

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 3

VERS UN «ÉTAT DÉVELOPPEMENTISTE»

A. Introduction

Bien que des programmes d'ajustement structurel (PAS) y aient été dûment mis en œuvre depuis un quart de siècle, beaucoup de pays africains ne sont pas encore parvenus à un rythme de croissance robuste et durable qui soit suffisant pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement d'ici à la date butoir. Jusqu'à une période récente, l'épargne et l'investissement y étaient en recul constant. Les défaillances des infrastructures physiques, combinées au fait que les pouvoirs publics étaient de moins en moins en mesure d'assumer leur mission fondamentale de gestion publique en raison de la compression des dépenses et de la désindustrialisation résultant de l'application des PAS, ont favorisé la croissance d'une économie informelle. Comme l'économie de beaucoup de pays d'Afrique subsaharienne reste insuffisamment diversifiée, la vulnérabilité de la région à des facteurs externes défavorables (par exemple, les fluctuations des prix des produits de base) n'a guère diminué, et s'est parfois même accentuée, dans le contexte de la libéralisation du commerce.

Depuis le milieu des années 90, plusieurs pays ont enregistré une croissance modérée, mais régulière, de leur production. Mais cette croissance a été épisodique et, souvent, favorisée par les conditions météorologiques (bonne pluviométrie), par un environnement externe porteur (essentiellement les prix élevés des produits de base), par un allègement de la dette (dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés) et, depuis 2000, par des volumes d'aide accrus. Si l'on admet que la stabilité macroéconomique est le résultat le plus marquant des programmes d'ajustement structurel, il reste à voir comment le continent peut profiter de cette évolution, ainsi que des progrès accomplis dans le processus de démocratisation, afin de consolider la croissance économique et de s'engager sur la voie du développement durable.

Le présent chapitre tente de définir les caractéristiques communes des États développementistes et examine leur applicabilité (ou non-applicabilité) à l'Afrique. Il y est avancé que les éléments nécessaires sont en place pour permettre aux pays africains de relever leurs défis en matière de développement

dans le cadre d'un «État développementiste». En effet, des ressources intérieures accrues complétées par des flux d'aide plus importants ne suffiront pas pour tirer l'Afrique du sous-développement sans une réorientation fondamentale des politiques de développement pour sortir de l'impasse néolibérale. Voilà sans doute pour l'Afrique la seule voie pour devenir exportatrice de produits manufacturés, conformément à la stratégie suivie par quasiment tous les pays de référence (voir, par exemple, Johnson *et al.*, 2007).

B. L'État développementiste: concept et caractéristiques

Le concept et ses origines

La performance économique exceptionnelle, depuis les années 60, d'un groupe de pays en développement d'Asie de l'Est, dits les nouveaux pays industriels (NPI) du premier rang et du deuxième rang³², a été expliquée de manières diverses. Selon la thèse classique, l'essor économique rapide de ces pays serait dû à la libéralisation du commerce et aux exportations accrues qu'elle induit. Ainsi, ces pays devraient leur croissance rapide à des stratégies de développement orientées sur l'extérieur, fondées sur l'économie de marché et assurant une affectation optimale des ressources (voir, entre autres, Fei et Ranis, 1975; Myint, 1982).

Dans une étude détaillée qu'elle a consacrée à ces pays, la Banque mondiale s'est montrée plus prudente dans ses conclusions, et elle n'a pas pris parti sur ces questions. Tout en notant que la stratégie de ces pays comportait des politiques «favorables à l'économie de marché», la Banque a en effet reconnu dans le même temps le rôle de l'action des pouvoirs publics s'agissant de l'acquisition des compétences, du progrès technologique, des marchés financiers et du marché de l'emploi (Banque mondiale, 1993). Comme on pouvait le prévoir, la Banque a été accusée de céder à la dichotomie traditionnelle «État contre marché» et «production tournée vers l'exportation contre import-substitution», ce qui montre bien que les économistes classiques ne peuvent pas, ou ne veulent pas, reconnaître l'intérêt d'une approche non conventionnelle dans le débat sur le développement (Akyüz *et al.*, 1998).

Selon le courant hétérodoxe, la performance de ces pays s'appuierait sur des politiques de développement stratégique et d'industrialisation reflétant une relation de symbiose entre l'élite politique et administrative et les entrepreneurs.

Il était recouru à des mesures interventionnistes de divers types pour réorienter les ressources des anciennes industries vers les industries nouvelles afin de modifier durablement le scénario de développement. Aussi, les relations entre pouvoirs publics et entreprises qui étaient essentielles pour le succès de cette stratégie étaient déterminées dans le cadre de diverses institutions et politiques. Ainsi, les «rentes économiques» obtenues étaient mises à profit pour atteindre l'objectif d'une croissance économique rapide. Le cadre institutionnel et politique de ces pays concourait également à leur intégration stratégique et systématique dans l'économie mondiale (Amsden, 1989, 1991; Wade, 1990; CNUCED, 1996a, 1997; Akyüz *et al.*, 1998).

Le concept de l'«État développementiste» émanait de cette dernière analyse de la performance des NPI et, à ce titre, il était désormais associé à l'histoire du développement en Asie de l'Est. Il englobe un ensemble spécifique et simultané de structures économiques, politiques et institutionnelles, utilisé dans le cadre d'une approche progressive pour comprendre la croissance économique phénoménale des NPI (Sindzingre, 2004). Mais tous les tenants de cette thèse n'ont pas le même point de vue sur la philosophie économique et politique et encore moins sur le rôle des institutions qui sous-tendent le «miracle économique» des NPI. S'il y a un relatif consensus quant au fait que ces pays partagent certaines caractéristiques communes, un certain nombre d'analystes s'empressent de souligner qu'il y a d'importantes différences entre le cadre institutionnel et politique des NPI du premier rang et celui des NPI du deuxième rang, ainsi que d'un pays à l'autre (voir, par exemple, CNUCED, 1996a, 1997; Akyüz *et al.*, 1998; Culpepper, 2006).

Les différentes thèses avancées pour expliquer la crise financière asiatique de 1998-1999 ont elles aussi exacerbé la controverse entre les différentes tentatives d'explication. La crise a mis en évidence certaines des faiblesses de ces pays et elle a conduit à un réexamen des politiques, ainsi que du concept de l'«État développementiste» lui-même. Cet «État développementiste» contient-il les semences (corruption, copinage, crédit dirigé, système financier fragile, y compris réglementations prudentielles laxistes) de sa propre destruction, comme le donnent à entendre les «réfutations» des néolibéraux? (Voir, par exemple, Suehiro, 2001.) Les NPI sont-ils tout simplement victimes des forces inéluctables et destructrices de la mondialisation et de la rapacité des spéculateurs? Ou bien, comme le soutenaient certains observateurs (voir, par exemple, CNUCED, 1998a, 2000b), les NPI auraient-ils tout simplement perdu leur intuition innée, en ne procédant pas à l'ouverture des comptes de capital avec la même prudence

que pour la libéralisation du commerce? Abstraction faite de nos réponses à ces questions, il demeure que ces pays ont acquis une expérience (positive ou autre) utile pour d'autres pays en développement pauvres, en particulier en Afrique subsaharienne.

Caractéristiques

L'État développementiste est fondamentalement «développementaliste», puisque sa principale préoccupation est d'assurer une croissance économique et un développement durables fondés sur des taux d'accumulation élevés, sur l'industrialisation et sur la transformation des structures. Structurellement, cet État a (ou acquiert) la capacité de mettre en œuvre des politiques économiques propres à induire un développement véritable, qui renforce à son tour sa légitimité. Cette capacité dépend d'un ensemble de facteurs institutionnels, techniques, administratifs et politiques. C'est un «État fort» qui jouit d'une autonomie par rapport à un corps social qui pourrait, sinon, le dissuader de concevoir et d'appliquer, comme il en a la capacité, des politiques qui servent son intérêt à long terme. Dans le même temps, cet État acquiert un «ancrage social» qui l'empêche d'abuser de son autonomie et qui lui assure le soutien des principaux acteurs sociaux (voir Castells, 1992; et Myrdal, 1968 dans Mkandawire, 2001:290). Pour que l'État développementiste soit efficace, il lui faut donc une autonomie, mais une «autonomie intégrée» dans laquelle l'État entretient un réseau de liens avec des groupes ou des catégories de personnes qui peuvent devenir ses alliés pour la réalisation des objectifs de la société (Evans, 1995).

Toutefois, selon Mkandawire, cette définition de l'État développementiste est trompeuse car elle assimile le «succès» à la force de l'État, tout en mesurant cette force en fonction du résultat présumé des politiques de l'État. Cette définition privilégie aussi le succès aux dépens de la nature empirique de la définition des politiques, qui est un aspect important des États développementistes, y compris les plus performants. En réalité, il faut admettre dans l'État développementiste un certain risque de contre-performance dû «à des facteurs exogènes, à une erreur d'appréciation ou tout simplement à la malchance», comme on l'a vu dans les États développementistes d'Afrique au milieu des années 70. L'État développementiste est donc «... un État dont les fondements idéologiques sont axés sur le développement et qui fait de réels efforts pour utiliser ses ressources politiques et administratives en faveur du développement économique» (italique dans l'original) (Mkandawire, 2001:291). Les fondements idéologiques qui sous-

tendent les politiques des pouvoirs publics sont d'autant plus essentiels qu'ils permettent de justifier certaines de ces politiques, de donner une légitimité à certains sacrifices qui risqueraient, sinon, de ne pas être acceptés et de fédérer la classe dirigeante (Mkandawire, 2001).

Il ressort des travaux de la CNUCED sur les nouveaux pays industriels d'Asie de l'Est³³ que même s'il y avait des différences notables entre ces pays, ils présentaient aussi des caractéristiques communes. Les réformes politiques et institutionnelles y ont toutes été mises en œuvre simultanément. Cependant, il y a des différences considérables entre les NPI du premier rang et ceux du deuxième rang, en particulier parce que les seconds ont suivi des politiques qui privilégiaient les industries à haute intensité de main-d'œuvre fondées sur les matières premières locales et compétitives. Surtout, ces travaux mettent en lumière trois caractéristiques qui sont essentielles dans le succès des NPI et qu'il est donc indispensable de traiter dans notre analyse de l'État développementiste. Premièrement, les réformes institutionnelles et les politiques reposent sur le «lien entre profit et investissement», c'est-à-dire sur une dynamique de l'accumulation qui est vitale pour le processus de croissance. Deuxièmement, il existe des relations étroites et interdépendantes avec les exportations – c'est le «lien entre exportation et investissement». Enfin, les «rentes économiques» doivent être gérées de manière à servir le développement. Dans leur analyse, Akyüz *et al.* (1998) avancent que ces trois principes sont plus souvent inscrits dans les stratégies de développement des NPI du premier rang (y compris le Japon, mais non compris Hong Kong, Chine; ces principes sont analysés en détail dans l'encadré 1).

