



Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique

LE CADRE MACROÉCONOMIQUE DE LA TRANSFORMATION STRUCTURELLE DES ÉCONOMIES AFRICAINES





Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique

LE CADRE MACROÉCONOMIQUE DE LA TRANSFORMATION STRUCTURELLE DES ÉCONOMIES AFRICAINES

Pour commander *Le cadre macroéconomique de la transformation structurelle des économies africaines* par la Commission économique pour l'Afrique, veuillez contacter :

Publications

Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique

P.O. Box 3001

Addis-Abeba, Éthiopie

Tél : +251 11 544-9900

Fax : +251 11 551-4416

E-mail : ecainfo@uneca.org

Web : www.uneca.org

© 2016 Commission économique pour l'Afrique

Addis-Abeba, Éthiopie

Tous droits réservés

Première édition : mars 2016

ISBN: 978-99944-92-28-2

e-ISBN: 978-99944-92-48-0

La reproduction, en tout ou en partie, de la teneur de cette publication est autorisée. La Commission demande qu'en pareil cas, il soit fait mention de la source et que lui soit communiqué un exemplaire de l'ouvrage où sera reproduit l'extrait cité.

Conception : Phoenix DesignAid, Danemark

Imprimé à Addis-Abeba (Éthiopie) par le Groupe de la publication et de l'impression de la CEA, certifié ISO 14001:2004. Imprimé sur du papier sans chlore.

TABLE DES MATIÈRES

Sigles et abréviations	vii
Remerciements	viii
Avant-propos	ix
Chapitre 1 : Introduction	1
1.1 Contexte général	1
1.2 Aperçu	3
Chapitre 2 : La transformation structurelle en Afrique	5
2.1 Données comparatives	6
2.2 La transformation structurelle pour l'Afrique au XXI ^e siècle	9
2.3 Accélérer l'intégration régionale	14
2.4 Comblent les déficits de ressources humaines, d'infrastructures et d'institutions	17
Chapitre 3 : L'évolution des politiques de développement	26
3.1 Le développement planifié, 1960–1979	27
3.2 Les réformes économiques préconisées par les institutions financières internationales et leurs effets, 1980-1999	29
3.3 Un nouveau paysage économique et une aide en évolution, de 2000 au présent	35
Chapitre 4 : Cadre macroéconomique et stratégie de développement à long terme	40
4.1 Augmentation d'échelle de l'investissement public et de la fourniture de biens collectifs	43
4.2 Préservation de la stabilité macroéconomique pour attirer durablement l'investissement privé	43
4.3 Coordonner les politiques de l'investissement et les autres politiques de développement	44
4.4 Mobilisation des ressources et réduction de la dépendance à l'égard de l'aide	44
4.5 Assurer la viabilité budgétaire en recherchant la légitimité des opérations budgétaires	45

Chapitre 5 : Cadre macroéconomique et politiques budgétaires	46
5.1 Aspects institutionnels de la viabilité budgétaire	47
5.2 Légitimité de la fiscalité et fourniture de biens collectifs de qualité	49
5.3 Mettre un terme aux sorties illicites de capitaux et améliorer la gestion des ressources publiques	50
5.4 Transformer la rente minière en actifs productifs par des dépenses budgétaires favorables aux pauvres	53
5.5 La gestion des finances publiques et la viabilité à terme de la dette souveraine	55
Chapitre 6 : Le cadre macroéconomique – politiques monétaire et du taux de change et autres politiques financières	62
6.1 Le débat sur le ciblage de l’inflation	63
6.2 Une approche intégrée de la politique monétaire et de la politique du taux de change au niveau national, et la gestion des flux de capitaux	67
6.3 La mobilisation des ressources par le développement du secteur financier	71
Chapitre 7 : Observations de conclusion et principaux messages	77
Appendice 1. Les modèles macroéconomiques et les instruments de simulation dans la gestion des déséquilibres macroéconomiques	80
Appendice 2. Les structures organisationnelles de l’exécution: cohérence et coordination dans une stratégie de développement à long terme	83
Références	84

