



**Conférence
des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/54/4
19 juillet 2007

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

Cinquante-quatrième session

Genève, 1^{er}-11 octobre 2007

Point 5 de l'ordre du jour provisoire

LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE EN AFRIQUE

**Retrouver une marge d'action: la mobilisation des ressources intérieures
et l'État développementiste¹**

Aperçu général par le secrétariat de la CNUCED

Résumé

Le rapport de cette année a pour objectif d'examiner la possibilité pour les pays africains d'augmenter leur capital de ressources intérieures, afin de devenir moins tributaires de l'aide publique au développement et de diversifier leurs moyens de développement. Il est assorti d'un objectif complémentaire consistant à déterminer la manière de canaliser ces ressources vers des investissements productifs afin d'en augmenter l'efficacité. La plupart des difficultés qui font obstacle au développement en général, et à la mobilisation des ressources intérieures et à l'investissement en particulier, sont des preuves de l'échec de l'économie de marché dont souffrent les pays africains. Pour surmonter ces difficultés, on a besoin d'un «ensemble de mesures» ou d'un «jeu de mesures» approprié, conçu en fonction de la situation propre de chaque pays, plutôt que d'une approche uniforme. Le présent rapport souligne le besoin qu'a l'Afrique d'«États développementistes» dotés de la marge d'action nécessaire pour concevoir et appliquer des politiques qui soient conformes à leurs priorités et qui réalisent une utilisation optimale des ressources disponibles de manière à créer un cercle vertueux d'accumulation, d'investissement, de croissance et de réduction de la pauvreté. Le rapport fait valoir que ce n'est que s'ils recouvrent leur rôle développementiste que les États africains pourront donner son véritable sens à la notion d'appropriation dans la gestion macroéconomique et la gestion de leurs ressources.

¹ Le contenu du présent document ne doit pas être cité dans la presse avant le 26 septembre 2007 et doit être lu en parallèle avec le rapport publié sous la cote UNCTAD/ALDC/AFRICA/2007/1.

1. L'économie africaine enregistre une évolution vigoureuse, avec un taux de croissance de 5,7 % pour 2006. Mais pour aussi encourageant que soit ce résultat, le taux est insuffisant pour que les pays du continent puissent atteindre le premier Objectif de développement du Millénaire, consistant à réduire la pauvreté de moitié d'ici à 2015. En effet, on a estimé qu'il faudrait pour atteindre cet objectif un taux de croissance de 7 % à 8 %.
2. Pour obtenir un taux de croissance de cet ordre, les pays africains ont besoin de développer sensiblement et de façon durable les ressources consacrées à la promotion du développement. Des ouvrages récents de la collection *Le développement économique en Afrique* ont exposé les problèmes résultant de la dépendance excessive par rapport à des ressources extérieures comme l'investissement étranger direct ou l'aide publique au développement.
3. Si l'on s'attachait tout particulièrement à mobiliser plus activement les ressources intérieures et à mieux les exploiter, cela permettrait non seulement d'augmenter le volume des ressources disponibles pour le développement et la lutte contre la pauvreté, mais aussi de donner aux États africains la marge d'action nécessaire pour tenter de maîtriser réellement leur processus de développement.
4. Trois aspects doivent être pris en considération. Premièrement, il convient d'étoffer si possible le volume des ressources intérieures, deuxièmement, ces ressources doivent être mises au service de la production et, troisièmement, elles doivent être utilisées de manière rationnelle et efficace.
5. Dans l'Afrique subsaharienne, le taux d'épargne est plus bas que dans toute autre région. Bien qu'il se soit légèrement redressé depuis quelques années, passant d'environ 14,6 % du produit intérieur brut en 1992 à 17,6 % en 2005, ce taux reste très en deçà des 26 % atteints avant l'«effondrement de l'épargne» en Afrique dans les premières années 80. Toutefois, le taux d'épargne intérieure brute ne donne qu'une image partielle de la réalité du continent. Il est nécessaire d'examiner l'épargne des ménages et l'épargne des entreprises si l'on veut comprendre la situation actuelle et trouver les moyens de donner plus d'impact à l'épargne privée en tant que ressource de développement.
6. De nombreux ménages en Afrique, surtout en zone rurale, ont un revenu très irrégulier. Beaucoup d'entre eux n'ont accès ni au crédit ni à l'assurance. En conséquence, l'épargne est pour eux une stratégie nécessaire pour équilibrer leur consommation au fil du temps. Cette épargne est pour l'essentiel constituée par des avoirs non monétaires comme le bétail, les biens immobiliers ou les bijoux. Cela tient en partie à la valeur symbolique de ces avoirs, mais aussi aux difficultés d'accès au secteur financier et au manque de confiance dans ce secteur. Le secteur informel draine la majorité de l'épargne financière des ménages. Il leur offre une gamme d'instruments d'épargne qui sont conçus en fonction de leurs besoins. La modicité de la part de l'épargne des ménages qui est placée dans le secteur financier officiel reflète les difficultés d'accès à ce secteur, le manque de confiance qu'il suscite et le fait que ses instruments d'épargne ne conviennent pas aux besoins de la plupart des ménages.
7. L'épargne des entreprises en Afrique est un sujet qui est peu étudié et, faute de données, il est difficile de faire guère plus qu'une analyse schématique. Le secteur financier pourvoit généralement bien aux besoins financiers des grandes entreprises du secteur structuré de l'économie. En revanche, les petites entreprises, qui sont pourtant plus représentatives de

