

## Gérer le développement en Afrique : le rôle de l'État dans la transformation économique\*

### Progrès économiques de l'Afrique – légère amélioration du bien-être social

Au cours de la dernière décennie, l'Afrique a enregistré de forts taux de croissance économique, à la fois au regard de son histoire et en comparaison avec les autres régions. Même si la croissance du continent n'a pas atteint le taux de 7 % nécessaire pour réduire de moitié le taux de pauvreté d'ici à 2015, elle s'est élevée en moyenne à un niveau remarquable de 5,6 % par année lors de la période 2000-2008, plaçant ainsi le continent au deuxième rang mondial, juste derrière les pays en développement de l'Asie de l'Est et du Sud. De plus, malgré un ralentissement lié aux répercussions des crises financières et économiques mondiales de 2008-2009, dans de nombreux pays, la croissance a rapidement retrouvé son niveau d'avant la crise, faisant ainsi apparaître la capacité d'adaptation du continent.

Ces progrès économiques spectaculaires sont le reflet des importants efforts déployés par les pays. La profonde restructuration et l'engagement visant à mettre en œuvre une politique rationnelle depuis le milieu des années 1990 a permis d'instaurer un environnement politique et socio-économique en constante amélioration. L'amélioration de la gestion économique et les réformes microéconomiques ont donné naissance à un climat des affaires plus adapté. Ces améliorations ont contribué à attirer davantage d'investissement intérieur et étranger en Afrique. Plus important, le marché intérieur de la consommation devient une importante source de croissance économique, au même titre que le marché d'exportation traditionnel, grâce à la hausse de la demande intérieure liée aux importantes dépenses publiques dans des projets majeurs d'infrastructures, à de meilleures récoltes et à la hausse du revenu disponible et de l'urbanisation. Des conditions extérieures favorables ont également contribué à la forte augmentation de la croissance en Afrique. Il s'agit notamment de la

hausse des prix des produits primaires et de la demande d'exportations, de l'allègement de la dette et des flux de capitaux extérieurs en provenance des partenaires traditionnels et nouveaux.

Pendant, l'Afrique fait face à un défi vaste et complexe en termes de développement. Parvenir à tirer profit des taux de croissance économique élevés pour améliorer le niveau de vie et le développement économique et social global reste un défi majeur pour le continent. La croissance économique crée trop peu d'emplois décents pour permettre à des millions d'africains de sortir de la pauvreté. Ainsi, Malgré quelques progrès, les taux d'extrême pauvreté demeurent globalement élevés (ils devraient, selon les projections, s'établir à 35,8% de la population africaine, hors Afrique du Nord Afrique, vivant avec moins de 1,25 dollar par jour en 2015)<sup>1</sup> tandis que les inégalités de revenus, de répartition des actifs et d'accès aux services sociaux sont en augmentation. Le chômage en Afrique se maintient à un niveau élevé<sup>2</sup> (en 2011, le taux de chômage était de 10,9 % en Afrique du Nord<sup>3</sup> et de 8,2 % dans le reste du continent)<sup>4</sup>, notamment chez les jeunes, dont seulement 17% ont un emploi rémunéré à temps plein dans les pays africains à faible revenu, contre 39% dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche-inférieure et 52% dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, respectivement<sup>5</sup>. En outre, la majorité des personnes employées exercent un emploi vulnérable (76 % en 2011)<sup>6</sup>, bien souvent dans des activités peu produc-

1 CEA et CUA, *Rapport économique sur l'Afrique 2013*

2 Les taux de chômage officiels sous-estiment l'ampleur du problème car une grande partie des emplois sont des activités informelles à faibles revenus qui ne sont pas prises en compte dans la définition de l'emploi élaborée par l'OIT. Ainsi, même si les taux de chômage enregistrés sont faibles, les taux d'emplois vulnérables et de travailleurs pauvres restent très élevés dans la majorité des pays.