Liste des figures, tableaux et encadrés

Chapitre 2

Figure 2.1 :	La transformation structurelle de l'Afrique au XXI ^e siècle.....	13
Figure 2.2 :	Composition des exportations africaines officielles, 2010–2012.....	15
Figure 2.3 :	Croissance annuelle moyenne de l'IDH – pays en développement, par région	19
Figure 2.4 :	Pourcentage d'heures de travail perdues du fait des pannes d'électricité en Afrique et dans d'autres régions	21
Figure 2.5 :	Contributions à la croissance, 1990–2005	21
Figure 2.6 :	Indicateurs de qualité de la gouvernance en 2013 (classement par centile).....	22
Tableau 2.1 :	Emploi vulnérable et travailleurs pauvres, 2010 et 2012	10
Tableau 2.2 :	L'indice de développement humain et ses composantes, 2010 et 2013.....	18
Tableau 2.3 :	Déficit d'équipement, pays à faible revenu et à revenu moyen, Afrique et ailleurs.....	21
Encadré 2.1 :	Interactions dynamiques entre institutions et organisations et types possibles de régime politique.....	23
Encadré 2.2 :	Régime inclusif et régime extractif.....	24

Chapitre 3

Figure 3.1 :	Évolution historique – politique suivie, configuration institutionnelle et résultats	28
Figure 3.2 :	Accès des ménages aux services publics d'infrastructure, Afrique.....	31
Figure 3.3 :	Croissance de l'infrastructure, en Afrique et dans deux sous-régions de l'Asie.....	32
Figure 3.4 :	L'indice de développement humain, tendances et croissance annuelle, 1980-2013	34
Figure 3.5 :	L'arriéré de travaux de remise en état des infrastructures en Afrique, aux alentours de 2010	39
Tableau 3.1 :	L'indice de développement humain, tendances et croissance annuelle, 1980-2013	33
Encadré 3.1 :	Justification donnée à la déréglementation	31
Encadré 3.2 :	Les DSRP sont-ils une nouvelle mouture des programmes d'ajustement structurel?	36
Encadré 3.3 :	Un nouveau paradigme de développement pour l'Afrique, le NEPAD	37

Chapitre 4

Encadré 4.1 : Le Botswana concilie le court et le long terme41

Figure 4.1 : Cadre macroéconomique et stratégie de développement à long terme42

Chapitre 5

Encadré 5.1 : Une fiscalité déséquilibrée49

Encadré 5.2 : La possession d'actifs est une condition essentielle du bien-être de l'individu54

Encadré 5.3 : Les fonds de stabilisation en Norvège, au Chili et au Botswana57

Encadré 5.4 : Deux modèles stochastiques d'équilibre général dynamique du FMI utilisés dans les analyses de viabilité financière et de la dette.....59

Chapitre 6

Figure 6.1 : Le ciblage de l'inflation avant la crise dans les pays développés.....64

Figure 6.2 : Le ciblage de l'inflation dans les pays en développement et pays émergents à économie de marché64

Figure 6.3 : Le ciblage de l'inflation après la crise financière dans les pays développés66

Figure 6.4 : Le trilemme macroéconomique69

Encadré 6.1 : Comment les prix des denrées alimentaires et des combustibles influencent l'inflation des prix en Tanzanie67

Encadré 6.2 : Fonds de capital-investissement.....73

Encadré 6.3 : La prudence est une force.....73

Encadré 6.4 : Le financement intérieur en Afrique du Sud et au Kenya.....75

Encadré 6.5 : Services bancaires distribués par téléphonie mobile au Kenya.....75

Appendice 1

Figure A1.1 : Exemple de graphique en éventail.....80

Figure A1.2 : Analyse comparative des mesures pouvant être prises82

Sigles et abréviations

AERC	Consortium africain de recherche économique
APD	aide publique au développement
BAD	Banque africaine de développement
CAE	Communauté d'Afrique de l'Est
CDI	Cadre de développement intégré
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
COMESA	Marché commun de l'Afrique orientale et australe
CUA	Commission de l'Union africaine
DSRP	document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
FMI	Fonds monétaire international
IDE	investissement direct étranger
IDH	indice de développement humain
IFI	institution financière internationale
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PAS	programme d'ajustement structurel
PIB	produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPA	parité de pouvoir d'achat
PPTTE	pays pauvres très endettés
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SOAS	École des études orientales et africaines (Université de Londres)

Tous les montants sont en dollars des États-Unis, sauf indication contraire.

REMERCIEMENTS

La présente étude a été établie sous la direction de Carlos Lopes, Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), avec l'active participation d'Abdalla Hamdok, Secrétaire exécutif adjoint. L'équipe de rédaction du rapport a bénéficié des directives et de la supervision d'Adam Elhiraika, Directeur de la Division de la politique macroéconomique de la CEA. Le rapport repose sur une étude commandée par la CEA et écrite par le professeur Machiko Nissanke, de l'École des études orientales et africaines (SOAS) de l'Université de Londres, en consultation avec une équipe de la CEA. Cette équipe comprenait Chigozirim Bodart, Hopestone Chavula, Shirley Chinien, Zivanemoyo Chinzara, Sandjong Tomi Diderot, Abbi Kedir et Heini Suominen.