l'Afrique, font état des difficultés d'accès aux moyens de financement et au coût de ces moyens comme constituant un obstacle majeur à leur croissance. En conséquence, elles financent leurs investissements essentiellement par leurs fonds propres. Cette situation freine le développement du secteur de l'entreprise comme celui du secteur bancaire.

8. Les ressources publiques ont un rôle particulier et complémentaire à jouer par rapport à l'épargne privée. Les dépenses de l'État sont indispensables au développement du capital humain parce qu'elles financent des services publics essentiels comme l'éducation et la prestation de soins de santé. L'investissement public peut aussi fournir les ressources destinées à financer les infrastructures qui sont indispensables pour que le secteur privé puisse prospérer. Les recettes fiscales, qui représentent la quasi-totalité des revenus intérieurs de l'État en Afrique, sont donc un important facteur qui détermine le montant des recettes publiques pouvant être affectées au développement. Dans la plupart des pays de l'Afrique subsaharienne, ces recettes sont maigres et les réformes récentes n'ont guère réussi à les étoffer. Cette situation tient en partie à des caractères structurels de l'économie de ces pays qui rendent la perception des impôts difficile. Elle reflète la médiocre légitimité accordée à l'État, car les impôts ne sont pas généralement perçus comme servant à améliorer la prestation des services publics.

9. Les intermédiaires financiers constituent le lien indispensable entre l'épargne et l'investissement. Or malgré les exigences des ménages qui demandent des instruments d'épargne adéquats et les besoins de crédit des entreprises, le secteur financier en Afrique est médiocre pour ce qui est de l'intermédiation. Le secteur financier officiel souffre d'une mauvaise capacité de gestion des risques, de sorte qu'il se borne à satisfaire les besoins des pouvoirs publics et d'un petit nombre d'entreprises du secteur formel. Pour sa part, le secteur informel réussit à mobiliser des ressources considérables auprès des ménages et des petites entreprises, mais ses institutions ne mettent généralement pas ces ressources au service de nouveaux investissements. Toutefois, le décalage considérable entre les activités du secteur formel et celles du secteur informel est peut-être en train de s'atténuer progressivement, grâce à l'apparition d'établissements de microfinancement dans le secteur semi-formel, ainsi qu'aux nouvelles technologies de l'information qui abaissent le coût de la prestation de services dans les zones rurales et défavorisées.

10. Il est de plus en plus admis que les envois de fonds des travailleurs émigrés sont une importante source de financement du développement. Représentant en moyenne 2,5 % du revenu national brut de l'Afrique, ces fonds constituent un gros apport de capital, encore que dans des proportions variables d'un pays à l'autre. Leur volume augmente régulièrement et l'on a de bonnes raisons de penser que les envois de fonds non recensés qui passent par des circuits parallèles sont au moins aussi importants que les courants comptabilisés. Cet argent sert principalement à satisfaire les besoins élémentaires des ménages et à payer les frais de scolarité. Il y a aussi quelques investissements dans l'immobilier et, dans une moindre mesure, dans le financement de petites et moyennes entreprises ou de petits projets d'infrastructure.

11. La fuite des capitaux prive habituellement les pays africains d'une quantité considérable de ressources intérieures. Elle est due principalement aux risques élevés que les gens craignent d'encourir en conservant leurs avoirs dans le pays et à la rareté des possibilités d'investissement sûr et rentable dans la région.

12. La faible productivité de l'investissement et le montant élevé des liquidités bancaires en Afrique donnent à penser que les ressources intérieures ne sont qu'un élément de l'équation. Si l'on veut donner à ces ressources le maximum d'impact sur le développement, il faudra s'attacher beaucoup plus à augmenter leur volume mais aussi à les utiliser mieux. En effet, l'amélioration de la mobilisation et de l'emploi des ressources intérieures a des chances d'avoir une influence puissante et bénéfique sur le développement des pays africains. En majorant le volume de leurs ressources intérieures et en réduisant en conséquence leur dépendance à l'égard de l'aide et des donateurs, ces pays devraient pouvoir mieux s'approprier leur processus de développement. Ils devraient aussi pouvoir identifier les secteurs d'investissement prioritaires de nature à susciter une croissance durable dans un État développementiste.