3 Ce problème est particulièrement présent en Afrique du Nord.

4 Organisation internationale du Travail (OIT), 2012, *Tendances mondiales de l'emploi 2012*, Genève.

5 CEA et CUA, *Rapport économique sur l'Afrique 2013*

6 OIT, *op. cit.*

\* Communication de Elvis Mtonga et Jymdey Yaffimo s'appuyant sur la publication *Rapport économique sur l'Afrique 2011, Gérer le développement : Le rôle de l'État dans la transformation économique de la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et de la Commission de l'Union africaine (UA)*, CEA, Addis-Abeba.

tives du secteur informel. Tout cela implique un modèle de croissance non-inclusive et une base de production restreinte.

## Une transformation économique limitée

L'une des raisons principales de l'incidence restreinte de la croissance sur le développement social et économique de l'Afrique est sa transformation économique limitée. Le manque de transformation économique se reflète dans la structure de l'économie africaine, qui demeure largement concentrée et dépend de la production et de l'exportation de produits primaires dans les secteurs agricoles et de l'extraction, principalement les hydrocarbures et les produits miniers. Si l'on exclut l'Afrique du Nord, l'Afrique du Sud et le Nigéria, la part du secteur industriel dans le PIB des pays africains n'a que légèrement augmenté, passant de 25 % sur la période 1980-1989 à 30 % pour la période 2000-2009. Cette hausse est presque exclusivement due à l'expansion des secteurs extractifs. De même, la valeur ajoutée agricole en pourcentage du PIB reste la même, soit 30 %, entre 1980 et 2009. En revanche, la part du secteur manufacturier dans le PIB a chuté, passant de 16 % dans les années 80 à 9,8 % pour la période 2000-2009 (Banque mondiale, 2011<sup>7</sup>). Ce manque de transformation économique associé à la forte dépendance à l'égard des secteurs des produits primaires a renforcé la vulnérabilité des économies africaines aux crises dues à la volatilité des prix des matières premières, aux chocs externes, au caractère épuisable des ressources naturelles et au changement climatique.

Depuis leur indépendance, les pays africains ont mis en œuvre différentes stratégies destinées à transformer et diversifier leurs économies, mais celles-ci n'ont jusqu'ici pas eu les effets escomptés. Dans les années 60 et 70, de nombreux pays ont mis en œuvre des stratégies d'industrialisation par substitution des importations menées par les États et dans lesquelles ces derniers cherchaient à remplacer les biens importés par des biens produits au niveau national pour, à terme, parvenir à une autonomie dans ce domaine. Ces stratégies ont largement échoué puisqu'elles ont entraîné une sévère instabilité macroéconomique symbolisée par d'énormes déficits budgétaires et des crises de la dette extérieure, découlant des effets conjugués des besoins d'importation croissants des industries nationales. En conséquence, dans les années 80, de nombreux pays du continent ont adopté des programmes d'ajustement structurel (PAS) avec pour objectif de restaurer la stabilité économique par le biais du désengagement des gouvernements de l'économie et de l'ouverture des marchés. Même si, au début des années 90, ces programmes sont parvenus à restaurer la stabilité macroéconomique dans un grand nombre de pays, ils n'ont pas per-

mis de faire évoluer la structure économique de l'Afrique. Ils ont au contraire affaibli la capacité des États à concevoir et à mettre en œuvre des politiques visant à restructurer leur économie et à accélérer les progrès en vue de la réalisation des objectifs de développement social.

## Un rôle proactif de l'État pour aborder le défi de la transformation économique

Il est essentiel de repenser le rôle de l'État en matière de gestion du développement, ainsi que la nature de la gouvernance économique nécessaire pour parvenir à une économie diversifiée en Afrique. L'État doit bien entendu jouer un rôle central dans le processus de développement pour aboutir à une véritable transformation économique. Ceci s'explique par le fait que la transformation économique structurelle exige d'augmenter la capacité de production des économies africaines pour pouvoir transformer les activités économiques à faibles revenus en activités industrielles et basées sur les services à revenus élevés. Cela implique une stratégie d'innovation technologique continue, la mise à niveau et la diversification industrielles, ainsi que des améliorations des divers types d'infrastructures et d'arrangements institutionnels constituant la base du développement et de la création de richesses. Ainsi, pour être efficace, la transformation économique en Afrique requiert un processus de planification et d'industrialisation tenant compte de l'avantage compétitif dans le choix des industries cibles, à savoir, celles dans lesquelles les entreprises bénéficient d'avantages concurrentiels. Ce processus nécessite l'intervention de l'État, les mécanismes du marché pouvant se révéler insuffisants.