L'étude a beaucoup profité des observations et des suggestions du personnel des différentes divisions de la CEA et des échanges de vues qui ont eu lieu durant une réunion de réflexion sur le cadre de la politique macroéconomique pour la transformation économique de l'Afrique, qui a eu lieu le 19 décembre 2013 à Addis-Abeba, et durant une réunion d'un groupe d'experts sur les cadres de la politique macroéconomique pour la transformation économique de l'Afrique, qui a eu lieu aussi à Addis-Abeba les 3 et 4 septembre 2014.

Les spécialistes participant à la réunion de réflexion sont les suivants : Philip Ajack Boldit, du Ministère des finances et de la planification économique du Soudan du Sud, Kabbashi Suliman, professeur à l'Université de Khartoum, Witness Simbanegavi, du Consortium africain de recherche économique (AERC), Rosemary Atieno, professeure à l'Université de Nairobi, Theresa Moyo, de l'Université du Limpopo (Afrique du Sud), Ahmed Nuru, du Ministère de l'industrie d'Éthiopie, Rafik Bouklia Hassane, professeur à l'Université d'Oran (Algérie), Fantu Cheru, professeur à l'Université américaine de Suède, et Basani Baloyi, de l'Unité de recherche de la

stratégie d'entreprise et du développement industriel (Afrique du Sud).

La réunion du groupe d'experts a rassemblé : Assefa Admassie, de l'Association économique éthiopienne, Muluneh Ayalew, de la Banque nationale d'Éthiopie, Philip Ajack Boldit, du Ministère des finances et de la planification économique du Soudan du Sud, Mustafa Abdelgadir Mohammed Dinar, de la Banque centrale du Soudan, Neway Gebreab, de l'Institut éthiopien de recherche sur le développement, Hailu Hagos Gebremeskel, d'Ethiopia Connecting Partners, John Mutenyo, de l'Université Makerere (Ouganda), Joshua Otieno Opiyo, du Ministère de la décentralisation et du plan du Kenya.

L'équipe de la CEA est reconnaissante, pour leur contribution et leur aide, aux personnes suivantes : Siham Abdulmelik, Bekele Demissie, Demba Diarra, Melkamu Gebre Ezigiabher, Muna Jemal, Agare Kassahun, Colleen Kelapile, Yetinayet Mengistu, Charles Ndungu, Marcel Ngoma-Mouaya, Jimmy Ocitti, Mercy Wambui, Solomon Wedere, Teshome Yohannes de la CEA, ainsi que Bruce Ross-Larson et Joe Caponio de Communications Development Incorporated.

AVANT-PROPOS

La durabilité et le caractère inclusif de l'impressionnante période de croissance récente qu'a connue l'Afrique dépendent de la transformation structurelle des économies africaines, à la faveur d'une hausse de la productivité et d'une diversification de la production et des exportations. Les éditions de 2013 et 2014 du *Rapport économique sur l'Afrique* ont montré que l'Afrique se transforme. Mais le rythme de cette transformation est trop lent pour que la croissance récente se traduise par des gains parallèles de la réduction de la pauvreté et de la création d'emplois – ou pour encourager un développement durable et profitant à tous.

Pendant les années de l'ajustement structurel, la situation dans les pays africains a confirmé que la transformation structurelle n'a rien d'automatique. Au contraire, l'État a un rôle critique à jouer pour guider le processus, par une planification du développement avec des stratégies cohérentes permettant d'atteindre les objectifs de développement à court terme et à long terme.

Le présent rapport cherche à montrer qu'un cadre macroéconomique visant le développement est d'importance cruciale pour assurer une transformation structurelle à la fois viable à terme et profitant à tous. Un ensemble cohérent de politiques doit viser les trois volets de la transformation structurelle : les ressources humaines, l'infrastructure et les institutions. Les politiques budgétaire, monétaire et financière sont des éléments essentiels de ce cadre macroéconomique et elles doivent être complétées par des politiques menées dans des secteurs tels que le commerce, le progrès technologique et les services sociaux.