13. S'il est nécessaire d'augmenter la quantité de ressources intérieures disponible pour le développement, cette augmentation risque de ne pas être suffisante pour avoir un impact notable sur le développement de l'Afrique. En effet, l'épargne intérieure ne présente qu'un lien faible avec l'investissement dans la région, parce qu'une grande part des investissements est financée par des sources extérieures, notamment par l'aide publique au développement. L'accroissement de l'épargne intérieure donnerait donc aux pays une plus grande marge d'action pour mettre en œuvre des stratégies correspondant à leurs priorités de développement.

14. Il y a plusieurs moyens pour un pays de relever le niveau de l'épargne intérieure. Premièrement, il pourrait freiner la croissance démographique tout en maintenant un taux de croissance économique élevé, afin d'augmenter l'épargne, puisque le revenu serait partagé entre un plus petit nombre d'individus. Toutefois, les pandémies qui frappent la région, surtout le VIH/sida, le paludisme et la tuberculose, ont aujourd'hui l'effet contraire, car c'est la population active qui est le plus exposée aux risques et que l'on doit puiser dans les ressources pour soigner les malades.

15. Deuxièmement, les réformes du secteur financier devraient viser à pallier la fragmentation du marché financier en développant les secteurs informel et semi-formel de manière à exploiter leur complémentarité. Ces réformes devraient viser aussi à majorer la quantité de ressources stables qui peuvent être utilisées pour faire des investissements à long terme.

16. Troisièmement, on devrait s'efforcer de développer les possibilités d'investissement dans les pays africains. En effet, la faiblesse de l'investissement est probablement une des causes de la faiblesse de l'épargne, du fait que les économies s'enlisent sur une trajectoire de faible croissance. Le nombre élevé des banques africaines qui détiennent des excédents de liquidités confirme que le problème ne tient pas uniquement à l'absence de moyens financiers, mais aussi à l'absence de possibilités d'investissement intéressantes. Par ailleurs, étant donné que les avoirs bancaires sont composés essentiellement de dépôts à court terme qui ne peuvent pas être placés dans des projets à échéance éloignée, les possibilités d'investissement sont limitées d'autant, surtout dans les domaines dont les pays ont le plus besoin, par exemple l'infrastructure.

17. Quatrièmement, des mesures doivent être prises pour freiner la fuite de capitaux et le gaspillage des ressources. Pour ce faire, il faudra notamment s'occuper du problème de la dette, qui est lié étroitement au volume des fuites de capitaux. Des mesures doivent être prises aussi pour remédier à la répartition très inégale des richesses, qui contribue à ces fuites. On a fait valoir que la baisse de la productivité des facteurs dans la région, qui a été imputée aux types particuliers d'économie politique qui règnent depuis longtemps dans l'histoire postcoloniale

de l'Afrique, a privé le continent de l'essentiel de son potentiel de croissance. Pour remédier à cette situation et éviter son retour, il faut donner à l'État les moyens de jouer pleinement son rôle dans le cadre d'obligations et de prérogatives clairement définies.

18. Enfin, il convient de réformer la fiscalité afin d'augmenter les recettes dans lesquelles les gouvernements peuvent puiser pour financer des services publics et des investissements indispensables. La réforme fiscale doit reposer sur trois piliers. Le premier est la conclusion entre les contribuables et l'État d'un pacte qui établisse un lien clair entre l'impôt et la prestation de services publics. Le deuxième est la répression, afin de combattre l'évasion fiscale. Le troisième pilier est un mécanisme crédible permettant de détecter et de sanctionner l'évasion fiscale. Le deuxième pilier est mis en œuvre par l'intermédiaire du troisième.

19. Le crédit est le principal moyen par lequel l'épargne se transforme en investissement. En Afrique, l'épargne ne sert pas toute à financer l'investissement, malgré une forte demande de crédit. Le marché du crédit est limité et ses contraintes affectent le montant et l'efficacité de l'investissement. Deux grands facteurs gênent l'accès des entreprises et des ménages au financement: les coûts de transaction élevés dont est assorti le crédit aux petits emprunteurs et la forte asymétrie entre les banques et les emprunteurs en matière d'information due à l'absence de systèmes d'information sur la solvabilité. Les banques ne possèdent pas des mécanismes et une infrastructure qui conviennent bien aux besoins des petits agents économiques à faible revenu installés dans les zones rurales. En conséquence, les petits emprunteurs sont fortement tributaires du secteur financier informel et les réformes récentes n'ont guère contribué à corriger cette fragmentation. Les établissements de microcrédit sont plus efficaces sur le marché du crédit rural, leurs coûts d'administration des prêts pouvant être jusqu'à dix fois inférieurs à ceux des banques commerciales. Toutefois, ces établissements disposent de ressources limitées et ne peuvent pas répondre aux besoins de projets d'investissement d'une certaine envergure. Les difficultés de crédit sont particulièrement aiguës pour les petites entreprises, qui sont les plus fréquentes en Afrique. Des mesures appropriées devraient donc être prises pour répondre aux besoins financiers de ces entreprises. En l'absence d'information sur les emprunteurs, les banques ont tendance à prêter essentiellement à un petit nombre de clients qui se sont constitué une réputation de solvabilité à l'occasion de transactions passées. Il est donc particulièrement important d'assurer la solvabilité *ex ante* étant donné les difficultés à faire respecter les conditions des contrats.