L'État doit entreprendre trois tâches importantes pour réaliser la transformation économique. La première de ces tâches est la planification du développement. Le processus de développement doit être planifié car les changements à effectuer ne sont pas négligeables et nécessitent d'être coordonnés. L'interdépendance de tous les éléments du processus doit être établie au moyen de cadres de développement détaillés plutôt que de modèles étroits et incomplets.

En outre, l'État a pour responsabilité d'élaborer des politiques de développement qui sont parfaitement exécutées dans le cadre d'un dialogue constant avec les principaux agents économiques et sociaux, aussi bien du côté de la production que de la consommation. La transformation économique suppose des politiques appropriées, ainsi que des incitations et des sanctions pour faire en sorte que les ressources publiques et privées aillent là où leur utilisation sera optimale. L'État a donc pour responsabilité de négocier les conflits qui en résultent entre les groupes sociaux et de définir ainsi les politiques qui favorisent la croissance et la transformation économiques, sans pour autant sacrifier l'équité. L'histoire montre que les pays qui ont réussi à se transformer en passant d'économies

<sup>7</sup> Banque mondiale, 2011, *Indicateurs du développement en Afrique*, Washington D.C.

agraires à des économies avancées modernes, avaient des gouvernements qui ont joué un rôle proactif en soutenant le secteur privé lors du processus de transformation structurelle.

Pour finir, l'État doit avoir les moyens et les compétences nécessaires pour appliquer des plans et politiques de développement. Il doit mettre en place, ou, si elles existent déjà, redynamiser les principales institutions de planification et leur donner le pouvoir et l'autonomie nécessaires à l'exécution de leur mandat. Il doit également établir et institutionnaliser des mécanismes de consultation et de délibération par lesquels l'administration interagit avec les principales parties prenantes. Le suivi et l'évaluation, ainsi que l'évaluation et l'examen, doivent être des éléments importants de la phase de mise en œuvre.

La préconisation d'un État plus fort ne doit pas être entendue comme un plaidoyer en faveur du retour à une planification centrale. Elle ne doit pas non plus être interprétée comme signifiant que le mécanisme du marché est sans intérêt. La question est plutôt de savoir comment l'État peut jouer son rôle en matière de développement de manière efficace pour pallier les défaillances du marché et encourager la transformation structurelle.

## Le besoin d'États développementistes en Afrique

Un État développementiste fait du développement économique la priorité de la politique gouvernementale et est en mesure de concevoir les outils à même de concrétiser cet objectif. L'État doit avoir les moyens de favoriser et de soutenir le développement par le biais d'une croissance forte, durable et partagée, du renforcement des capacités humaines et de la transformation structurelle en vue d'accroître l'emploi, les revenus et la richesse, et d'améliorer le développement social et humain global. De ce point de vue, une transformation économique réussie nécessite une bonne constitution, l'état de droit, un système judiciaire indépendant et efficace, ainsi que des institutions économiques et politiques représentatives.

Les États développementistes ont évolué dans l'histoire et diffèrent les uns des autres par plusieurs aspects tels que leur évolution, leur contexte, leur trajectoire et leur manifestation. Par conséquent, il ne saurait y avoir de modèle unique à suivre pour construire des États développementistes en Afrique, comme ailleurs dans le monde. Les pays doivent construire leur propre modèle en tenant compte de leur histoire, de leur structure politique et de leurs ressources économiques. Toutefois, les États développementistes présentent des attributs communs pouvant être analysés dans les pays et dans le temps afin de déterminer les attributs susceptibles de permettre une transformation économique rapide.