Cette analyse de l'expérience des nouveaux pays industriels en matière de développement (voir l'encadré 1) montre clairement que ni le «marché» ni l'«État» ne peuvent garantir à eux seuls l'objectif ultime du développement. La véritable voie de la croissance et du développement durables passe par un dosage pragmatique de politiques publiques et de jeu du marché, en tenant compte des enjeux de développement spécifiques à chaque pays. L'expérience des NPI met néanmoins en lumière certaines caractéristiques communes des États développementistes³⁴. Des stratégies de développement actives, et en particulier des politiques industrielles, sont déterminantes dans le succès de ces États, en leur permettant de «créer les gagnants» plutôt que de «choisir les gagnants». Il est fixé des politiques et des objectifs clairs pour l'économie en termes de promotion des exportations, d'investissement dans le capital humain et d'octroi de crédit par l'intermédiaire des banques publiques de

Encadré 1

Les nouveaux pays industriels: dynamique de l'accumulation de capital, lien entre exportation et investissement et gestion des rentes

Le rôle de l'accumulation de capital dans le processus de croissance et de développement s'exprime dans l'importance donnée au «lien entre profit et investissement» dans les stratégies de développement des NPI. C'est ce facteur qui explique la poussée phénoménale de l'épargne et des investissements dans ces pays, par rapport à leur infime niveau dans les années 50. Le ratio de l'épargne nationale brute au PIB, par exemple, a littéralement bondi, puisqu'il est passé d'environ 3 % (entre 1951 et 1960) à près de 35 % au début des années 90 en République de Corée; d'environ 10 % à 27 % dans la Province chinoise de Taiwan; et de 9 % à 34 % à Hong Kong, Chine, durant la même période. On a enregistré, dans le même temps, un accroissement correspondant du ratio de l'investissement intérieur brut au PIB, qui est passé de 10 % à 37 % en République de Corée; de 16 % à 23 % dans la Province chinoise de Taiwan; et de 9 % à 28 % à Hong Kong, Chine (voir le tableau 3).

En maintenant une stabilité politique, ces États ont créé un environnement macroéconomique «favorable aux investissements», en tolérant occasionnellement une certaine pression inflationniste pour renforcer la confiance des investisseurs. Quand il a fallu prendre des mesures restrictives pour équilibrer les objectifs du pays en matière de développement économique, c'est la consommation, plutôt que l'investissement, qui a été sacrifiée en premier. D'importantes mesures d'incitation ont été introduites, par le biais de divers instruments fiscaux^a, pour porter les profits à des niveaux supérieurs à ceux du marché, et des mesures de politique commerciale et financière et de politique de la concurrence^b ont été appliquées pour créer des «rentes» qui ont dopé les bénéficiaires des entreprises et par conséquent les ressources qu'elles pouvaient consacrer à des investissements. Ces mesures ont encouragé les entreprises à épargner, ce qui a favorisé en retour l'accumulation de capital. Ces mesures d'incitation (complétées par des mesures de contrôle)^c, ont créé et maintenu un lien dynamique entre profit et investissement: grâce à leurs bénéfices élevés, les entreprises ont été incitées à investir et elles ont pu aussi mieux financer de nouveaux investissements, en même temps que ces investissements accrus dopaient les bénéficiaires en améliorant les taux d'utilisation du capital et le taux de croissance de la productivité.

Des mesures prenant en compte à la fois le lien entre profit et investissement et le «lien entre exportation et investissement» faisaient partie intégrante des stratégies de développement en Asie de l'Est. On considère en effet que les pays en développement doivent non seulement maîtriser les technologies de base, mais aussi renforcer leur compétitivité sur les marchés de produits parvenus à maturité avec les entreprises établies^d. Le volume ou niveau des investissements n'est donc pas tout ce qui importe; les secteurs dans lesquels ces investissements sont faits sont au moins aussi importants, sinon plus.

Ces initiatives pour promouvoir l'investissement ont été mises en œuvre dans le cadre des mesures prises pour développer une industrie nationale des biens d'équipement et des biens intermédiaires et pour assurer la mise à niveau technologique. Elles ont été complétées par d'autres mesures consistant notamment à rétablir les contrôles à l'importation, à réduire les exonérations fiscales pour certains biens d'équipement et biens intermédiaires importés et à accorder davantage de crédits d'impôt pour investissements aux entreprises qui achetaient des machines de fabrication locale. Il s'y ajoutait encore des

Encadré 1 (suite)

mesures propres à renforcer les capacités technologiques au niveau du pays, des industries et des entreprises et des mesures d'incitation fiscale ou autre pour la formation dans le cadre des entreprises, qui s'inscrivaient dans les programmes nationaux de formation. Ces programmes privilégiaient l'enseignement technique au niveau supérieur et la participation de l'industrie aux programmes de formation professionnelle, et ils prévoyaient des mesures pour faciliter la recherche-développement au niveau local, y compris à l'aide de subventions directes. Le transfert et l'adaptation de technologies étrangères étaient un élément critique du processus de mise à niveau industrielle (voir le tableau 4).

L'intégration de l'économie de ces pays dans l'économie mondiale a été graduelle, stratégique et adaptée aux besoins sectoriels spécifiques, selon une séquence compatible avec le niveau de développement industriel et économique. Ce principe d'une intégration stratégique a aussi été appliqué pour le transfert de technologie. Dans les secteurs où l'IED jouait un grand rôle (textiles et électronique, par exemple, au Japon, dans la Province chinoise de Taiwan et en République de Corée), l'action des pouvoirs publics a été décisive pour promouvoir les coentreprises, contrôler préalablement les importations de technologies et négocier les clauses relatives aux apports locaux. Le soutien direct des pouvoirs publics a été indispensable aussi pour intégrer les sociétés transnationales dans une stratégie nationale d'industrialisation.

Parmi toutes les mesures non orthodoxes de l'arsenal du développement dans les pays d'Asie de l'Est, la création et la gestion de rentes économiques étaient probablement la plus controversée et la plus risquée. En effet, si elles n'étaient pas gérées convenablement, ces rentes risquaient de se pérenniser, et non seulement d'affaiblir l'entrepreneuriat mais aussi d'étouffer, pour finir, la croissance de la productivité. On a donc veillé à ce que les mesures et les institutions mises en place pour créer initialement les rentes et lancer le processus de développement soient supprimées à terme. Les bénéficiaires des rentes devaient, quant à eux, se conformer aux disciplines internationales fondées sur le jeu du marché, tout en respectant certains critères de résultat, par exemple des objectifs d'exportation.

Plusieurs facteurs étaient déterminants pour bien gérer les rentes économiques et pour doper l'épargne et l'investissement intérieurs ainsi que les exportations (voir le tableau 3). Premièrement, il fallait forger une alliance stratégique, avec des objectifs de développement communs, entre institutions publiques et entités privées, avec une fonction publique efficace et méritocratique. Deuxièmement, le développement et l'organisation d'une communauté d'entrepreneurs locaux comprenant des grandes entreprises et des conglomerats diversifiés (comme au Japon et en République de Corée) et des grandes entreprises d'État (comme dans la Province chinoise de Taiwan) étaient importants pour assurer le succès des politiques. Troisièmement, dans le cadre du processus d'industrialisation il s'est tissé avec la communauté des entrepreneurs des liens de nature formelle et informelle qui ont facilité la mise en œuvre et la coordination des mesures. Enfin, les liens institutionnels existant entre entreprises et banques ont favorisé la mise en place d'un régime d'investissement amélioré. On en voyait l'expression, notamment, dans la socialisation des risques à travers les prêts accordés par les banques d'État et la supervision du secteur financier par les pouvoirs publics pour corriger les imperfections de ce secteur.

Source: Akyüz et al., 1998. Voir aussi CNUCED, 1996 et 1997.

Encadré 1 (suite)

- ^a Il s'agissait d'exonérations fiscales et de provisions pour amortissement spéciales d'application générale ou ciblées sur certaines industries pour accroître les bénéfices des entreprises, éviter qu'ils soient distribués et accélérer ainsi l'accumulation de capital.
- ^b Ces incitations comprenaient des mesures de protection sélectives, à savoir mesures de contrôle des taux d'intérêt et allocation de crédit, régulation de la concurrence (y compris l'encouragement des fusions), coordination du développement des capacités, restriction de l'accès à certaines industries et examen préalable avant l'acquisition de technologies, entre autres.
- ^c Diverses mesures ont été introduites pour freiner la consommation de produits de luxe par les investisseurs potentiels et pour éliminer les investissements spéculatifs sur la base d'un arbitrage, par exemple, et restreindre les sorties de capitaux au début du processus de développement.
- ^d Comme les pays en développement opèrent conformément à leur courbe de possibilité de production, pour appuyer leur développement industriel il faut accroître la propension à investir et promouvoir les initiatives le long des courbes d'expérience existantes.

Tableau 3**Épargne nationale brute, investissement intérieur brut et exportations dans les nouveaux pays industriels d'Asie et en Afrique, 1951–2005***(en pourcentage du PIB)*

	Épargne nationale brute					Investissement intérieur brut					Exportations de biens et de services				
	1951-1960*	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2005	1951-1960*	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2005	1951-1960*	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2005
RAS de Hong Kong, Chine	9,2	30,9	31,8	31,5	31,4	9,1	26,6	27,0	29,0	22,6	..	86,7	110,8	134,6	169,4
Province chinoise de Taiwan	9,8	..	..	..	..	16,3	30,4	22,8	23,9	19,1	9,6	46,3	53,2	46,6	56,2
Indonésie	..	..	26,7	26,1	27,2	9,2 ^a	19,3	29,2	26,2	22,8	13,6 ^a	23,2	24,2	31,6	33,2
Corée, République de	3,3	23,7	31,5	35,8	32,1	10,0	29,0	31,0	34,2	29,8	2,0	26,4	33,5	32,1	39,5
Malaisie	23,2 ^b	..	27,9	35,0	34,0	15,3 ^a	24,9	30,9	34,7	22,4	51,4 ^a	47,7	59,7	96,2	117,8
Singapour	–	28,8	41,8	48,9	40,0	11,4 ^a	41,2	41,2	33,8	20,8	–	156,2	292,2	177,3	214,2
Thaïlande	15,3	22,7	26,6	33,4	30,0	13,5	28,5	30,7	33,5	26,3	18,3	19,8	26,9	46,3	68,0
Afrique	..	..	16,2	15,2	17,9	..	22,4	20,4	21,0	20,3	..	27,5	24,1	27,2	34,9
Afrique subsaharienne	..	23,5	17,5	14,4	16,4	..	21,4^c	19,5^c	21,0^c	20,1^c	..	26,0	23,7	28,1	35,7

Source: Banque mondiale, 2007a.

a 1960 seulement.

b Y compris Singapour, qui a accédé à l'indépendance en 1963 après avoir bénéficié d'un statut autonome entre 1955 et 1963.

c Investissement intérieur brut pour l'Afrique subsaharienne (non compris l'Afrique du Sud).

* Akyüz et al. (1998) à partir de la base de données de la CNUCED.

Tableau 4

La fracture technologique entre l'Asie de l'Est et l'Afrique

A. Technologie: diffusion et création, 1990 et 2004

	Nombre de lignes téléphoniques fixes (pour 1 000 habitants)		Nombre d'abonnés à la téléphonie mobile (pour 1 000 habitants)		Nombre d'utilisateurs d'Internet (pour 1 000 habitants)	
	1990	2004	1990	2004	1990	2004
Pays en développement	21	122	*	175	*	64
Asie de l'Est et Pacifique	18	199	*	262	*	91
Amérique latine et Caraïbes	61	179	*	319	0	115
Asie du Sud	7	35	*	42	0	29
Afrique subsaharienne	10	**	*	77	0	19
OCDE	390	491	10	714	3	484

Source: PNUD, 2006.

* Chiffre supérieur à zéro mais suffisamment faible pour être arrondi à zéro en fonction de la décimale indiquée.

