on considère le nombre d'opérations à effectuer chaque année. Cinquante opérations sont nécessaires en Europe et en Asie centrale, qui sont les régions où ce chiffre est

le plus élevé, contre 41 en Afrique subsaharienne où les formalités de paiement prennent 336 heures de travail. Ce chiffre est élevé par comparaison aux pays de l'OCDE, avec 15 opérations représentant 203 heures de travail. Les Seychelles sont les plus performantes, avec 76 heures à peine pour 15 opérations. Dans certains pays, les opérations de paiement des impôts absorbent tellement de temps que les entreprises ont intérêt à contourner le fisc.

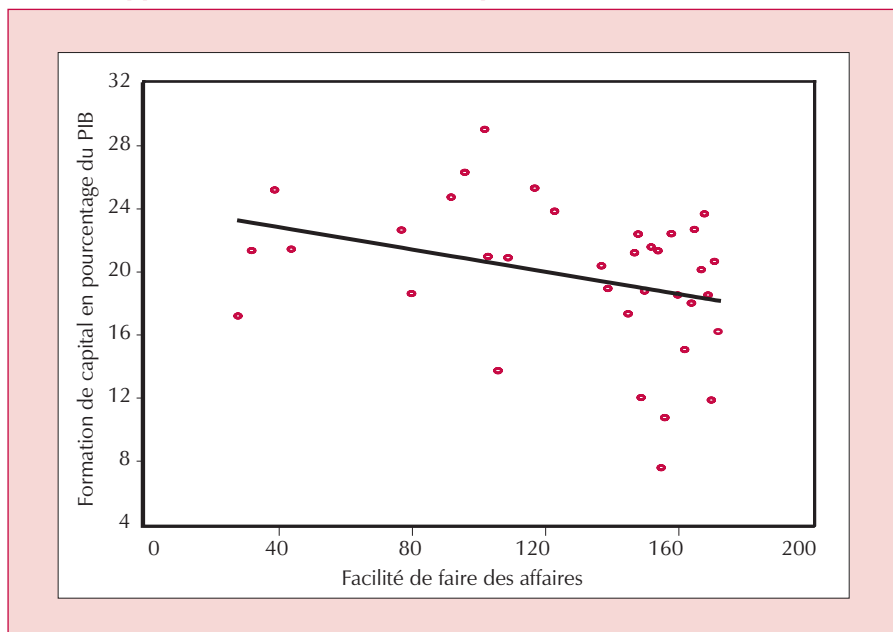
Deux grandes conclusions se dégagent de ce qui précède. La première est que le taux d'imposition et le coût des procédures fiscales risquent de décourager les investisseurs d'injecter des fonds dans le secteur formel en Afrique. La seconde est que le système fiscal de ces pays encourage la fraude fiscale et la fuite des capitaux, et réduit encore les ressources financières à affecter au développement. Cela ne signifie pas pour autant que les pays africains doivent s'engager dans une «course à l'abîme» et faire de la surenchère pour attirer les investisseurs étrangers en leur offrant des réductions d'impôt et des avantages fiscaux excessifs, comme on l'a souvent constaté pour l'IED dans des projets de mise en valeur des ressources naturelles³⁰. En fait, étant donné l'importance des recettes fiscales pour les investissements publics, la contribution fiscale de l'IED devrait être un des éléments-clés qui déterminent leur viabilité dans les pays africains. Ici encore, comme pour les coûts de création et la réglementation du travail, les États doivent mettre en place un régime fiscal simple et prévisible permettant de trouver un juste équilibre entre les intérêts des investisseurs axés sur le profit, et la production de recettes pour le pays hôte.

E. Incidences du climat des affaires sur la formation intérieure brute de capital

Comme on pouvait s'y attendre, le climat des affaires peu porteur a eu des incidences négatives sur l'investissement en Afrique. Le coefficient de corrélation entre le classement des pays du point de vue de la facilité de faire des affaires et le taux de formation de capital fixe en 2005 a été de -0,33, chiffre statistiquement significatif. La figure 5 donne une illustration de ce rapport négatif³¹.

Si l'analyse de ce rapport négatif est axée sur les facteurs économiques internes aux économies, c'est qu'ils sont importants, même si cela ne signifie pas que les facteurs externes sont moins importants. En fait, comme on le verra au chapitre 3, le faible taux de l'épargne et de l'investissement est dû à un certain nombre de facteurs, économiques ou non, internes et externes. Toutefois, si l'accent

Figure 5
Rapport entre la formation de capital et le climat des affaires



Source: Données tirées de Banque mondiale, 2007a, et Banque mondiale, 2007c.