Ce sont notamment : i) une administration éclairée et une coalition développementiste (une administration compétente prévoyante et démocratique sera essentielle) ; ii) des institutions transformatrices composées

d'une bureaucratie dont le recrutement se fonde sur les compétences et le mérite plutôt que sur le clientélisme politique ou des considérations ethniques ou religieuses ; iii) une politique industrielle ciblée – chaque pays doit identifier des créneaux où il possède des avantages compétitifs et où il peut développer des avantages dynamiques ; iv) un investissement dans la recherche ; et v) une meilleure politique sociale par le biais de la révision des mesures visant à accroître le soutien au revenu, à réduire les écarts de revenus et à assurer l'accès aux services tels que l'éducation, les soins de santé et des moyens d'existence décentes.

## Construire des États développementistes en Afrique

Le choix d'adopter l'approche de l'État développementiste dérive des déficiences constatées des modèles de développement précédents. Ainsi, avant de mettre en place des États développementistes, les gouvernements africains doivent aborder plusieurs questions et, en premier lieu, la caractérisation de l'État développementiste efficace dans le contexte africain, l'efficacité de l'approche, les pièges éventuels de l'intervention étatique, le rôle des parties prenantes ainsi que les implications pour l'intégration intrarégionale et continentale et les relations économiques extérieures du continent.

*Caractérisation* : dans une analyse s'inspirant largement de la théorie du développement fondé sur les moyens, un État développementiste efficace peut être conçu comme étant un État qui a la volonté politique et la capacité nécessaire pour formuler clairement et mettre en œuvre des politiques de renforcement des capacités humaines, de renforcement de l'équité et de promotion de la transformation économique et sociale. La mise en œuvre de ces politiques nécessite un cadre général de développement caractérisé par : i) un gouvernement ayant la volonté politique et un mandat légitime pour accomplir les fonctions nécessaires spécifiques dans le contexte d'un cadre de développement maîtrisé par le pays ; ii) une bureaucratie compétente, professionnelle et neutre qui assure la mise en œuvre effective et efficiente des stratégies et des politiques, conformément aux objectifs établis de développement national ; iii) un cadre de développement global dans lequel les objectifs de développement national sont établis et les complémentarités entre les politiques sociales et économiques sont explicitement incorporés ; et iv) un système de gouvernance qui assure que l'objectif, le contexte, le contenu et les modalités de la mise en œuvre du programme de développement national ont été examinés de façon approfondie et convenus par l'ensemble des parties prenantes et des acteurs au sein de la société.

*Efficacité de l'approche de l'État développementiste* : l'approche de l'État développementiste permet de remédier à la dépendance à l'égard des produits primaires en misant sur la reconstruction et le renforcement de la capacité de l'État dans le but de le rendre plus à même de

développer la capacité humaine et de promouvoir une affectation équitable et efficace des ressources. Ainsi, l'État peut en retour offrir des incitations appropriées, visant notamment à encourager les entreprises informelles à intégrer le secteur formel, pour parvenir à la diversification et à la transformation économiques. L'approche vise également à mettre en place et à renforcer des institutions économiques et sociopolitiques et à les coordonner efficacement.

*Rôle de l'État - Planification du développement* : le principal mécanisme est un cadre de développement global qui oriente les politiques sociales et économiques à fonctionner de manière complémentaire. L'État développementiste aide à établir ce cadre, à définir les objectifs généraux de développement national et à appliquer les politiques macroéconomiques, sectorielles, microéconomiques et sociales. Le cadre de développement doit comprendre des incitations et des sanctions, de sorte que les agents économiques qui atteignent les objectifs visés soient récompensés et ceux qui n'y parviennent pas soient sanctionnés. Ce système accorde à l'État un rôle important dans l'élaboration et l'application des arrangements appropriés de gestion des conflits.