** Données non disponibles.

B. Dépenses brutes de recherche développement et intensité de la recherche développement par rapport au PIB, 1990 et 1999/2000

	1990		1999/2000	
	Dépenses brutes de R-D (milliards)	Dépenses brutes de R-D/PIB (%)	Dépenses brutes de R-D (milliards)	Dépenses brutes de R-D/PIB (%)
Pays développés	367,9	2,3	596,7	2,3
Pays en développement	42,0	0,7	158,4	0,9
Amérique latine et Caraïbes	11,3	0,5	21,3	0,6
Afrique	5,2	0,6	5,8	0,3
Afrique du Sud	2,9	1,0	3,6	0,8
Autres pays d'Afrique subsaharienne	1,9	0,5	1,1	0,2
Pays arabes d'Afrique (Afrique du Nord)	0,4	0,3	1,1	0,2
Asie	94,2	1,8	235,6	1,5
Japon	67,0	3,1	98,2	2,9
Chine	12,4	0,8	50,3	1,0
Inde	2,5	0,8	20,0	0,7
Nouveaux pays industriels d'Asie	8,2	1,6	48,2	1,7

Source: UNESCO, 2004.

développement. Les problèmes de coordination économique ont été pris en compte dans le cadre de mesures innovantes, et on s'est efforcé de minimiser les lourdeurs administratives (Amsden, 2001). L'industrialisation a été impulsée par les processus d'apprentissage, par l'emprunt de technologies et par tout un arsenal de mesures, y compris imposition ciblée, protection, mesures restreignant les participations étrangères, mesures concernant le secteur financier axées sur l'encadrement du crédit, personnels formés et qualifiés, avec des formations au niveau tertiaire pour la fonction publique et en matière technologique, et développement des infrastructures. On comprend mieux dès lors la fracture existant entre l'Asie et l'Afrique du point de vue des dépenses intérieures brutes de recherche-développement et de l'intensité de la recherche-développement (le rapport entre les dépenses intérieures brutes de recherche-développement et le PIB), fracture qui persiste aujourd'hui (voir le tableau 4). Tout cela s'inscrivait dans des relations durables entre les autorités politiques et le secteur privé, ainsi qu'entre les banques et les entreprises publiques et privées – soit ce qu'il est convenu d'appeler le «capitalisme d'alliance». Quant aux politiques économiques non orthodoxes appliquées, prévoyant par exemple une intervention des pouvoirs publics (ciblée sur la croissance) et la maximisation politique de la rente, elles étaient généralement assujetties aux disciplines du marché.

Si les stratégies industrielles à long terme ménageaient une certaine flexibilité, pour renforcer les institutions il était prévu en revanche des mesures réglementaires rigoureuses dans le court terme. L'autonomie technocratique prenait le pas sur le politique, mais avec un ancrage dans la société, dans le secteur privé et dans les réseaux industriels. Grâce au renforcement des institutions, la croissance économique était stimulée et venait renforcer en retour l'ordre et la tradition démocratiques. Bien qu'il n'y soit pas souvent fait référence, les politiques sociales étaient un important élément de l'arsenal des États développementistes. Elles étaient centrées sur des acteurs non étatiques, comme la famille et l'entreprise, et l'État garantissait la mise en œuvre des programmes de protection sociale. Enfin, à l'exception de Hong Kong, Chine, tous ces pays se montraient très sélectifs dans leurs stratégies de libéralisation et de promotion des exportations, bien souvent en veillant à ce qu'un secteur soit devenu compétitif avant de l'ouvrir (CNUCED, 1996a, 1997; Akyüz *et al.*, 1998; Wade, 2003).

Le processus de développement dans les États développementistes a été décrit comme une solution interventionniste institutionnelle (aux problèmes de sous-développement) fondée sur le principe de la réciprocité. Dans le cadre

d'un «mécanisme de contrôle réciproque», l'État apporte une aide (sous forme de subventions par exemple) au secteur manufacturier, en échange de quoi ce dernier s'engage à respecter un critère de performance (par exemple, un objectif en matière d'exportation). Les États essayaient de «trouver les “bons” mécanismes de contrôle» plutôt que les «justes prix» (Amsden, 2001).

Il est bien sûr difficile d'être prescriptif dans tous ces domaines d'action dès lors qu'il s'agit de définir une «stratégie reproductible» – à supposer que cela existe – pour aider les pays en développement pauvres, comme ceux de l'Afrique subsaharienne, à se développer rapidement. Compte tenu toutefois du rôle central du secteur financier dans le développement rapide de l'épargne intérieure et dans les stratégies de développement des États développementistes d'Asie de l'Est, on s'efforcera dans les sections qui suivent de dégager quelques enseignements de nature générale pour les politiques des pays africains. Étant donné que l'Afrique semble confrontée à des problèmes beaucoup plus graves dans le secteur réel – d'où son faible taux de croissance de la productivité totale des facteurs – que l'Asie de l'Est ne l'a été en son temps, il faudrait que ces problèmes soient pris en compte d'emblée pour que le crédit puisse être utilisé de façon efficace et efficiente.

C. Les réformes du secteur financier: limiter l'intervention des pouvoirs publics pour éviter la «répression financière»

Pour instaurer l'État développementiste, il faut (re)définir les rôles de certaines grandes institutions de l'État ou, dans certains domaines, trouver de nouveaux moyens d'exécuter les missions actuelles. L'une de ces institutions est la banque centrale, que tous les pays en voie d'industrialisation, hier comme aujourd'hui, ont utilisée et utilisent pour appuyer leurs stratégies de développement (voir l'encadré 2). La nécessité de repenser le rôle du système financier ou du secteur bancaire dans le développement des pays pauvres n'a rien de nouveau. Les réformes du secteur financier occupaient déjà une place de choix dans les programmes d'ajustement structurel de plus vaste portée mis en œuvre par la plupart des pays d'Afrique subsaharienne dès le début des années 80. Et de telles réformes, en particulier pour le secteur des banques commerciales, étaient inscrites dans les principaux programmes d'ajustement structurel à la fin des années 80.

Encadré 2

Le rôle des banques centrales dans le développement

Selon le courant dominant, les banques centrales devraient être indépendantes politiquement des Gouvernements et s'attacher, dans leurs fonctions, à lutter contre l'inflation au moyen d'instruments de politique monétaire indirecte, comme les taux d'intérêt à court terme, pour agir sur le niveau de l'activité économique. Mais comme le relève Epstein (2005), cette conception des banques centrales ne reflète qu'une vision partielle de leur histoire. Les banques centrales de diverses obédiences (comme la Banque d'Angleterre, la Réserve fédérale des États-Unis et même la Banque de France et la Banque du Japon) ont toutes, dans le passé, financé le Gouvernement, géré les taux de change et appliqué diverses mesures pour appuyer des secteurs économiques préférentiels^a. Dans le cadre de cette mission tous les outils de politique monétaire directe – taux d'intérêt bonifiés, restrictions légales, encadrement du crédit, voire pression morale pour promouvoir certains marchés ou entités – étaient jugés légitimes. Les archives de diverses banques centrales regorgent d'exemples de leur engagement dans la «politique industrielle» ou dans une «politique de choix sélectif d'objectifs».

Les banques centrales se sont transformées radicalement dans les pays en développement après la Deuxième Guerre mondiale. Vers la fin du XX^e siècle elles étaient plus largement utilisées comme agents de développement économique dans certains de ces pays que dans les pays développés. Cela tenait en partie au fait que les États voulaient appliquer une politique monétaire propre à promouvoir un développement économique plus rapide et à atténuer les fortes variations de leurs revenus monétaires. La plupart des banques centrales dans ce qu'il est convenu d'appeler les «pays industrialisés tardivement» (y compris les nouveaux pays industriels) ont continué dans la période de l'après-guerre à jouer un rôle dans le développement à travers des politiques de développement économique qui passaient par des mesures d'encadrement sélectif du crédit, par la création d'institutions de crédit spécialisées pour pourvoir aux besoins de certains secteurs (banques de développement agricole et industriel) et par la redistribution des ressources réelles entre secteur public et secteur privé^b.

Même si certaines de ces politiques ont été critiquées ces trente dernières années, on peut quand même affirmer que pour les «pays arrivés tardivement à l'industrialisation», le soutien de leur banque centrale a été décisif dans leur processus de développement. Le financement et en particulier la mobilisation et l'affectation de ressources financières à moyen et à long terme en faveur de l'industrialisation ont en effet joué un rôle primordial dans leur performance en matière de développement. Le modèle dit de la «banque de développement», où parfois c'est tout le secteur bancaire qui «sert de banque de développement de substitution», a été appliqué en particulier pour financer les investissements d'industries ciblées en mobilisant du crédit à long terme^c à des conditions favorables. En maintenant les taux d'intérêt réels effectifs à un niveau bas (et même parfois négatif) et en appliquant des mesures de contrôle des mouvements de capitaux afin de se protéger contre les capitaux «fugitifs»^d (et en évitant ainsi une surévaluation des taux de change), les banques centrales ont facilité la réalisation des objectifs de développement spécifiques des États. Ces politiques n'ont pas toujours réussi, mais elles ont joué un rôle fondamental dans le développement économique de ces pays en l'espace d'une génération.

Encadré 2 (suite)

À l'heure actuelle, les tenants du néolibéralisme ont tendance à faire valoir que le rôle des banques centrales devrait être de stabiliser l'économie par un «ciblage de l'inflation». Cette thèse ne tient pas face à la réalité historique, tant dans les pays européens de la première vague d'industrialisation que dans les pays d'Asie nouvellement industrialisés. Historiquement, les banques centrales ont servi de moteur du développement (plutôt dans les NPI ou dans les «pays arrivés tardivement à l'industrialisation» que dans les pays développés) surtout quand elles ont été utilisées pour promouvoir les politiques industrielles nationales. Le plus difficile est de savoir quel équilibre il leur faut ménager entre leur rôle dans le développement et leur rôle stabilisateur. Dans les pays en développement pauvres, il n'est pas forcément souhaitable que les banques centrales redéfinissent leur rôle dans le développement comme consistant à promouvoir des secteurs financiers «fondés sur les marchés boursiers»^e.

Sources: Brimmer, 1971; Amsden, 2001; et Epstein, 2005.

- a La Banque de France et la Banque du Japon ont accordé des crédits pour appuyer la politique industrielle, tandis que la Banque d'Angleterre et la Réserve fédérale des États-Unis ont encouragé le secteur financier du pays, compte tenu du rôle de ce secteur sur le plan international (Epstein, 2005).
- b C'est notamment le cas en Chine, en Inde, en Indonésie, en Malaisie, dans la Province chinoise de Taiwan, dans la République de Corée et en Thaïlande en Asie; et en Argentine, au Brésil, au Chili et au Mexique en Amérique latine (voir Amsden, 2001).
- c Ce financement public «hors budget» comprenait des recettes non fiscales de sources étrangères, des dépôts dans les banques d'État, des comptes d'épargne postaux et des fonds de pension.
- d On désigne ainsi les entrées de capitaux spéculatifs prêts à ressortir immédiatement au moindre signe d'instabilité dans le pays d'accueil.
- e Il n'est pas établi que ces secteurs, qui ont été encouragés ces dernières années dans beaucoup de pays en développement, induisent une croissance plus rapide ou davantage de développement (Epstein, 2005). L'historique du développement des marchés boursiers en Afrique n'est guère encourageant jusqu'à présent. La plupart, sinon la totalité, des 21 bourses des valeurs sur le continent ont de faibles niveaux de liquidité, ne sont pas suffisamment intégrées aux marchés régionaux et mondiaux et souffrent d'autres insuffisances en termes de technologie et de capacité (voir CEA, 2007:7). En réalité, la libéralisation financière, sur le plan intérieur et sur le plan extérieur (ouverture du compte de capital), pour promouvoir le développement du secteur financier peut rendre les pays en développement plus vulnérables à l'instabilité des marchés financiers, comme on l'a vu lors des crises financières récentes: la crise financière de 1997-1998 en Asie de l'Est, la débâcle financière en Russie en 1998 et les crises au Brésil en 1999 et en 2002, dans les républiques d'Asie centrale en 1998-2000 et en Argentine en 1995 et en 2001-2002 (voir, par exemple, CNUCED, 1996, 1997; Griffith-Jones, 1998; Jomo, 2005; Khor, 2005; et Taylor, 2007).