20. Les réformes de la politique financière devraient reconnaître l'existence et l'utilité d'un marché du crédit segmenté, et comprendre des mesures propres à développer de nouvelles synergies entre les secteurs financiers formel et informel. En outre, les réformes futures devraient viser en priorité à mettre en place une infrastructure d'information sur la solvabilité et à élaborer un système juridique qui oblige à respecter les contrats de prêt.

21. L'accès au crédit n'est pas le seul facteur qui affecte l'activité des entreprises en Afrique. Des risques élevés et un environnement commercial généralement médiocre sont des facteurs clefs de la faiblesse des investissements dans la région. Les frais de création d'entreprise sont particulièrement onéreux en Afrique, ce qui contribue peut-être à expliquer la prédominance traditionnelle du secteur public. Or les frais de création qui empêchent les entreprises de s'installer dans le secteur formel de l'économie peuvent être réduits rapidement et de façon spectaculaire, comme le prouve le cas de la Guinée équatoriale et de l'Éthiopie.

22. La réglementation du marché du travail est très rigide dans un certain nombre de pays africains. Bien qu'elle ne s'applique en fait qu'à très peu de travailleurs, étant donné la faible part de l'emploi dans le secteur formel, elle envoie des signaux négatifs aux investisseurs potentiels. Par conséquent, la réglementation du marché du travail devrait viser à établir un équilibre entre le besoin de protéger les travailleurs et les besoins d'investissement.

23. L'Afrique se distingue comme étant la région qui présente le plus faible degré de protection des investissements, celle-ci étant définie en termes de respect des contrats. Les entreprises ne peuvent pas compter sur les lois et la justice et elles doivent s'en remettre à des mécanismes parallèles aléatoires.

24. Le taux élevé de la fiscalité des sociétés en Afrique est un frein non négligeable à la croissance des entreprises et à l'investissement et c'est un motif important du maintien des entreprises dans le secteur informel. Des impôts élevés encouragent aussi l'évasion fiscale et la fuite des capitaux. Il conviendrait d'élaborer un système fiscal simplifié et prévisible qui réalise un équilibre entre le désir de rentabilité des investisseurs et la création de revenus pour le pays hôte.

25. Il serait naïf de croire que l'on peut provoquer un essor des investissements simplement en abaissant les obstacles susmentionnés. Néanmoins, un bon climat d'investissement est bénéfique pour le commerce local et l'on pourrait réduire facilement beaucoup de ces obstacles à condition d'en avoir la volonté politique. En effet, l'Afrique a besoin d'un État développementaliste pour mettre en place les politiques et l'infrastructure physique nécessaires pour obtenir les taux d'épargne et d'investissement qui lui permettraient d'atteindre ses objectifs de développement. C'est un État de ce genre qui a permis aux pays d'Asie de l'Est d'atteindre un niveau de développement économique qui a été qualifié de «miracle».

26. Les résultats extraordinaires enregistrés depuis les années 60 par l'économie de certains pays d'Asie de l'Est, appelés nouveaux pays industriels (NPI), ont suscité de nombreuses explications souvent contradictoires. Les économistes de l'école hétérodoxe ont fait valoir que l'évolution de ces pays reposait sur un développement stratégique et sur des politiques industrielles issues d'une relation de symbiose entre les élites politiques et les chefs d'entreprise. Des mesures interventionnistes prises par l'intermédiaire de différentes institutions et politiques avaient été utilisées pour infléchir la trajectoire de développement à long terme. Cette combinaison simultanée et spécifique de structures économiques, politiques et institutionnelles était placée sous la houlette de ce que l'on appelle aujourd'hui «l'État développementaliste».