La politique budgétaire peut aider à instaurer une relation positive entre le secteur public et le secteur privé dans l'optique de la transformation structurelle. Les biens collectifs et les services publics de qualité aident à constituer des actifs productifs, en particulier au profit des pauvres. Ces biens et services contribuent aussi à l'appropriation nationale des stratégies de développement et encouragent la participation de l'individu privé à l'économie.

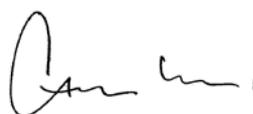
Cette relation est essentielle si l'on veut élargir l'assiette fiscale. Actuellement, beaucoup de pays africains sont encore trop dépendants des impôts perçus sur le commerce et sur les ressources naturelles. Il faut prendre

des mesures non seulement pour officialiser les activités informelles, mais aussi pour exploiter des options fiscales insuffisamment utilisées telles que l'imposition directe et l'imposition des entreprises. La relation avec les investisseurs étrangers dans le secteur des ressources naturelles, en particulier, doit être repensée. Plutôt que d'une course à l'abîme, les pays africains devraient s'engager dans une course au sommet et améliorer le climat de l'activité économique au lieu de se faire concurrence par une surenchère sous forme de concessions et de dérogations fiscales.

Comme le montre le présent rapport, la politique monétaire ne peut se limiter à une gestion réglementaire de la stabilité macroéconomique. La stabilité est certes importante pour la promotion de l'investissement intérieur et étranger mais elle doit s'accompagner de la recherche de l'objectif de développement durable, objectif à plus long terme.

La politique monétaire doit aussi être complétée par une réglementation financière adéquate pour enrayer les excès. L'émergence de sources innovantes de financement pour l'Afrique, notamment les prises de participation privées, offre non seulement de nouvelles perspectives, mais aussi de nouveaux problèmes. Pour en profiter pleinement, les pays doivent réduire le risque et l'instabilité de ces nouvelles sources de capitaux.

Les recommandations que l'on trouvera dans le présent rapport sont le fruit d'une évaluation complète de l'expérience des régimes macroéconomiques et de la transformation structurelle dans les pays africains et dans les pays émergents. La politique macroéconomique est un instrument puissant de transformation et d'inclusion. Mais son potentiel ne peut être valorisé que si l'on place la politique macroéconomique au cœur de la politique de développement en général.



Carlos Lopes

Le Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Afrique

CHAPITRE 1

INTRODUCTION

1.1 Contexte général

Depuis 2000, la croissance en Afrique est assez impressionnante. Dans le contexte d'une période de haute conjoncture sur les marchés des produits de base qui a commencé dès le début du siècle, l'Afrique, continent riche en ressources naturelles, a réalisé une impressionnante croissance de son produit intérieur brut – non seulement plus forte que dans son propre passé mais aussi que celle d'autres régions en développement, comme l'Amérique latine et les Caraïbes.

Entre 2001 et 2008, la croissance économique des pays africains a été proche de 6 % par an, et elle a permis à ces pays de surmonter dans d'assez bonnes conditions les conséquences de la grave crise financière mondiale de 2008-2009 et le retournement de conjoncture dans l'économie mondiale (FMI, 2013 ; BAD *et al.*, 2014). Et, contrairement aux tendances précédentes, les taux de croissance en Afrique centrale, orientale, australe et occidentale ont dépassé ceux de l'Afrique du Nord immédiatement après la crise, tandis que la croissance dans plusieurs des pays d'Afrique du Nord était victime des troubles politiques et des conflits civils survenus depuis 2010. Une croissance annuelle robuste de près de 5 % en Afrique devrait se poursuivre, ce qui ferait du continent l'une des régions du monde où la croissance est la plus rapide, celle-ci ayant été estimée à 3,9 % en 2014 (CEA, 2015)¹.

Ce retournement apparemment séculaire a entraîné un changement complet de comportement des investisseurs à l'égard des perspectives de l'Afrique, suscitant l'espoir que le continent deviendrait en fin de compte un nouveau pôle de croissance. Dans la presse écrite et parlée de par le monde, le discours est celui d'une renaissance africaine, d'une remontée de l'Afrique. Non seulement l'Afrique bénéficie de vastes ressources naturelles, mais elle pourra

aussi recevoir un dividende démographique (une population jeune en âge de travailler), facteur dont les investisseurs tiennent compte de plus en plus dans leurs décisions. De nombreux pays émergents – Brésil, Chine, Inde, République de Corée, Turquie et les États du Golfe qui sont riches en capitaux – ont intensifié leurs liens économiques avec l'Afrique et de plus en plus en font un important partenaire de développement, dans le cadre d'une coopération Sud-Sud connaissant une vigueur nouvelle. Cette forte croissance ne se borne pas à quelques pays riches en ressources, mais elle se propage à l'ensemble des autres pays à faible revenu ou revenu intermédiaire, comme l'Éthiopie et le Rwanda.