Le principal objectif de ces réformes était d'éviter la «répression financière», c'est-à-dire des taux d'intérêt réels faibles ou même négatifs résultant de l'application de mesures de restriction financière, essentiellement de politiques gouvernementales, qui découragent l'épargne, l'accumulation de capital et l'affectation optimale des ressources (McKinnon, 1973; et Shaw, 1973). Les

réformes visaient donc à mettre en place un système financier plus efficace, plus robuste et plus dense permettant le jeu des forces du marché et à même d'appuyer le secteur privé dans son rôle de moteur de la croissance dans ces pays. Elles consistaient essentiellement à renforcer la qualité des services financiers, sur la base de taux d'intérêt réels positifs, afin de mieux mobiliser l'épargne et de mieux utiliser le crédit. Leurs autres objectifs étaient de réduire l'intervention des pouvoirs publics dans l'encadrement du crédit ou la fixation des taux d'intérêt, et d'accroître la concurrence en libéralisant l'accès et/ou en supprimant d'autres obstacles réglementaires à la concurrence (voir Brownbridge et Gayi, 1999)³⁵.

Ces objectifs ont été énoncés dans une législation nouvelle à travers de nouvelles dispositions régissant le secteur financier ou le secteur bancaire, qui soulignaient aussi le rôle des banques centrales en tant que garants de tout le système bancaire et renforçaient la réglementation prudentielle et la surveillance des banques. La surveillance, le suivi et le contrôle de l'activité bancaire devaient être rationalisés et améliorés en formant le personnel en place et celui qui était recruté pour qu'il veille à l'application des règles nouvelles concernant l'adéquation des fonds propres, les politiques de prêt (interdisant par exemple les prêts internes), les vérifications périodiques sur place et les interventions précoces lorsqu'une banque était en difficulté.

Si les réformes privilégiaient l'application des principes du marché dans le secteur bancaire, en ce qui concerne l'indépendance des banques centrales elles restaient ambivalentes, et ne prévoyaient guère qu'une réduction de l'ingérence des pouvoirs publics dans les opérations de ces institutions et une application plus rigoureuse de la réglementation prudentielle et des prescriptions en matière de surveillance. Ces réformes ont eu d'importantes conséquences pour les opérations des banques commerciales et surtout pour celles des «banques de développement», qui étaient tenues de se conformer aux nouvelles réglementations bancaires si elles acceptaient les dépôts. Ces banques ont ainsi été amenées à renoncer à leurs objectifs initiaux en matière de développement, car elles ont été contraintes de s'orienter vers des activités de crédit à court terme et de services alors qu'initialement leur objectif était le financement à moyen ou à long terme³⁶ (Garson, 2006).

Dans l'ensemble, bien qu'à différents degrés (et avec plus ou moins de succès) les réformes ont permis, dans le secteur financier des pays concernés, l'application de principes commerciaux pour l'acceptation des dépôts et pour les opérations de prêt et d'emprunt. Les réformes se poursuivent dans un certain

nombre de pays, mais il est permis de penser qu'à plusieurs titres elles n'ont pas atteint leurs objectifs initiaux. Très peu de produits financiers nouveaux ont été introduits, la nature oligopolistique du système financier ayant fait obstacle à la concurrence; c'est essentiellement dans les zones urbaines que l'accès au secteur financier a été un peu élargi. Avec la privatisation des banques commerciales qui appartenaient auparavant à l'État et la fermeture consécutive de leurs agences dans les zones rurales, les banques commerciales du nouveau secteur financier qui a émergé des réformes sont incitées à s'établir plutôt dans les zones urbaines (aujourd'hui desservies d'ailleurs de façon excessive) que dans les zones rurales où ces services, lorsqu'ils existent, restent insuffisants (CNUCED, 1996b; Brownbridge et Gayi, 1999). Les réformes ont aussi facilité l'accès des organismes financiers spécialisés, y compris des organismes non bancaires, même si avec la cessation d'activité de certaines «banques de développement» un certain nombre de services financiers ne sont plus fournis (Garson, 2006). Les principales victimes de ces réformes sont les «banques de développement», dont les objectifs et la mission sont jugés incompatibles avec l'esprit néolibéral qui sous-tend les réformes. Il est vrai que certaines banques ont cessé leur activité parce qu'elles étaient devenues insolvables (voir, par exemple, CNUCED, 1996b; Brownbridge et Gayi, 1999). On peut néanmoins se demander si cela justifiait de renoncer à toute une politique, ou s'il n'aurait pas été préférable de tenter de restructurer les actifs de ces banques, comme cela a été fait pour certaines banques commerciales par le biais de fonds de recouvrement des actifs improductifs.

Il est indéniable que le secteur financier émergent ne répond pas aux besoins de financement et de développement des pays africains. Le niveau de l'épargne (détenue sous forme d'actifs financiers) reste faible, y compris dans les pays qui sont à nouveau en situation de croissance depuis le milieu des années 90. L'excès de liquidité dans le système bancaire est quant à lui plus préoccupant, car il dénote une incapacité de convertir en investissements le peu d'épargne mobilisée³⁷. Lorsqu'il y a eu une augmentation des investissements intérieurs, comme on l'a vu plus haut, celle-ci a été financée surtout par des capitaux étrangers et en particulier grâce à la remontée des flux d'APD, mais aussi par l'allègement de la dette (McKinley, 2005). Il faut donc remodeler les institutions financières afin de prendre en compte les problèmes de développement spécifiques des pays africains et de combler le vide existant en matière de financement à terme dans le secteur formel et de financement pour les petites et moyennes entreprises et les autres entreprises du secteur informel. Cela implique en parallèle une réorientation de la politique monétaire des pays. Pour commencer, on pourrait

réexaminer le rôle des banques centrales pour voir comment elles peuvent jouer leur rôle de principal agent de développement dans ces pays (l'encadré 2 montre comment les banques centrales ont servi à promouvoir le développement en Europe, aux États-Unis et dans les NPI d'Asie).

Quel rôle pour le secteur financier dans le développement?

L'existence auparavant, en Afrique, d'un système financier non compétitif, peu dense et «répressif» pouvait être imputée en grande partie à la mise en œuvre par les États de politiques (voir l'encadré 2) conformes au modèle dit de la banque de développement (Brownbridge et Gayi, 1999). Or, comme le montre le cas des NPI, ces politiques en elles-mêmes n'avaient rien de mauvais (voir aussi la section suivante). Ce sont en effet les conditions extérieures, le contexte macroéconomique global, la qualité de la gouvernance et de la direction politique qu'elle implique et les modalités de mise en œuvre qui déterminent le succès de cet ensemble de politiques. L'Afrique a manifestement fait d'importants efforts pour arriver à la stabilité macroéconomique et pour améliorer la gouvernance dans toute la région, et elle s'attache à faire face de manière concertée à ses problèmes de développement (comme il ressort, par exemple, des objectifs du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD)). On a vu émerger un nouveau paysage institutionnel, reposant sur l'Union africaine (y compris le NEPAD)³⁸ et sur les communautés économiques régionales, complété par de nouvelles structures de gouvernance panafricaine comme le Parlement panafricain, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples et le Mécanisme d'évaluation par les pairs.³⁹ Plus de 40 pays africains ont aussi ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption et 18 pays ont souscrit à l'Initiative pour la transparence des industries extractives. Ces politiques ont donc désormais beaucoup plus de chances de produire les résultats désirés, dans un environnement macroéconomique et institutionnel renforcé, plus transparent et responsable.

Néanmoins, on a émis récemment des doutes quant à la possibilité pour les pays africains de maintenir leur forte croissance économique depuis le milieu des années 90, sans une stratégie de développement clairement définie. En effet, malgré les améliorations récentes de leurs fondamentaux économiques, ces pays n'ont pas pu sortir d'un scénario de croissance faible à cause de la persistance de certains problèmes. Comme on l'a vu dans les chapitres 1^{er} et 2, la croissance économique n'a créé que peu d'emplois dans le secteur formel parce que les industries extractives, qui sont le moteur de la croissance, sont

à forte intensité de capital et n'ont guère de liens avec le reste de l'économie. Le crédit au secteur privé est resté limité à 20 % environ du PIB. En dépit des réformes du secteur financier, les banques préfèrent encore prêter à des entreprises établies, c'est-à-dire dans la plupart des cas à des filiales de sociétés étrangères, et ce pour plusieurs raisons⁴⁰. La cession de la dette publique pour financer le budget signifie que la plupart des banques détiennent leurs actifs sous la forme de bons du trésor pratiquement sans risque. Faute de concurrence dans le secteur financier, les taux d'intérêt très élevés (malgré une inflation faible et en recul) et les importantes marges d'intérêt⁴¹ découragent les investisseurs locaux, à l'exception des plus déterminés, ainsi que les investissements à long terme (voir aussi le chapitre 2). Les banques veillent aussi au bon équilibre entre leurs actifs et leurs engagements et la plupart attirent uniquement des dépôts à court terme qui ne pouvaient pas servir à financer des investissements à long terme dans une conjoncture particulièrement risquée.

Les résultats des réformes du secteur financier dans ces pays ne sont donc guère encourageants jusqu'à présent pour ce qui est de voir se développer un système bancaire tourné vers des activités commerciales et qui pourrait combler le vide en matière d'investissements à long terme. Et ce manque de financement à terme persistera probablement pendant un certain temps. Il faut donc une action ou une politique déterminée des pouvoirs publics pour le secteur financier qui assure un financement à long terme et du crédit pour les petites et moyennes entreprises et les entrepreneurs délaissés, qui ne parviennent pas à accéder au crédit (voir aussi le chapitre 2).

Les instruments de la dette publique à long terme non seulement encourageront le financement d'investissements publics dans les infrastructures, l'eau et l'énergie, mais aussi faciliteront la gestion de la dette; l'octroi de crédit direct aux secteurs à haute intensité de main-d'œuvre (McKinley, 2005) pourrait aussi être un remède contre la croissance sans emploi que connaît actuellement la région. Dans le contexte actuel cela impliquerait probablement, dans certains pays, de remplacer la dette à court terme existante par une dette à plus long terme. Mais quelle que soit la politique retenue, elle devra s'inscrire dans la politique monétaire globale des pouvoirs publics, en particulier pour ce qui est du niveau de leur déficit budgétaire. Une politique de financement à long terme clairement définie dans le contexte d'une stratégie globale de développement reposant sur les banques de développement permettrait aussi de fournir un financement à des investisseurs locaux dans les secteurs stratégiques du pays (voir le chapitre 4 pour un examen détaillé).

Dans les zones rurales, il est indispensable pour développer les marchés financiers de trouver les arrangements institutionnels les plus efficaces pour remédier aux dysfonctionnements spécifiques de ces marchés⁴². Il pourrait aussi être nécessaire de promouvoir différents types d'institutions financières non bancaires pour servir les segments des marchés financiers qui sont inattractifs pour les banques commerciales. Des sociétés de leasing par exemple pourraient représenter pour les petites et moyennes entreprises une forme intéressante de financement des actifs à court ou à moyen terme dans un cadre juridique approprié, à condition que ces sociétés soient assujetties à des règles prudentielles et à une surveillance dès lors qu'elles mobilisent des fonds sur le marché (Brownbridge et Gayi, 1999). On pourrait envisager, notamment, des partenariats public-privé à cet effet. Comme les dysfonctionnements sont toujours présents dans le secteur financier des zones rurales, une action des pouvoirs publics pour faciliter l'octroi de crédit aux petits exploitants agricoles et aux petites et moyennes entreprises dans les zones rurales pourrait contribuer au bien-être social. Si ces agriculteurs et ces entrepreneurs exercent leurs activités dans des secteurs qui correspondent à des priorités, ils pourraient bénéficier de prêts bonifiés.