27. L'État développementaliste se caractérise par son idéologie «développementaliste», qui place la croissance et le développement économiques au premier rang des préoccupations du gouvernement. Il se caractérise sur le plan structurel par «l'autonomie intégrée» à l'égard de la société, qui lui donne à la fois la légitimité nécessaire et la capacité de poursuivre ses objectifs. Les recherches de la CNUCED sur les NPI font apparaître trois caractéristiques communes qui ont été déterminantes pour le succès de ces pays. La première est un lien entre profit et investissement qui crée un environnement propice à l'investissement et dope les bénéficiaires des entreprises performantes. La deuxième est un lien entre exportation et investissement qui établit une relation entre l'investissement et les résultats d'exportation, lorsqu'on cherche à faire que les entreprises locales soient compétitives dans l'économie mondiale. La troisième caractéristique est la création et la gestion de rentes économiques destinées à récompenser les branches

d'activité qui enregistrent de bons résultats et des bénéfices supérieurs à ceux de l'ensemble du marché, afin de stimuler l'épargne intérieure, l'investissement et l'exportation. Ce qui se dégage très nettement de l'expérience des NPI, c'est que ni le marché ni l'État ne peut, à lui seul, atteindre l'objectif suprême du développement. La meilleure explication du succès de ces pays qui se sont développés récemment réside plutôt dans la combinaison pragmatique de mécanismes du marché et d'interventions de l'État, guidés par une stratégie active de développement.

28. Le secteur financier a un rôle important à jouer dans le processus de développement. Les réformes opérées dans les années 80 et 90 à l'incitation des donateurs ont rendu ce secteur plus soucieux des principes commerciaux dans ses opérations. Hormis ce progrès, ce secteur n'a pourtant pas réussi à satisfaire beaucoup de ses objectifs. Peu de produits financiers novateurs ont été créés, les oligopoles demeurent la règle, et la desserte des populations situées en dehors des zones urbaines a même diminué dans bien des pays. Il est donc nécessaire de réaménager les institutions financières d'une manière qui réponde aux problèmes spécifiques de développement des pays africains. Pour commencer, il faudrait revoir le rôle de la banque centrale en vue d'en faire une locomotive du développement. Le secteur financier devrait s'engager résolument dans une action ou une politique en faveur du financement à long terme et de la prestation de crédit aux petites et moyennes entreprises délaissées qui ont des difficultés à emprunter. Des instruments d'emprunt public à long terme seraient de nature non seulement à encourager le financement d'investissements publics dans l'infrastructure, mais aussi à faciliter la gestion de la dette publique. Le gouvernement devrait encourager la croissance de différents types d'établissements financiers autres que les banques pour desservir les secteurs du marché qui actuellement n'intéressent pas les banques commerciales. Certains facteurs donnent à penser qu'une action sous une forme ou sous une autre des pouvoirs publics visant à remédier aux faiblesses du secteur financier en Afrique serait propice à l'intérêt général. Cette action devrait prendre la forme d'une politique monétaire souple mettant l'accent sur la création d'emplois au lieu de se borner à juguler l'inflation. Les politiques financières et monétaires pourraient être complétées par des mesures visant à consolider le lien entre le profit et l'investissement. L'aptitude des gouvernements à mener ce genre de politique est fonction de la qualité de leurs institutions et de leur gouvernance, ainsi que de la stabilité macroéconomique.

29. Plusieurs observateurs ont émis des doutes non seulement quant à la qualité de l'infrastructure institutionnelle, mais aussi quant à l'aptitude des États de l'Afrique subsaharienne à concevoir, appliquer et surveiller des politiques aussi complexes et aussi rigoureuses. Ces doutes procèdent de l'idée que l'État africain n'est pas capable d'échapper à la corruption et à des manœuvres cupides frisant parfois le vol. C'est là une vue partielle et faussée qui ne tient pas compte des différences notables dans l'histoire et l'évolution des différents pays. Elle ne tient pas compte non plus de l'influence débilante de facteurs extérieurs comme les chocs pétroliers, l'instabilité et la baisse générale du prix réel des produits de base et la hausse des taux d'intérêt frappant la dette extérieure. En conséquence, on constate aussi que l'image négative de l'État africain qui est très répandue depuis les premières années 80 résulte plus d'une idéologie économique foncièrement méfiante à l'égard de l'État que d'une représentation exacte de la plupart des États africains. C'est cette même idéologie, le néolibéralisme, qui a inspiré les programmes d'ajustement de structure appliqués par beaucoup de pays africains dans les années 80 et 90.

30. Si l'on examine de plus près l'histoire politico-économique du continent, on constate une forte progression économique, sous l'impulsion d'États forts, dans les années 60 et les premières années 70. À partir du milieu de la décennie 1970, la hausse des prix pétroliers, alliée à la baisse des cours des exportations de produits de base, a fortement ébranlé l'économie africaine, la poussant à emprunter davantage sur le plan international. Les hausses ultérieures des taux d'intérêt attachés à la dette extérieure ont provoqué l'effondrement de l'économie dans une grande partie de la région. Une des raisons pour lesquelles les pays africains ont été touchés si brutalement par le marasme de l'économie internationale dans les dernières années 70 et les années 80 réside dans l'absence de diversification économique. Les pays africains, qui à bien des égards appliquaient à la lettre les conseils qui les engageaient à exploiter leur avantage comparatif, étaient étroitement dépendants de l'exportation de produits primaires non transformés. Les PNI d'Asie, qui étaient tout aussi tributaires du commerce extérieur en tant que moteur de l'économie, possédaient en revanche un secteur d'exportation plus diversifié avec une plus forte composante technologique, et ils ont surmonté la récession mondiale des années 80 avec un succès considérable.