Pourtant, ce phénomène n'est pas universel. La majorité des pays africains ont à peine diversifié leur économie, dont la base reste étroite et fortement dépendante des produits de base, ou modifié de façon appréciable leur structure socioéconomique. L'investissement étranger et intérieur a certes beaucoup augmenté, la demande intérieure a progressé sous l'impulsion des classes moyennes au cours des 10 dernières années, mais la croissance en Afrique demeure tributaire de facteurs extérieurs. La période de haute conjoncture pour les produits de base, qui a changé complètement la perception des investisseurs, n'a pas encore produit des retombées à l'échelle de l'ensemble de l'économie d'un pays, d'une région ou du continent.

Malgré les premiers indices montrant que cette croissance se propage à tous les secteurs, au-delà de l'industrie pétrolière et minière, l'industrie manufacturière est toujours la parente pauvre, contribuant assez peu au PIB. Les facteurs qui faciliteraient l'essor de l'économie des pays africains sont encore bien ternes par comparaison à ceux qui ont animé l'Asie de l'Est il y a quelques décennies, région où la croissance dynamique est le résultat de la formation de réseaux productifs denses et de retombées importantes sur la consommation. Les pays africains ne peuvent guère accélérer la diversification et la transformation structurelle de leur économie ; ils profitent donc peu du dynamisme technologique qui entraîne la mondialisation, qui les laisse vulnérables aux chocs extérieurs.

¹ L'épidémie d'Ébola a affecté la croissance économique de plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest en 2014, mais n'a pratiquement pas eu d'impact sur la croissance économique de l'ensemble du continent.

C'est aussi pourquoi l'Afrique tarde à éliminer la pauvreté, et à cela s'ajoute une autre raison, le manque de cohérence des politiques de développement et des structures de la croissance économique depuis l'indépendance, époque où la plupart des pays africains souffraient d'une pauvreté endémique et d'une forte inégalité. Ce manque de cohérence est le résultat des effets conjugués d'une croissance faible et instable et de l'absence de filières qui permettraient de traduire la croissance en un développement large et profitant à tous (Thorbecke, 2011). Ce qui fait défaut avant tout, c'est une véritable intégration dans l'économie mondiale, une profonde transformation structurelle et une modernisation de l'agriculture – autant d'éléments qui ont été essentiels dans l'entrée de l'Asie de l'Est dans un cercle vertueux de croissance et de réduction de la pauvreté dans le contexte de la mondialisation.

L'Afrique australe, centrale, occidentale et orientale a pris du retard par rapport à d'autres régions dans la lutte contre la pauvreté². L'élasticité du taux de pauvreté par rapport à la croissance (dans quelle proportion la pauvreté peut être réduite pour un taux de croissance économique donné) est estimée à -0,7, soit beaucoup moins que le chiffre de -2,0 constaté dans d'autres régions en développement, à l'exception de la Chine (Banque mondiale, 2013). Ce faible taux de conversion montre combien il est urgent de trouver un mode de croissance favorable aux pauvres³ –, même si la réduction de la pauvreté constatée depuis 2005 environ est un premier indice d'espoir – en raison de la prévalence de l'extrême pauvreté et de la forte inégalité des revenus et de la répartition des actifs.

En 2010, la moitié environ de la population de l'Afrique australe, centrale, occidentale et orientale vivait toujours dans l'extrême pauvreté de revenu,

-
- 2 Voir Nissanke et Thorbecke (2010) pour des analyses comparatives de la relation entre mondialisation, inégalité et pauvreté en Asie, en Afrique et en Amérique latine. Nissanke (2014a) développe l'analyse antérieure, en intégrant les effets de la récente période de croissance sur la réduction de la pauvreté en Afrique (hors Afrique du Nord).
 - 3 Voir Nissanke et Thorbecke (2006a, 2006b et 2010) pour un complément d'examen de la relation entre le mode de croissance et les effets de redistribution favorables aux pauvres.

c'est-à-dire que chacun devait vivre avec 1,25 dollar par jour *ou moins*. Plus des deux tiers des habitants de cette région vivaient en dessous du seuil de pauvreté de 2 dollars par jour.