La plupart des pays africains sont parvenus à une stabilité macroéconomique, ce qui représente sans doute l'unique résultat marquant des programmes d'ajustement structurel. Dans la majorité de ces pays, les taux d'inflation sont tombés de valeurs à deux chiffres durant les années 80 à des valeurs à un chiffre à la fin des années 90. En 2004, seuls trois pays africains sur 52 avaient des taux d'inflation supérieurs à 20 %. En 2006, 40 de ces 52 pays avaient un taux d'inflation à un chiffre, et 10 autres avaient un taux compris entre 10 et 19,9 % (CEA, 2007: 41). L'instabilité macroéconomique n'est donc plus un problème majeur pour la plupart des pays africains, et étant donné qu'il n'y a pas de consensus quant au seuil à partir duquel les effets négatifs de l'inflation sont ressentis, les États ont semble-t-il une certaine marge de manœuvre dans leurs politiques. En effet, s'il ressort de certaines études que ce seuil serait atteint à 10 % déjà, selon d'autres, comme McKinley (2005: 20), il pourrait se situer à 20 voire 25 %.

Bien que de nouveaux troubles civils aient éclaté dans certains pays, des conflits majeurs ayant marqué l'histoire du continent ont pris fin. Comme on l'a déjà vu, la plupart des États se concentrent désormais sur la bonne gouvernance et sur le développement, dans le cadre de nouvelles structures institutionnelles et structures de gouvernance au niveau panafricain. On peut donc penser qu'un

engagement pour la croissance, l'emploi et la réduction de la pauvreté grâce à un assouplissement de la politique budgétaire, y compris l'octroi de crédit ciblé pour les secteurs stratégiques, a de très bonnes chances de produire des résultats économiques favorables.

Les arguments en faveur de la libéralisation du secteur financier avancés en leur temps par McKinnon (1973) et Shaw (1973) trouvent encore un écho auprès d'un certain nombre d'économistes⁴³. D'autres économistes, en revanche, admettent certaines formes de répression financière, compte tenu en particulier des structures économiques et politiques et des dysfonctionnements institutionnels de nombreux pays en développement⁴⁴. Selon eux, l'élimination d'une distorsion ne renforcera pas nécessairement le bien-être social s'il existe d'autres distorsions. Et une libéralisation financière n'améliorera guère non plus le bien-être, compte tenu des très nombreuses asymétries d'information affectant les transactions et les marchés financiers (voir, par exemple, Stiglitz, 2000). Les crises financières récentes dans plusieurs pays émergents semblent donner raison à ceux qui critiquent la libéralisation financière. En effet, vu la progressivité peu rationnelle des réformes du secteur financier en Afrique⁴⁵, on peut penser que, même si la libéralisation était porteuse d'effets positifs, ceux-ci dépendaient en grande partie des modalités de mise en œuvre des réformes. Et le dualisme financier qui prévaut (comme on l'a vu dans le chapitre premier) incite lui aussi à la prudence lorsqu'il s'agit de recommander des politiques de libéralisation pour les pays de la région, d'autant que ce dualisme, comme l'ont relevé Gemech et Struthers (2003), a rarement été pris en compte comme il convenait dans les études empiriques sur la libéralisation financière. Toutefois, selon certains observateurs la libéralisation financière avait eu un effet relativement positif sur le secteur financier informel et dans la mesure où les marchés financiers n'étaient plus fragmentés, mais segmentés, cette libéralisation pouvait apporter quelque chose aux pays concernés (Steel *et al.*, 1997).

À la lumière de toutes ces considérations, on peut raisonnablement penser qu'en agissant pour remédier aux déficiences du secteur financier dans les pays africains, les pouvoirs publics contribuent réellement au bien-être social. Mais il faudrait pour cela qu'ils appliquent une politique monétaire flexible visant davantage à créer des emplois qu'à faire baisser le taux d'inflation, et qu'ils réglementent les comptes de capital pour lutter contre la fuite des capitaux. Il faut aussi agir pour faciliter la mobilisation des ressources intérieures (par exemple par l'intermédiaire des fonds de pension ou des fonds de sécurité sociale) et pour orienter ces ressources vers des investissements à long terme qui soient

productifs et créateurs d'emplois, par exemple par l'allocation et la bonification de crédits (voir le chapitre 4).

Ces politiques budgétaires et monétaires pourraient être complétées par des mesures prenant en compte le lien entre profit et investissement, non seulement pour promouvoir l'accumulation de capital dans le pays sur une base autonome, mais aussi pour orienter les capitaux vers les secteurs stratégiques qui propulseront l'économie sur une trajectoire de croissance plus favorable. Indépendamment des conclusions qui peuvent être tirées quant aux raisons de la crise financière qui a frappé les pays d'Asie à la fin des années 90, l'un des enseignements majeurs de cette crise est qu'un secteur financier robuste est indispensable pour éviter les crises et pour les surmonter rapidement. La réglementation prudentielle de l'activité des banques et une stricte surveillance du respect de ces règles sont les caractéristiques de ce système financier. L'aptitude des États à mettre en œuvre les politiques examinées dans la présente section dépend de la qualité de leurs institutions, de leur gouvernance et de leur stabilité macroéconomique.

D. L'Afrique peut-elle engendrer des «États développementistes»?

Plusieurs tentatives ont été faites pour transposer les leçons de l'expérience de l'Asie de l'Est à d'autres régions en développement, dont l'Afrique subsaharienne (voir par exemple CNUCED, 1996, 1997, 1998; Akyüz *et al.*, 1998; Mkandawire, 2001; et Sindzingre, 2004). À propos de l'Afrique subsaharienne, plusieurs observateurs ont exprimé des doutes non seulement sur la qualité de l'infrastructure institutionnelle, mais aussi sur l'aptitude des États à concevoir, appliquer et suivre des politiques complexes et rigoureuses comme celles qui sont au cœur du succès des NPI. Cette conclusion repose pour une grande part sur l'hypothèse que les États africains sont trop corrompus et trop cupides, sous la coupe de dirigeants avides de rente, voire tout simplement voleurs, qui font passer leur intérêt propre avant celui de l'État et qui se servent de la rente pour financer leur politique clientéliste⁴⁶.

Cette conception de l'État africain est très répandue aujourd'hui dans les ouvrages spécialisés et chez certains observateurs et spécialistes de l'Afrique, mais elle est erronée. Elle décrit, dans une vision quelque peu simpliste et schématique (et sans analyse critique des différences entre les pays), «l'État africain» à un point particulier de son histoire et de la trajectoire de développement du continent

– c'est-à-dire essentiellement dans la deuxième moitié de la décennie 70. Or, cette conception de «l'État africain» correspond en partie à certains pays en proie à des troubles sociaux et politiques, dont la faiblesse économique n'est qu'une caractéristique parmi d'autres. Elle découle de «changements idéologiques, paradigmatiques et structurels sur le plan intérieur mais aussi sur la scène internationale»⁴⁷ (Mkandawire, 2001), en particulier du discours antiétatique qui accompagnait le néolibéralisme des années 80. En tant que telle, cette conception résulte d'un choix idéologique plus que d'une analyse minutieuse du rôle et de l'efficacité de l'État (CNUCED, 2006a).

Le malaise économique de l'Afrique est-il imputable aux erreurs de politique intérieure?

La mesure dans laquelle l'évolution de l'économie africaine est imputable à des facteurs extérieurs ou intérieurs a été souvent controversée, mais il semblerait que le rôle des facteurs exogènes soit fréquemment sous-estimé. Faute de tenir compte pleinement de ces facteurs en tant que variables explicatives dans le diagnostic du malaise africain, on a abouti à des malentendus et, en conséquence, à des conclusions tendancieuses concernant le problème de développement de l'Afrique. Ainsi, d'après Mkandawire (2001: 303), le rapport Berg de 1981 pour la Banque mondiale «... avait donné à bien des égards une image erronée de l'économie africaine pour les deux décennies précédentes ...» [il] sous-estimait l'importance énorme pour cette économie de la conjoncture extérieure et du rôle des experts étrangers».

La Banque mondiale avait défini des facteurs «structurels» (issus de l'évolution historique ou de l'environnement physique) et des facteurs externes comme obstacles à la croissance économique du continent. Selon elle, ces facteurs avaient été aggravés par les «carences de la politique intérieure», qui étaient la cible principale de ses recommandations de politique générale (Banque mondiale, 1981), posant ainsi les bases du modèle néolibéral qui s'est traduit par les politiques d'ajustement structurel. Cette insistance sur les facteurs internes remonte au débat intellectuel, dans lequel l'Afrique était impliquée, qui se déroulait à la Banque mondiale (et chez les économistes) à l'époque de Robert McNamara⁴⁸. Le succès croissant des thèses néolibérales a conduit en quelque sorte la plupart des observateurs de l'Afrique à accepter sans discuter l'analyse du rapport Berg (Mkandawire, 2001; Arrighi, 2002: 30-32). En conséquence, il n'y avait apparemment pas d'opposition (ni de proposition de rechange)⁴⁹ aux diktats de politique générale du rapport, qui ont fait la loi sur le continent

pendant près de trente ans, avec des conséquences catastrophiques (voir par exemple CNUCED, 2002; Arrighi, 2002: 32).

L'héritage de l'histoire: un mélange détonant de facteurs externes et de facteurs internes

Sans aller, comme Sindzingre, jusqu'à nier le rôle de l'État dans la promotion de la croissance en Asie, on peut caractériser les résultats d'une économie comme découlant «... plutôt de modalités et d'interprétations effectives particulières du concept d'État, de trajectoires historiques particulières et d'une combinaison d'institutions et d'attentes individuelles» (Sindzingre, 2004). Dans une grande partie de l'Afrique, l'État est le produit de la rivalité entre des puissances coloniales qui cherchaient à mettre la main sur les ressources naturelles sans guère se soucier de la structure de la société fondée sur des communautés ethniques. Cette histoire a laissé des traces très nettes dans l'évolution des États (ou des gouvernements postcoloniaux) du continent (voir aussi Arrighi, 2002: 24). En conséquence, ces États sont le produit de certaines évolutions historiques et géopolitiques, qui continuent à influencer la nature de leur politique, laquelle peut être l'objet d'ingérences et/ou de manipulations de la part de puissances extérieures. La notion d'«État», telle qu'on la conçoit en Europe, est peut-être étrangère à l'Afrique (et le «statut d'État» y est peut-être embryonnaire, le fondement même de l'État étant encore un sujet de discordance dans certains pays), mais on attendait des chefs de la lutte pour l'indépendance non seulement qu'ils mettent fin à la domination coloniale, mais aussi qu'ils mettent en route le plus rapidement possible le développement d'un État africain libéré du joug colonial.

Dans la période postcoloniale des années 60 et du début des années 70, la plupart des pays subsahariens ont eu des gouvernements assez forts qui ont pris au sérieux la tâche d'édification de la nation et du développement. Il n'est donc pas étonnant qu'ils aient réussi à atteindre et maintenir un taux de croissance économique positif et, dans plusieurs cas, robuste. Cependant, l'effet conjugué de plusieurs chocs extérieurs destructeurs (forte hausse des cours du pétrole et forte chute des cours de leurs principaux produits primaires d'exportation) a déclenché l'effondrement de l'économie à partir de la fin des années 70. Telle est l'origine de la crise de la dette africaine des années 80 et 90. Comme la CNUCED le fait valoir par ailleurs, de par le fait qu'ils sont tributaires de la vente de produits de base, ces pays sont extrêmement vulnérables non seulement à la dégradation des termes de l'échange mais aussi à l'instabilité des prix de ces produits (CNUCED, 2003; Sindzingre, 2004).