31. Ce n'est pas là la seule différence entre les pays africains et les PNI d'Asie qui pourrait contribuer à expliquer leur évolution divergente. La situation géopolitique de l'Asie de l'Est dans les années 50 et 60 a donné à des PNI comme la République de Corée et la province chinoise de Taiwan une grande importance stratégique qui s'est traduite par un gros apport d'aide publique et un accès préférentiel au marché des États-Unis. En Afrique, la guerre froide a provoqué au contraire des guerres menées par allié interposé et le soutien de dictateurs cupides. Une autre différence importante entre les pays africains et les PNI d'Asie est le patrimoine respectif qu'ils ont hérité dans le domaine de la construction de l'État et de l'intégration économique nationale. Ces caractéristiques politico-économiques ont façonné de manière déterminante la stratégie ou la capacité de survie des deux régions. Les programmes d'ajustement de structure ont contribué pour leur part à affaiblir encore la puissance de l'État et à négliger la formation de capital intérieur en Afrique.

32. On ne peut donc pas dire que l'action des pouvoirs publics soit la seule cause de la faiblesse de l'économie en Afrique. La forte croissance enregistrée dans les années 60 et les premières années 70 et aussi ces dernières années montre que les pays africains sont capables de prospérer dans un environnement extérieur propice. Le moment est venu désormais de faire naître des États développementistes en Afrique. Cela exige une certaine marge d'action que les pays puissent utiliser pour définir leurs priorités et élaborer les stratégies propres à faire face aux défis auxquels ils sont confrontés. Pour le moment, les pays africains ne disposent pas de cette marge d'action. En effet, la dépendance de ces pays vis-à-vis du financement extérieur accorde aux donateurs une influence considérable sur la formulation de leur politique générale. En outre, l'appartenance à l'Organisation mondiale du commerce réduit elle aussi la gamme des politiques que les pays africains peuvent appliquer.

33. Préconiser le recours à l'action de l'État pour corriger certains excès du marché n'équivaut pas à prêcher le retour à l'étatisme ou au protectionnisme économique. C'est plutôt un appel à cesser de se laisser obnubiler par la fracture idéologique entre l'État et le marché, entre le «dirigisme» et le «laisser-faire». Les pays africains devraient s'occuper plutôt de mettre au point des mesures de politique générale plus affinées et plus originales répondant spécifiquement à leur situation propre et aux défis du développement auxquels ils sont confrontés. Afin de se donner la marge d'action nécessaire pour formuler et appliquer ce genre de politique, les pays

devraient essayer d'abord d'améliorer la mobilisation des ressources intérieures et devenir moins tributaires des ressources extérieures. Leur politique générale doit être conçue de manière à promouvoir la mobilisation des ressources locales, à encourager l'investissement et à créer un lien entre profit et investissement, en sus d'un lien entre exportation et investissement, fondement d'une accumulation rapide de capital et de la promotion des exportations.

34. Il ne s'agit pas de préconiser l'imitation de l'État développementiste d'Asie de l'Est. À supposer que ce soit possible, les conditions initiales et l'environnement extérieur ne sont pas les mêmes. Les pays africains doivent plutôt s'efforcer d'élaborer et d'appliquer des stratégies qui soient conformes à leur structure institutionnelle propre (économique, politique et sociale).

35. L'objectif principal est de maintenir la stabilité macroéconomique tout en hissant l'économie sur une trajectoire de croissance plus élevée. Cela exige un environnement propice à l'investissement reposant sur la stabilité et la constance politiques, ainsi qu'un cadre juridique et réglementaire solide. Il est tout aussi important de créer une fonction publique compétente et technocrate qui soustraie la prise des décisions aux pressions politiques. Il faudrait instituer une communication permanente entre les chefs d'entreprise locaux et l'élite dirigeante, la société civile assurant un rôle de surveillance pour prévenir les abus de pouvoir et le détournement des ressources publiques. L'État développementiste doit par-dessus tout être sincèrement attaché à son idéologie de développement en tant que stratégie prévisible à long terme. Il n'est pas facile de s'arracher à la pauvreté et la tâche pourrait bien se révéler plus ardue en Afrique qu'elle ne l'a été pour les PNI d'Asie. Il ne faut pourtant pas se laisser aller au fatalisme et l'État développementiste pourrait bien être un élément important permettant de relever ce défi.