*Rôle des autres parties prenantes* : l'État développementiste doit établir des relations entre toutes les parties prenantes concernées (secteur public, secteur privé et société civile). Ces arrangements renforcent la participation de la population et l'appropriation par les citoyens des programmes de développement national. Les interactions que ces arrangements permettent et encouragent peuvent entraîner une affectation plus efficace des ressources et un plus grand contrôle des citoyens sur le gouvernement, et ainsi accroître tant la légitimité des projets que la transparence au niveau de la gouvernance.

*Implications pour l'intégration intrarégionale et continentale* : les pays africains ont longtemps considéré l'intégration régionale et continentale comme étant partie intégrante de leur vision collective du futur du continent. La plupart d'entre eux sont actuellement membres d'une (ou de plusieurs) des huit communautés économiques régionales officiellement reconnues par la principale organisation continentale, l'Union africaine. Ces communautés sont les piliers de la Communauté économique africaine. Par conséquent, toute stratégie de développement à l'échelle continentale axée sur une croissance économique rapide, la diversification et la transformation économiques aura des répercussions importantes sur les arrangements actuels concernant l'intégration régionale et continentale.

*Implications pour les relations économiques extérieures de l'Afrique* : de nombreux pays africains ont un réseau complexe de relations économiques avec des pays et des régions en dehors du continent. Ils sont également membres d'institutions régionales et multilatérales dont les mandats englobent des questions économiques. Ces relations imposent directement ou indirectement des restrictions sur le droit des pays africains d'utiliser certains instruments de politique traditionnelle dans leurs straté-

gies de développement. Ces contraintes entraîneront des conflits importants lorsque les pays africains mettront en place l'État développementiste, qui considère légitime l'utilisation de tels instruments de politique.

## Éviter les pièges de l'intervention étatique

L'approche de l'État développementiste ainsi que les stratégies et politiques de développement associées accordent un poids considérable à l'intervention directe et indirecte de l'État dans la prise de décisions économiques ainsi qu'au fait d'influencer le comportement des agents économiques. Si elle n'est pas maîtrisée, cette intervention peut s'étendre au-delà de ce qui est nécessaire pour corriger les défaillances courantes du marché et ainsi mener à compléter, voire même à supplanter les marchés pour des raisons stratégiques. L'approche de l'État développementiste sera par conséquent vulnérable aux risques associés à l'intervention étatique.

Pour éviter ces pièges potentiels, l'État développementiste peut se tourner vers trois grands groupes : un leadership politique déterminé possédant une importante responsabilité de surveillance, en vue de veiller sur le comportement discipliné et transparent de tous les décideurs et agents économiques ; une bureaucratie autonome et professionnelle, censée maintenir son intégrité, y compris en cas de forte tentation ; et les principales parties prenantes, en particulier la société civile et les médias, qui détiennent d'une responsabilité de surveillance.

L'État développementiste a également à sa disposition un arsenal d'instruments d'intervention pour éliminer, ou du moins limiter l'exposition à ces risques. Il peut allouer les rentes de manière transparente et les relier à des objectifs de performances convenues, ou les éliminer dès que les circonstances cessent de les justifier. Il peut punir de lourdes peines tout mauvais usage ou tout détournement de l'aide. Et il peut recouvrir au marché en tant que moyen supplémentaire de maintenir l'efficacité et de motiver les agents économiques sur le plus long terme.

**Produites par la Commission économique pour l'Afrique (CEA), les notes d'orientation de la CEA se fondent sur diverses activités de recherche et d'analyse concernant le développement social et économique de l'Afrique, menées soit à la Commission soit en collaboration avec d'autres intervenants. La CEA a pour mandat d'appuyer le développement économique et social de ses États membres et d'encourager l'intégration régionale en Afrique. Pour de plus amples renseignements, veuillez contacter la Division des politiques macroéconomiques, CEA, Addis-Abeba, Éthiopie au +251-11-544-3264 ou adresser un courriel à l'adresse [policybriefs@uneca.org](mailto:policybriefs@uneca.org).**