En une année, le ratio des exportations de biens et services au PIB pour l'ensemble de l'Afrique et pour l'Afrique subsaharienne est tombé respectivement de 33 et 31 % (1974) à 27 et 25 % (1975); il ne s'est jamais redressé durablement avant l'année 2000. Or, en 1974 (année du début de la crise), ce ratio était bien plus élevé en Afrique qu'en Indonésie (28 %), en République de Corée (27 %) et en Thaïlande (22 %). Dans les années qui ont suivi, ces trois pays avaient rattrapé et dépassé l'Afrique: la République de Corée, à partir de 1981, atteignait un ratio exportations/PIB de 41 à 44 % entre 2000 et 2005, et la Thaïlande, à partir de 1988, atteignait un ratio de 67 à 74 % entre 2000 et 2005, alors que l'Afrique n'enregistrait que 33 à 38 % dans la même période. L'Indonésie a enregistré de meilleurs résultats que l'Afrique de 1997 à 2001, mais depuis 2002 leur indicateur exportations/PIB respectif est à peu près le même (tableau 3).

Dans certains pays africains, la situation grave de l'économie a provoqué l'instabilité politique, laquelle a aggravé la situation économique pendant une grande partie de la décennie 80, accentuant ainsi la vulnérabilité de l'État aux manœuvres d'accaparement de différents groupes d'intérêts particuliers. L'interaction complexe de la régression économique et politique et de la rivalité entre ces forces intérieures qui cherchaient à mettre la main sur le pouvoir et les ressources de l'État pour servir leurs intérêts privés a relégué plusieurs pays du continent dans une catégorie qui a été baptisée par la suite celle des États «ratés» ou «faibles».

La mise en œuvre des PAS à partir du début des années 80, tout en rétablissant une certaine stabilité macroéconomique, n'a pourtant pas déclenché un puissant processus de redressement, de transformation structurelle ni même de diversification de l'économie. Pendant une grande partie de la décennie 90, les économies de la région étaient en général dans le marasme, avec une croissance moyenne de 3 % par an, et l'économie n'a commencé à se redresser durablement qu'au tournant du siècle. Par la suite, la croissance a été en moyenne de 4,6 % par an entre 2000 et 2005. En 2006, le taux moyen du continent était de 5,7 % et il devrait passer à quelque 6,2 % en 2007 (CEA, 2007).

En résumé, plusieurs analystes font valoir qu'un État développementaliste n'a guère de chances d'apparaître dans ce contexte économique, politique et social, pour diverses raisons⁵⁰: médiocrité des résultats économiques enregistrés jusqu'à récemment, «faiblesse» de l'État africain, qui est à la merci des convoitises de groupes d'intérêts particuliers, et son absence d'idéologie orientée vers le développement. Il y a d'autres raisons: dépendance de l'État

par rapport aux ressources extérieures, absence de capacités techniques et analytiques et mutations de l'environnement international qui interdisent toute politique industrielle protectionniste (ou la subordonnent à des conditions plus rigoureuses), en vertu des accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) (Mkandawire, 2001).

L'histoire économique de l'Afrique revue et corrigée

Néanmoins, comme l'ont observé plusieurs auteurs (Bangura, 1992; Mkandawire, 2001; et Arrighi, 2002), une analyse plus réaliste de l'histoire politico-économique du continent fait apparaître un tableau très différent de cette vision biaisée. La plupart des dirigeants africains de la première génération se souciaient bel et bien de développement et d'édification de la nation, au point que l'État postcolonial en Afrique a été qualifié de «développementiste» par certains observateurs⁵¹, malgré les critiques initiales.

L'économie africaine n'a pas toujours donné d'aussi piètres résultats qu'on veut bien le dire dans beaucoup d'ouvrages spécialisés, en particulier si l'on considère sa croissance dans la période 1960-1975 (voir par exemple Bangura, 1992: 60-61; et Mkandawire, 2001). L'analyse de l'évolution de la plupart des pays en développement (c'est-à-dire ceux qui ont enregistré une croissance d'au moins 3 % du PIB par habitant) dans cette période montre que 11 des 50 pays qui enregistrent les meilleurs résultats sont en Afrique (dont 9 au sud du Sahara). Jusqu'en 1975, le pays en développement qui a progressé le plus rapidement était africain (Gabon), et au Botswana le taux de croissance entre 1960 et 1975 était supérieur à celui de Hong Kong (Chine), de la Province chinoise de Taiwan, de la Malaisie et de la Thaïlande (Rodrik, 1997) (voir aussi le tableau 5).

L'analyse de l'économie des pays en développement entre 1967 et 1980 donne des résultats analogues. Sur les 27 pays qui ont eu un taux de croissance de 6 % par an pendant plus d'une décennie (critère d'un développement réussi), plus d'un tiers (10) étaient africains. Outre des pays riches en minéraux comme le Gabon, le Botswana, la République du Congo et le Nigéria, d'autres, comme le Kenya et la Côte d'Ivoire, ont progressé plus vite que l'Indonésie et la Malaisie. Phénomène intéressant, cette croissance était alimentée en grande partie par l'épargne intérieure, qui avait augmenté considérablement dans les années qui ont suivi l'accession à l'indépendance, enregistrant une progression moyenne de 23,5 % du PIB par an entre 1971 et 1980. En 1980, un tiers environ des pays subsahariens avaient un ratio épargne/PIB supérieur à 25 %.

Tableau 5
Taux de croissance du PIB par habitant: 50 premiers pays
en développement en 1960–1975 et comparaison avec
la période 1975–1989
(en pourcentage)

Pays	1960– 1975	1975– 1989	Pays	1960– 1975	1975– 1989
Gabon	7,87	-3,40	Irlande	4,02	2,70
Singapour	7,40	5,10	Finlande	3,99	2,73
Japon	7,05	3,53	Thaïlande	3,94	4,72
République de Corée	6,47	7,00	Italie	3,89	2,80
Botswana	6,16	6,17	Turquie	3,85	1,23
Grèce	6,15	1,73	Islande	3,80	2,54
Hong Kong, Chine	6,12	6,61	Belgique	3,78	2,08
Lesotho	6,00	2,15	Norvège	3,76	2,77
Province chinoise de Taiwan	5,86	6,57	France	3,73	1,90
Portugal	5,68	2,59	Autriche	3,71	2,29
Espagne	5,66	1,64	République dominicaine	3,56	1,14
République arabe syrienne	5,61	0,30	Canada	3,52	2,57
Malte	5,46	5,39	Togo	3,49	0,22
Yougoslavie*	5,42	1,04	Pays-Bas	3,48	1,35
Israël	4,98	1,25	Afrique du Sud	3,39	-0,39
Swaziland	4,76	-0,86	Mexique	3,37	0,76
Barbade	4,60	2,57	République-Unie de Tanzanie	3,37	n.d.
République islamique d'Iran	4,59	-3,60	Côte d'Ivoire	3,30	-1,56
Bésil	4,57	1,27	Jamaïque	3,23	-1,35
Maroc	4,27	2,20	Bolivie	3,19	-0,77
Malaisie	4,26	3,82	Nicaragua	3,11	n.d.
Nigéria	4,15	-2,41	Costa Rica	3,05	0,82
Tunisie	4,14	2,25	Suède	3,05	1,45
Panama	4,13	-0,38	Égypte	3,04	2,93
Équateur	4,04	0,48	Papouasie Nouvelle Guinée	3,02	-1,27

Source: Tableaux Penn World dans Rodrik, 1997.

* Comprend tous les pays yougoslaves ou ex-yougoslaves.

Aussi bien le taux d'épargne que le taux d'investissement dans les pays africains à forte croissance étaient proches de ceux des NPI d'Asie de l'Est (voir le tableau 3). Toutefois, ces taux d'épargne et d'investissement ont engendré en Afrique des taux de croissance inférieurs (Mkandawire, 2001: 304-305); le phénomène s'explique probablement par une croissance moyenne de la productivité totale des facteurs⁵² plus faible en Afrique subsaharienne (0,83 %) qu'en Asie de l'Est et dans le Pacifique (1,18 %) entre 1960 et 1973. La croissance du PIB par travailleur était aussi plus basse en Afrique subsaharienne (1,80 %) que dans l'Asie de l'Est et le Pacifique (3,83 %) (voir le tableau 6). En sus de cette bonne performance économique, l'Afrique a réalisé au courant de cette période des progrès non négligeables dans le développement de l'infrastructure sociale et physique.

Tableau 6
Évolution de l'économie par période et par région
(Taux de croissance annuel moyen, en pourcentage)

	1960–1974			1975–1984			1985–2000			1960–2000		
	Contribution des progrès de l'éducation, par travailleur	PIB par travailleur	PTF*	Contribution des progrès de l'éducation, par travailleur	PIB par travailleur	PTF*	Contribution des progrès de l'éducation, par travailleur	PIB par travailleur	PTF*	Contribution des progrès de l'éducation, par travailleur	PIB par travailleur	PTF*
Afrique subsaharienne	0,18	1,80	0,83	0,27	-0,76	-1,48	0,30	0,07	-0,08	0,25	0,51	-0,09
Amérique latine et Caraïbes	0,28	2,33	1,44	0,41	-0,62	-1,76	0,32	0,11	-0,27	0,33	0,76	0,00
Asie du Sud	0,25	1,82	0,39	0,34	2,52	1,15	0,37	2,32	1,04	0,31	2,18	0,82
Asie de l'Est et Pacifique	0,46	3,83	1,18	0,51	3,77	0,71	0,48	4,04	1,58	0,48	3,89	1,21
Moyen Orient et Afrique du Nord	0,37	3,75	1,86	0,50	2,50	0,37	0,47	0,92	0,13	0,44	2,37	0,84
Pays industrialisés	0,31	3,49	1,75	0,37	1,15	0,01	0,30	1,70	0,80	0,32	2,23	0,96

Source: Ndulu et O'Connell, 2003, tableaux révisés 4.2.1, 4.2.3 et 4.2.4.

* Productivité totale des facteurs.

L'effondrement économique de l'Afrique: une thèse fantaisiste?

Pourquoi donc la plupart des pays africains ont-ils essuyé de tels revers à partir du milieu de la décennie 70? Selon la CNUCED (2004), les deux chocs pétroliers de 1973-1974 et 1979-1980 ont été un facteur non négligeable de la débâcle économique de l'Afrique (et de la crise de la dette qui a suivi), cette

débâcle ayant entraîné une détérioration de l'environnement extérieur qui a duré jusqu'en 1982. Le renchérissement des cours du pétrole a déséquilibré la balance commerciale des pays importateurs, portant un coup à l'investissement intérieur et déclenchant une crise financière dans la plupart de ces pays. Le deuxième choc a coïncidé avec une hausse brusque des taux d'intérêt réels et avec la récession mondiale de 1980-1982, qui a fait chuter la demande de produits exportés par l'Afrique. Les termes de l'échange se sont détériorés et la crise de la balance des paiements qui frappait les pays en développement a pénalisé plus durement les importateurs de pétrole. Pourtant, dans l'idée erronée qu'une reprise rapide après la récession ne tarderait pas à faire remonter les prix des produits de base autres que les produits pétroliers, la plupart de ces pays ont eu recours à l'emprunt étranger pour financer leurs déséquilibres budgétaires et extérieurs⁵³.