36. Le débat concernant la direction de la politique de développement en Afrique doit s'appuyer sur la compréhension historique non seulement des institutions sur lesquelles repose le développement économique, mais aussi de l'évolution de l'État. Les pays africains doivent choisir leur stratégie de développement en fonction des choix institutionnels à leur disposition et de leur histoire propre.

37. Il ressort de l'analyse présentée dans le présent rapport qu'il existe dans les économies africaines des ressources financières qui, à condition d'être convenablement mobilisées et canalisées vers des investissements productifs, pourraient stimuler l'économie. Les pays africains pourraient adopter pour le secteur financier une charte fondée sur un accord entre ce secteur, les pouvoirs publics et les entreprises. Cette charte définirait la contribution du secteur financier au développement économique national, avec indication claire des modalités de mise en œuvre. Elle pourrait comprendre les éléments suivants:

a) Un fonds d'investissement à long terme alimenté par la mobilisation des abondantes liquidités du secteur bancaire qui sont inexploitées. On pourrait trouver des fonds additionnels sous forme de contributions volontaires des sociétés privées ou publiques les plus prospères, et auprès des caisses de retraite, le cas échéant. Dans les pays riches en ressources naturelles, les gains exceptionnels accumulés dans les périodes où les cours des produits de base étaient élevés pourraient être déposés dans ce fonds. À moyen terme ou à long terme, la création de bourses de valeurs et de marchés obligataires pourrait aussi améliorer l'accès des entreprises aux moyens de financement à long terme;

b) Banques de développement: l'échec subi dans le passé par de nombreuses banques de développement à la suite d'une mauvaise gestion ne doit pas faire oublier que ces banques pourraient être un intermédiaire important pour la mise en œuvre de certaines politiques publiques, en particulier si elles axaient leurs activités sur les secteurs de l'économie qui habituellement n'intéressent pas les banques commerciales. Ces banques pourraient être alimentées principalement par l'aide au développement venant de l'étranger;

c) Microfinancement: les pays devraient envisager de créer un fonds de microfinancement destiné aux demandeurs de petit crédit, ce qui permettrait d'abaisser les forts taux d'intérêt appliqués actuellement au microcrédit. Le fonds pourrait être alimenté par une aide au développement venant de l'étranger et par des contributions volontaires du secteur bancaire;

d) Rapatriement des capitaux et envois de fonds des travailleurs émigrés: les pays africains pourraient renverser le mouvement de fuite des capitaux s'ils créaient suffisamment de possibilités d'investissement qui puissent intéresser leurs ressortissants vivant à l'étranger. Afin d'apaiser les craintes de certains investisseurs, les pays pourraient envisager d'instaurer une amnistie temporaire sur le rapatriement des capitaux. En ce qui concerne les envois de fonds des travailleurs émigrés, les pays devraient encourager les expéditeurs à passer par les circuits officiels et en même temps élaborer des programmes ou un cadre qui facilite l'augmentation de la part affectée à l'investissement plutôt qu'à la consommation. À cette fin, ils devraient encourager la création de services financiers destinés à acheminer ces fonds à un prix compétitif, et encourager les pays dont ces envois sont originaires à promouvoir le recours aux voies officielles par des réductions d'impôt et des services de virement de fonds à faible coût.

38. Les stratégies d'investissement doivent concilier les exigences d'un marché du crédit viable avec un environnement propice à l'investissement. Par exemple, elles devraient viser à abaisser les coûts de transaction en encourageant une plus forte densité bancaire dans les zones rurales. Cela pourrait se faire par le versement de subventions ponctuelles pour l'ouverture de succursales, mais il y aurait lieu de prendre des mesures complémentaires pour développer l'infrastructure afin d'assurer la viabilité de ces établissements ruraux. Une action consistant à encourager au lieu de restreindre le fonctionnement des établissements de microfinancement contribuerait aussi à limiter le coût des transactions sur les prêts. En encourageant la création de liens entre les institutions de microfinancement et les banques commerciales on pourrait consolider le secteur financier et abaisser les coûts de transaction.

39. La pauvreté des économies africaines en «capital information» coûte cher en provoquant le gaspillage des ressources et en limitant le champ d'action du secteur financier. Par conséquent, les gouvernements devraient envisager de collaborer avec le secteur privé pour créer et entretenir une base de données complète sur la solvabilité des emprunteurs.

40. Le respect de la légalité et un système juridique crédible qui fasse respecter les droits de propriété sont des instruments très importants de protection des investisseurs. À court terme, il pourrait être utile de créer des tribunaux commerciaux spéciaux, appelés parfois tribunaux «à procédure rapide», capables d'accélérer la procédure dans les procès relatifs aux investissements. À long terme, il serait nécessaire d'accroître la transparence et de simplifier les procédures de saisie des biens des débiteurs pour protéger les intérêts des investisseurs.