Note: Plus la valeur correspondant à la «facilité de faire des affaires» est élevée, plus le climat des affaires est défavorable.

est mis ici sur les facteurs internes, c'est parce qu'il est difficile de modifier les facteurs externes en faveur de l'Afrique, et qu'il est relativement moins onéreux d'améliorer la situation sur le plan intérieur. Il existe tout un éventail de mesures administratives qui permettraient d'améliorer l'épargne intérieure dans des proportions importantes et de la réinvestir plus efficacement – comme on le verra au chapitre 3. Ainsi, instaurer un climat permettant aux établissements du secteur formel et aux organismes de microfinance d'agir en symbiose pourrait accroître l'épargne et favoriser une meilleure affectation des crédits. Et accroître l'efficacité du recouvrement de l'impôt en offrant une formation de base aux collecteurs du Trésor et en améliorant les contrôles pourrait entraîner un doublement des recettes fiscales; réduire les exonérations fiscales pourrait être un moyen de plus d'augmenter les recettes fiscales.

Pour ce qui est du climat de l'investissement, il est encourageant de constater que la plupart des obstacles examinés dans le présent chapitre pourraient être

atténués assez facilement. En effet, l'exemple de la Guinée équatoriale et de l'Éthiopie montre que les frais de création ont pu être abaissés considérablement en peu de temps. Le Soudan de son côté a ramené le taux global d'imposition de 54 % à 37 % des bénéfices entre 2005 et 2006. De multiples mesures, toutes simples, sont possibles pour améliorer le climat des affaires. On pourrait par exemple éliminer les règlements inutiles qui ne font qu'accroître le coût des transactions ou envoyer inutilement aux investisseurs des signaux négatifs. C'est le cas d'un certain nombre de prescriptions relatives à la création d'entreprises et de certains aspects de la réglementation du travail. Les possibilités de simplifier la réglementation commerciale sont nombreuses, à commencer par la promulgation de mesures administratives appropriées.

Quoi qu'il en soit, en dépit du rapport négatif entre le climat des affaires et la formation de capital, il serait utopique de croire que le simple fait d'atténuer les obstacles à l'investissement évoqués ci-dessus suffirait à susciter une forte expansion de l'investissement en Afrique. Il ne suffit pas que le climat des affaires soit favorable pour générer des taux d'investissement plus élevés. Quelle que soit l'importance des obstacles à l'investissement qui viennent d'être examinés, d'autres facteurs, externes et politiques en particulier, doivent être pris en compte si l'on veut trouver des solutions durables pour venir à bout du faible niveau de l'épargne et de l'investissement en Afrique. L'environnement économique mondial et les règles commerciales multilatérales ont aussi une influence sur les résultats globaux de l'Afrique en matière de commerce et de développement.

Il ressort du présent chapitre qu'il appartient aux gouvernements des pays africains de faire évoluer la situation, même si les partenaires de développement ont aussi un rôle à jouer pour faire en sorte que l'environnement commercial mondial ne soit pas trop en contradiction avec les intérêts de l'Afrique en matière de développement. Cela dit, dans la plupart des secteurs examinés ci-dessus, c'est à l'État qu'il incombe de lancer les réformes nécessaires pour mobiliser davantage de ressources et les investir plus efficacement. L'État est le seul, par exemple, à pouvoir prendre des décisions visant à simplifier les procédures commerciales. D'autre part, certains des problèmes mis en lumière sont dus à un dysfonctionnement du marché auquel seule l'intervention des pouvoirs publics peut porter remède. Maintien de l'ordre public, mise en place de mécanismes efficaces visant à assurer l'exécution des contrats, création d'une infrastructure de base – réseau routier, électrique, etc. –, qui sont indispensables à l'investissement privé, en sont autant d'exemples. Autrement dit, les États doivent se comporter en États développementistes pour sortir

l'Afrique de la stagnation économique. On trouvera au chapitre 3 un examen détaillé du rôle que l'État développementiste peut jouer en Afrique.

La réforme des institutions est indispensable au succès des stratégies de développement. Mais il n'existe pas de modèle type d'institutions pour encourager le développement. Les pays à revenu élevé et ceux qui se sont rapidement développés ont atteint leur taux de croissance maximum dans un contexte institutionnel très différent de celui que préconisent aujourd'hui les institutions de Bretton Woods et d'autres donateurs (CNUCED, 2002), et un auteur est allé jusqu'à dire qu'en imposant aux pays en développement des institutions inspirées des «meilleures pratiques» actuellement en usage dans les pays développés, et non de celles qui leur ont permis d'accéder à la croissance, les pays riches leur «retirent l'échelle» qui les avait eux-mêmes conduits au succès (Chang, 2002).