Beaucoup de pays africains n'avaient guère de marge de manœuvre du fait de leur économie non diversifiée mais surtout à cause de la forte chute des cours des produits primaires autres que pétroliers pendant la récession mondiale de 1981-1982⁵⁴. Les pays développementistes d'Asie et d'Afrique subsaharienne ont une caractéristique commune, l'orientation vers l'étranger, c'est-à-dire que le commerce extérieur est le moteur de leur économie. La différence entre les deux groupes est que les économies asiatiques étaient plus diversifiées quant à la forte valeur ajoutée technologique et à la composition de leurs exportations, alors que leurs homologues subsahariens exportaient presque uniquement des produits primaires non transformés. Par conséquent, et paradoxalement, l'effondrement économique des pays d'Afrique subsaharienne sous l'effet de facteurs extérieurs défavorables à partir de la deuxième moitié de la décennie 70 ne peut pas s'expliquer par le fait qu'ils n'auraient pas appliqué une «stratégie orientée vers l'exportation» à forte intensité de main-d'œuvre. Ces pays ont au contraire suivi à la lettre les conseils qu'on leur donnait, consistant à exploiter l'avantage comparatif qu'ils possédaient du fait de l'exportation des produits de leur sol (minéraux et produits primaires).

En réalité, s'il y a eu «échec» dans la formulation de la politique de développement, il est dû à l'absence de stratégie visant à diversifier l'économie au moyen par exemple d'une politique explicite associant l'exportation à l'investissement (Mkandawire, 2001; Arrighi, 2002). Comme le montre l'exemple des NPI d'Asie, le moyen de corriger la vulnérabilité et la dépendance et de rester sur une trajectoire de croissance durable consiste à accroître les exportations à forte valeur ajoutée technologique (Sindzingre, 2004). Certaines

études donnent à penser par ailleurs que les variations de la croissance dans la période d'ajustement en Afrique sont peut-être dues en grande partie à des différences en termes de productivité et de résultats d'exportation du secteur industriel (Pieper, 2000; Thirlwall, 2004).

L'environnement extérieur (c'est-à-dire le contexte géopolitique) de l'Afrique subsaharienne et celui des NPI étaient aussi très différents. En raison de leur situation géographique, les adversaires du temps de la guerre froide entretenaient avec chacun de ces groupes des relations différentes qui ont débouché sur des résultats différents. L'accès préférentiel à leur marché intérieur accordé par les États-Unis à leurs alliés asiatiques a été déterminant pour le «décollage» de la région, de même que le gros volume d'aide qu'ils leur apportaient. C'est ainsi que la guerre de Corée a été baptisée «le Plan Marshall du Japon»: dans la période 1950-1970, l'aide des États-Unis au Japon était en moyenne de 500 millions de dollars par an. L'énorme volume d'assistance militaire et économique à la République de Corée et les investissements dans l'infrastructure étaient liés à la guerre froide. De 1946 à 1978, cette aide représentait 13 milliards de dollars (600 dollars par habitant) et l'aide à la Province chinoise de Taiwan atteignait 5,6 milliards de dollars (425 dollars par habitant) (Arrighi, 2002: 30-31).

Nulle manne de ce genre n'a été déversée sur les économies africaines. Alors qu'entre 1946 et 1978 la République de Corée a reçu des États-Unis 6 milliards de dollars d'aide économique, l'ensemble de l'Afrique n'en a reçu que 6,89 milliards et l'Amérique latine 14,8 milliards (Arrighi, 2002: 31)⁵⁵. Par ailleurs, l'Afrique subsaharienne est devenue le théâtre des affrontements de la guerre froide. On fermait les yeux sur la gabegie et l'usurpation du pouvoir de l'État au profit d'intérêts privés, on les tolérait même parfois, par exemple dans le Zaïre de Mobutu (Arrighi, 2002: 31; Sindzingre, 2004).

Ces différences dans les «conditions initiales» de l'Asie de l'Est et de l'Afrique subsaharienne ont été encore accentuées par un héritage postcolonial différent dans les domaines de l'édification de l'État et de l'intégration économique nationale. Ainsi, ces disparités énormes de l'héritage économique postcolonial des constellations politico-économiques ont contribué de façon décisive à façonner les stratégies ou les aptitudes des deux régions face aux séquelles des crises pétrolières (Arrighi, 2002: 24-26). Par ailleurs, les institutions de Bretton Woods doivent aussi assumer une part de responsabilité pour les déboires économiques de l'Afrique subsaharienne, dans le dernier quart de siècle, ainsi qu'en témoignent les résultats décevants des PAS. Ces programmes

avaient tendance à marginaliser le capital local, en mettant l'accent sur le capital étranger et la privatisation (pour des raisons financières) au lieu d'étoffer la capacité de production intérieure ou de renforcer l'esprit d'entreprise local⁵⁶. L'abolition prématurée de la protection en Afrique, en termes de durée des stratégies d'industrialisation axée sur l'import-substitution (contrairement à l'Asie), et l'absence de politique visant à mettre le capital intérieur au service de son rôle développementiste, ont encore affaibli l'esprit d'entreprise⁵⁷. On peut dire que la période favorable qui s'est écoulée entre l'accession de l'Afrique à l'indépendance et le début de la récession mondiale (quinze à vingt ans) a été trop courte pour qu'une politique de développement viable puisse prendre forme ou pour que les Africains fassent un apprentissage empirique.

Au demeurant, on peut dire que l'image négative que véhicule souvent l'État africain a beaucoup à voir avec la désintégration économique qui a commencé vers le milieu de la décennie 70⁵⁸. L'État néopatrimonial en tant qu'abstraction théorique présente des faiblesses. Certaines pratiques «clientélistes» sont certes répréhensibles sur le plan moral, mais malgré des tentatives récentes, il n'existe pas encore de cadre théorique solide permettant de cerner la manière dont elles affectent le fonctionnement des économies capitalistes ni même la mesure dans laquelle elles seraient une caractéristique pathologique du système capitaliste⁵⁹. Par ailleurs, la quête de la rente n'est pas nécessairement débilite pour l'économie. Si elle est canalisée vers la production, la rente peut contribuer au développement dans un État néopatrimonial⁶⁰. Le problème est que le cas de l'Asie a été idéalisé au point d'occulter les leçons à en tirer. En réalité, nous n'avons pas su déceler correctement les processus très complexes qui sont à l'origine du succès des pays asiatiques (Mkandawire, 2001). La Banque mondiale s'est fait récemment l'écho de cette observation dans la préface de sa récente publication sur les enseignements à tirer d'une décennie de réformes: «On a aussi compris et reconnu que la complexité et la diversité des expériences de croissance ne peuvent pas donner lieu à des recommandations simplistes de politique générale. Elles auraient exigé une analyse économique plus fine et plus rigoureuse.» (Banque mondiale, 2005b: xiii).

Les tentatives faites plus récemment par les nouveaux économistes des institutions pour attribuer les problèmes de développement de l'Afrique subsaharienne essentiellement à l'absence de régime démocratique ou à l'absence de «bonne gouvernance» (au sens large de l'expression) sont tout aussi sujettes à caution. Certains des premiers États développementistes d'Asie (République de Corée et Singapour) avaient un régime autoritaire, bien que le

lien que l'on faisait auparavant entre régime autoritaire et développement⁶¹ ne paraît plus crédible. Et les régimes démocratiques ne semblent pas avoir le monopole de la rapidité de la croissance et du développement (la plus grande démocratie au monde, l'Inde, n'enregistre que depuis peu un taux de croissance élevé).

Par ailleurs, les États qui présentent de fortes tendances centralisatrices ne manquent pas pour autant de se développer, comme le montre l'exemple de la Chine. Toutefois, on s'accorde généralement à reconnaître qu'à long terme, c'est un système démocratique, grâce à l'ouverture de l'espace politique à une participation bien plus grande de la population et des organisations de la société civile, qui est le plus à même d'affecter les ressources d'une manière qui réponde le mieux aux besoins de la population⁶².

En résumé, les explications du développement économique et politique de l'Afrique semblent relever pour une bonne part de la conjecture au lieu d'être enracinées solidement dans la véritable histoire économique et politique du continent. Des facteurs et des institutions extérieurs ont eu sur les destinées politiques et économiques de l'Afrique une influence bien plus grande qu'on ne le reconnaît généralement. Quelquefois, ils ont eu des conséquences directes et néfastes sur la nature de la gouvernance politique et économique des pays, encore qu'il ne faille pas exonérer de toute responsabilité la dynamique interne délétère (économique et politique) qui est issue de certains de ces processus. Dans l'ensemble, un environnement extérieur favorable donne souvent de bons résultats économiques dans beaucoup de pays africains. D'ailleurs, ces pays se sont révélés capables d'atteindre dans ces circonstances des taux de croissance tout à fait respectables dans les années 60 et au début des années 70. Aujourd'hui, ils sont sur le point de saisir la chance une fois de plus, ainsi qu'en témoignent les prémices de forte croissance qui sont apparus avec le prix élevé des produits de base, soutenues par une forte demande d'exportations vers l'Asie, par l'allègement de la dette et, récemment, par l'accroissement de l'aide. Cette promesse de croissance ne pourra être exploitée et soutenue que si les pays africains encouragent la diversification et accroissent la valeur ajoutée technologique de leurs exportations.

Étant donné les progrès de la gestion macroéconomique qui se traduisent par de meilleurs facteurs macroéconomiques fondamentaux sur tout le continent (niveaux moins élevés d'inflation et de déficit budgétaire, alliés à une épargne intérieure faible mais en lente reprise), le moment paraît venu d'encourager

les États développementistes. Le souci de la bonne gouvernance, par le biais du Mécanisme d'évaluation par les pairs du NEPAD/Union africaine, et la progression de la démocratie devraient selon toute probabilité soutenir ce genre d'État et contribuer à éviter que sa politique ne soit détournée par une minorité au profit de ses intérêts égoïstes. Des analyses récentes confirment que les problèmes dits du premier degré – institutions, stabilité macroéconomique, ouverture commerciale, éducation et inégalités – ne sont peut-être plus pour l'Afrique des contraintes insurmontables (voir par exemple Johnson *et al.*, 2007). On voit donc toute la nécessité d'une marge d'action dont les pays pourraient se servir eux-mêmes pour définir leurs priorités et les défis qu'ils souhaitent relever, puis pour concevoir une stratégie de développement en conséquence.

Toutefois, il y a des limites à la comparaison (et peut-être aux leçons à tirer de cette comparaison) que l'on peut faire entre les NPI et l'Afrique. La situation de l'Afrique aujourd'hui et la situation initiale des NPI dans les années 50 et 60 (particulièrement dans l'économie rurale) présentent peut-être des points communs, mais elles accusent aussi des différences sensibles. Étant donné que les économies africaines ont souffert de stagnation et de désindustrialisation pendant près d'un quart de siècle, avec la déstructuration concomitante de l'économie, il faut éviter de simplement copier des stratégies de développement (CNUCED, 2006a). Actuellement, la plupart des pays africains ne sont pas en mesure d'élaborer leur propre stratégie de développement, car leur autonomie est fortement réduite par deux grands facteurs. Une grande part du budget de l'État, parfois plus de 50 %, est financée par des donateurs, de sorte que ceux-ci ont une influence sur l'action à mener, en imposant des conditions et en exerçant des pressions morales. Deuxièmement, la plupart de ces pays sont membres de l'OMC, de sorte qu'ils sont assujettis à l'«engagement unique» qu'elle leur impose. Le résultat est que les grandes lignes d'action appliquées par les NPI ne peuvent plus l'être par d'autres pays en développement, car elles sont absolument exclues aujourd'hui. Seul un petit nombre de ces lignes d'action pourraient être reprises, dans des conditions bien définies et dans des cas très limités.