41. L'épargne et le crédit ne peuvent pas stimuler l'investissement si le climat n'est pas favorable aux investisseurs. Étant donné que ce climat comporte différentes dimensions, plusieurs mesures peuvent être prises pour l'améliorer: mise en place d'une infrastructure fiable; abaissement des obstacles bureaucratiques; simplification de la législation du travail; remaniement de la politique fiscale pour que les impôts soient plus équitables, plus efficaces et plus commodes à administrer. Cette politique fiscale devrait être accompagnée par une meilleure utilisation des recettes publiques, dans le cadre d'une politique plus large visant à améliorer les relations entre l'État et la société civile.

42. La plupart des obstacles à la mobilisation des ressources intérieures et à l'investissement évoqués dans le présent rapport sont le reflet des échecs de l'économie de marché dont souffrent les économies africaines. Le présent rapport fait valoir que pour remédier à ces échecs, l'Afrique a besoin d'États développementistes capables d'exécuter son programme de développement. L'action de l'État pourrait s'articuler autour de trois grands axes: favoriser l'intégration économique intérieure, renforcer l'intégration stratégique extérieure et affecter les ressources de façon rationnelle en fonction d'objectifs de développement clairs. Les économies africaines ont besoin d'être intégrées d'abord sur le plan interne avant de pouvoir s'intégrer utilement dans l'économie mondiale. L'intégration intérieure implique que les économies renforcent leurs relations internes faibles, particulièrement entre les zones urbaines et les zones rurales, ainsi que leurs liaisons sectorielles intrants-extrants. Cette action exige de gros investissements publics. Le développement de l'infrastructure est déterminant pour l'efficacité des échanges de biens et de services, autrement dit pour le bon fonctionnement des marchés. L'État devrait donner la priorité aux investissements dans l'économie rurale, non seulement pour corriger la négligence dont elle fait l'objet actuellement, mais aussi à cause de son ampleur et de son importance dans le processus de développement et du potentiel de création d'emplois qu'offrent les activités rurales autres que l'agriculture.

43. Les nouveaux investissements devraient être pesés soigneusement en fonction de la contribution qu'ils pourraient apporter à l'intégration intérieure et à la croissance de la productivité dans le cadre d'une accumulation de capital fondée sur la relation profit-investissement. C'est la diversification plutôt que la spécialisation qui caractérise souvent les expériences de développement qui ont le mieux réussi en Asie et ailleurs. Les pouvoirs publics devraient encourager les petites et moyennes entreprises qui mènent déjà des activités dans ce sens à se perfectionner, de manière à corriger le problème du «chaînon manquant» dans les secteurs de production en Afrique.

44. Les pays devraient s'efforcer de concevoir une politique visant une intégration extérieure stratégique et progressive qui soit compatible avec la stratégie de développement du pays. Cette politique devrait promouvoir le progrès technologique et le perfectionnement des compétences. Tous les éléments de souplesse figurant dans les différents accords de l'OMC devraient être exploités à fond dans la conception des politiques commerciale et industrielle.

45. Les pays africains ont besoin d'un «État fort» pour exécuter le programme de développement du continent. L'État doit se réengager dans l'action en faveur du développement dont on l'avait écarté. Plus particulièrement, il doit définir une vision claire du développement et la traduire en lignes d'action concrètes. L'intervention stratégique de l'État est nécessaire pour que les ressources limitées du pays soient mobilisées et utilisées d'une manière compatible avec les priorités et la stratégie du développement national. L'intervention stratégique associe

les subventions, la protection et le libre-échange dans des proportions qui sont déterminées en fonction de la situation propre de chaque pays. Toutes les économies industrialisées ou en cours d'industrialisation ont appliqué différentes formes de protection à leur industrie naissante. Toutefois, cette protection doit être temporaire afin que, lorsqu'une industrie devient raisonnablement compétitive, elle ait la possibilité de faire face à la concurrence mondiale.

46. L'État a besoin d'un certain nombre d'attributs pour pouvoir jouer le rôle qui lui incombe dans le processus du développement de l'Afrique. Premièrement, la légitimité de l'État est un préalable important pour qu'il puisse agir de façon responsable au nom de la population. Deuxièmement, l'État devrait être capable de définir et d'appliquer la politique de développement avec une certaine souplesse. Le développement doit être conçu comme un processus d'apprentissage empirique, et par conséquent des échecs sont inévitables. Troisièmement, la formation professionnelle doit être au cœur de la politique de développement. Donner à l'État les moyens d'agir implique que ceux qui agissent en son nom possèdent la formation et l'objectivité nécessaires pour concevoir et mettre en œuvre des politiques qui permettent au pays de relever les défis qu'implique le développement.