E. Une «marge d'action» – Pour quoi faire?

Depuis vingt-cinq ans, la logique de l'économie néolibérale qui a dicté des politiques de libéralisation à outrance a contribué à creuser les inégalités dans de nombreuses régions du monde, y compris dans certaines des nouvelles

économies émergentes (Wade, 2004; Broad et Cavanagh, 2006). Dans cette période, le nombre de personnes vivant avec moins d'un dollar par jour a augmenté non seulement en Afrique subsaharienne, mais aussi en Amérique latine et aux Caraïbes. Dans les pays subsahariens, le nombre d'habitants qui disposent de moins d'un dollar par jour est passé de 167,5 millions à 298,3 millions entre 1981 et 2004; en Amérique latine et aux Caraïbes, il est passé de 39,4 millions à 47 millions (Chen et Ravallion, 2007)⁶³. Dans les périodes de libéralisation commerciale, entre 1980 et 2000, le taux de croissance des pays pauvres était beaucoup plus bas qu'à l'époque où les marchés étaient moins ouverts, entre 1960 et 1980 (Broad et Cavanagh, 2006; Rodrik, 2001a; Easterly, 2001; Arrighi, 2002; Wade, 2004)⁶⁴. Selon d'autres spécialistes, «... le progrès économique réel des pays qui avaient adopté depuis peu les politiques issues du Consensus de Washington ... était très décevant» (Krugman, 1995).

Pour le reste, ainsi que le soutient Rodrik, une grande partie des arguments concernant la croissance de la productivité totale des facteurs à l'appui de l'idée que l'inefficacité est plus grande dans un régime d'import-substitution que dans un régime orienté vers l'extérieur est «tout bonnement inexacte». En effet, «... en tant que stratégie d'industrialisation destinée à doper l'investissement intérieur et à relever la productivité, l'import-substitution a apparemment fonctionné assez bien dans des pays très divers jusqu'au milieu de la décennie 1970» (Rodrik, 2001a: 17). Comme on l'a vu précédemment, c'est le cas de plusieurs pays africains.

Pour Rodrick, l'industrialisation axée sur l'import-substitution a perdu la cote non seulement à cause de l'effondrement économique de nombreux pays en voie de développement qui l'ont pratiquée dans les années 80, mais aussi à cause des écrits de certains économistes influents (par exemple, Little *et al.*, 1970; et Balassa, 1971)⁶⁵. Les économies en cause se sont effondrées parce qu'après 1973 elles n'ont pas su adapter leur politique macroéconomique à un certain nombre de facteurs extérieurs: abandon du régime de taux de change fixes de Bretton Woods, deux grands chocs pétroliers et cycles d'expansion-récession du commerce des produits de base. Par conséquent, les politiques commerciale et industrielle ne sont pas les vraies responsables (Rodrik, 2001a) et n'auraient donc pas dû être la cible des attaques des néolibéraux. Cette constatation rejoint l'idée d'autres observateurs selon laquelle la crise africaine dans cette période était «... due au premier chef à des processus structurels et conjoncturels de l'économie mondiale...» et non à une «mauvaise» politique et à une «mauvaise» gouvernance (Arrighi, 2002: 33). Dans son analyse de la stagnation des pays en

développement pendant près de deux décennies (1980-1998), Easterly conclut lui aussi que des facteurs mondiaux (hausse des taux d'intérêt, excédent de la dette et ralentissement de la croissance dans les pays industriels, entre autres choses) ont peut-être contribué à cette stagnation: «... invoquer des politiques erronées n'est pas une explication plausible des décennies perdues, car les politiques se sont améliorées ou sont demeurées inchangées tout au long de la période 1960-1998.» (Easterly, 2001: 12).

La Chine et l'Inde sont devenues récemment les «nouvelles recrues» de la cause néolibérale par suite de leur croissance phénoménale depuis les années 90, mais l'expérience de ces deux pays est loin d'être un exemple parfait d'économie néolibérale. Aucun d'eux n'a appliqué aveuglément le Consensus de Washington. Au contraire, ils ont réservé certains marchés à leurs entreprises locales tout en ouvrant les autres de façon sélective et avec circonspection. Cette politique était accompagnée dans les deux cas d'un ciblage de ressources destinées à la réforme agraire, à l'éducation et à d'autres objectifs nationaux. Par conséquent, l'important recul de l'extrême pauvreté dans les deux pays est dû à une politique délibérée des pouvoirs publics et pas uniquement à l'orientation de l'économie vers l'extérieur (Broad et Cavanagh, 2006).

Contrairement à une idée très répandue, préconiser le recours à l'intervention des pouvoirs publics pour corriger certains excès criants de l'économie de marché n'est pas synonyme de retour à une politique interventionniste ni au protectionnisme. C'est au contraire un appel à s'écarter d'une vision fondée sur le clivage idéologique entre «laisser-faire» et «dirigisme», au profit d'un ensemble de mesures de politique générale plus fines et plus diversifiées qui associent des caractéristiques de l'un et de l'autre mais qui sont adaptées aux exigences du développement ou à la situation propres de chaque pays. Autrement dit, il s'agit de s'orienter vers une sorte de «menu de développement à la carte». Certaines mesures de ce menu pourraient tomber sous le coup des Accords de l'OMC, qui définissent les règles actuelles du commerce mondial. Or ces Accords ne sont pas immuables, et plusieurs économistes, spécialistes du développement ou du commerce, préconisent de les réviser pour tenir compte de la situation particulière des pays pauvres (voir par exemple CNUCED, 1998b: 63-84; Das, 2005). Ces Accords comportent d'ailleurs une certaine souplesse, encore que très limitée dans certains cas, que les pays pauvres, y compris en Afrique, pourraient exploiter dans l'optique de leurs objectifs de développement. Les pays africains ont besoin d'une plus grande «marge d'action» pour pouvoir élaborer

et appliquer leur politique. L'abolition et/ou la rationalisation des conditions imposées par les institutions de Bretton Woods garantirait que l'on n'empiète pas sur la marge d'action ménagée par les Accords de l'OMC.

Ainsi donc, comment les pays africains devraient-ils utiliser cette «marge d'action»? Assurément, si l'on veut profiter de l'espace qui serait libéré par les institutions financières internationales, il faudra procéder avec prudence et éviter un retour à la «période noire» qui s'est installée immédiatement après la crise économique des dernières années 70. Pour commencer, les pays africains devront compter le plus possible sur leurs propres ressources pour investir à moyen terme, ce qui suppose un plus gros effort de mobilisation des ressources intérieures⁶⁶ et une réduction progressive de la dépendance vis-à-vis des apports extérieurs, à savoir l'APD. Le NEPAD évoque bien, mais de façon superficielle, la mobilisation des ressources intérieures, sans définir d'action précise pour y parvenir (NEPAD, 2001: 44-45). Aussi bien les OMD que le NEPAD mettent davantage l'accent sur l'aide étrangère, l'IED, l'APD, l'allégement de la dette et le commerce. Certes, tous ces éléments sont importants, mais on a besoin d'un «moteur intérieur» pour engager un processus autonome de croissance et de développement. Une mobilisation plus intense sur le plan intérieur permettrait de réduire ce recours excessif à l'aide et à l'IED; elle permettrait aussi de créer une marge d'action légitime qui donnerait effet au principe de l'«appropriation» des politiques de développement en affectant l'aide et l'investissement aux secteurs à fort potentiel de croissance dotés d'un puissant effet multiplicateur pour l'ensemble de l'économie.

En outre, pour utiliser convenablement cette marge d'action, il faudrait aussi formuler une stratégie nationale de développement (ou industrielle) qui définisse des objectifs clairs ainsi que la manière de les atteindre et prévoie des mécanismes efficaces de suivi garantissant que les objectifs sont bien atteints. Cette stratégie de croissance et de développement autonomes comporterait quatre volets. Les politiques devraient être conçues pour promouvoir une mobilisation rationnelle des ressources intérieures, encourager l'investissement local et créer un lien entre les profits et l'investissement et entre les exportations et l'investissement, point de départ d'une accumulation rapide de capital et d'un programme de promotion des exportations. Étant donné que les forces du marché ne sont pas parvenues à promouvoir tous ces objectifs (avec les PAS), il serait quasi inévitable que les gouvernements jouent un rôle plus actif dans le domaine de la politique générale.

F. Conclusions

Il n'y a pas un modèle est-asiatique de l'État développementiste qui puisse être recommandé à l'Afrique. D'ailleurs, les différences intrinsèques entre les divers pays d'Asie font apparaître l'importance de la démarche «empirique» dans la formulation et la mise en œuvre d'une politique générale dans un État développementiste. Ce processus devrait faire l'objet d'un suivi permanent, dont les enseignements viendraient enrichir de nouvelles politiques visant à corriger les défauts du passé.

Les conditions initiales ne sont pas seulement différentes entre les pays africains d'aujourd'hui et les NPI des années 50 et 60, elles sont aussi différentes d'un pays africain à l'autre. En outre, le contexte économique mondial de ces années, aussi bien pour les NPI que pour l'Afrique, est radicalement différent de l'environnement actuel. La guerre froide a cessé et les préoccupations de sécurité concernent désormais le terrorisme. L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) a été remplacé par l'OMC, dont les accords sont contraignants pour tous les membres au titre du principe de l'«engagement unique»; par ailleurs, on a fait des progrès majeurs dans la science et la technologie, y compris dans les TIC, progrès qui pourraient faciliter le rattrapage pour les retardataires. Les cyniques pourraient prétendre que cette évolution pose de grandes difficultés aux pays en développement pauvres, tandis que les optimistes pourraient voir dans cette évolution des possibilités intéressantes à exploiter.

Donc, si nous avons plaidé pour la mise en place en Afrique d'États développementistes sous une forme ou sous une autre, il faut bien reconnaître que la diversité des conditions initiales appelle une politique diversifiée dans le cadre de cette stratégie globale. Cette stratégie devrait viser à exploiter les possibilités de la conjoncture mondiale, tout en mettant en œuvre des politiques limitant les coûts qui en résultent et qui amoindrissent inévitablement le bénéfice net. Ainsi qu'on l'a vu plus haut, chaque pays doit poursuivre une stratégie qui corresponde à ses propres structures institutionnelles (économiques, politiques et sociales). Par conséquent, le problème pour l'Afrique (comme pour d'autres pays en développement) n'est pas de copier tel ou tel modèle, mais de savoir comment créer un «capitalisme» conforme aux possibilités et aux difficultés de développement propres à chaque pays (voir par exemple Wade, 2003), afin d'en maximiser le bénéfice net.

La difficulté de la gestion macroéconomique consiste à maintenir la stabilité de l'économie tout en la propulsant sur une trajectoire de croissance plus élevée, indépendamment des rôles respectifs du secteur privé et du secteur public. Plusieurs conditions sont indispensables à une bonne gestion macroéconomique: environnement propice aux investissements garanti par la stabilité politique, prévisibilité et constance de l'action des pouvoirs publics et un solide cadre juridique et réglementaire. Une fonction publique compétente, technocratique et indépendante du pouvoir politique, afin de prévenir une ingérence injustifiée dans la prise des décisions, est aussi un élément important, de même que des alliances entre le monde de l'entreprise et l'élite dirigeante. Il est tout aussi important que la société civile joue un rôle de surveillance afin de prévenir l'abus de pouvoir et/ou le mésusage des ressources de l'État, et de protéger l'État contre les tentatives de capture par des groupes d'intérêts. Bien évidemment, il est plus difficile, mais absolument indispensable, de remplir ces conditions dans un État développementiste que dans d'autres types d'État; en effet, le caractère «empirique» de l'élaboration de telles politiques peut compromettre la prévisibilité et la continuité d'une ligne d'action et rendre l'État plus vulnérable devant les tentatives de détournement par les classes dirigeantes.

Quoi qu'il en soit, l'important, comme on l'a vu précédemment, est que l'État développementiste adhère à une «idéologie du développement» qui soit une stratégie prévisible à long terme. Pour l'Afrique subsaharienne, il sera peut-être plus ardu de s'arracher à la pauvreté dans la situation actuelle qu'il ne l'a été pour l'Asie de l'Est, mais il faut se garder de tout fatalisme (Johnson *et al.*, 2007) et le salut pourrait bien se trouver dans le modèle de l'«État développementiste».