Le coefficient de Gini moyen – mesure de l'inégalité – en Afrique australe, centrale, occidentale et orientale, sur la base des données sur la consommation des ménages, était de 45,1, tandis que dans 26 pays africains, le coefficient de Gini dépassait 40. Cela fait de la région l'une des plus inéquitables dans le monde, juste après l'Amérique latine et les Caraïbes, où le coefficient moyen de Gini est de 50,1 sur la base de la répartition des revenus⁴. En 2010, six des dix pays les plus inégalitaires dans le monde se trouvaient en Afrique subsaharienne (BAD, 2012). La polarisation aux deux extrémités de la répartition est encore plus frappante sans doute, car les plus riches captent la plus grande part du revenu, tandis que les plus pauvres, en particulier en milieu rural, ne recueillent qu'une part minime. Cette polarisation pourrait compromettre la cohésion sociale.

Le mode passé de croissance en Afrique peut être amélioré par l'utilisation efficace des fonds qui pourraient être dégagés par l'exploitation des ressources naturelles et par un élargissement d'un développement largement réparti et profitant à tous (chap. 2). Alors qu'en Afrique l'impératif de transformation structurelle est désormais largement reconnu, il faut mettre en place et appliquer effectivement un ensemble approprié de politiques macroéconomiques et autres⁵. Les prescriptions de politique orthodoxe, telles qu'on les voit dans

4 La répartition des revenus est généralement plus inégale que la répartition de la consommation; la Banque mondiale (2013) estime ainsi que l'Afrique subsaharienne est à peu près aussi inégalitaire que l'Amérique latine.

5 Par exemple, l'une des études de politique générale les plus récentes du FMI (2014b) présente des indications empiriques reposant sur des corrélations entre pays et des études de cas par pays, afin de montrer le rôle de la transformation structurelle et de la diversification de l'économie dans le maintien d'une croissance à long terme et de la stabilité macroéconomique dans les pays à faible revenu. Cependant, cette étude ne propose pas de cadre cohérent de politique économique qui puisse faciliter la transformation et la diversification. Au contraire, elle se borne à un examen de diverses mesures disparates, en fonction du mérite de chacune d'elles.

le Consensus de Washington et dans le Consensus dit post-Washington, ne sont pas parvenues à susciter un changement structurel assez rapide pour résoudre les problèmes pressants du développement en Afrique. En particulier, un aspect essentiel du présent document est qu'un cadre classique traitant uniquement de la préservation de la stabilité macroéconomique ne suffit pas pour accélérer le changement structurel.

Nous proposons donc un cadre macroéconomique pour la transformation structurelle déterminé par une stratégie de développement à long terme afin de faciliter la transformation des structures économiques et sociales et d'assurer un retour d'information positif dans la corrélation investissement-croissance et dans le déclenchement d'une croissance équitable, favorable aux pauvres. Ce cadre devrait être conçu comme l'un des mécanismes critiques pour poser la base institutionnelle d'un partenariat public-privé productif, essentiel pour faire avancer le programme de développement de l'Afrique.

1.2 Aperçu

La présente étude expose ce cadre macroéconomique et son plan est le suivant. Au chapitre 2, on traite de la question critique qui se pose aux équipes dirigeantes africaines : comment organiser la transformation structurelle au cours des décennies qui viennent en fonction de l'expérience acquise par l'Afrique et de sa situation actuelle. À la section 2.1, on examine l'expérience de l'Afrique en matière de changement structurel dans une perspective comparative des différents modèles d'intégration dans la mondialisation des pays en développement.

À la section 2.2, on examine quelle sorte de transformation structurelle l'Afrique devrait rechercher au XXI^e siècle afin que le continent puisse transformer son secteur rural et son secteur informel.

La section 2.3 traite de la création d'une économie articulée, en rapport avec les efforts déployés

pour approfondir l'intégration régionale. Comme beaucoup de pays africains sont trop petits pour avoir un marché viable et sont trop géographiquement compartimentés, une structure économique articulée devient réalisable moyennant une intensification de l'intégration régionale afin de créer un marché régional animé exploitant les externalités dynamiques et les effets d'agglomération.

À la section 2.4, on examine comment procéder vers cette transformation structurelle dans les conditions difficiles que l'on trouve en Afrique, en particulier s'agissant des déficits dans les trois domaines du développement humain, de l'infrastructure et des institutions (notamment la gouvernance). La réduction de ces trois déficits servirait d'éléments constitutifs pour déplacer l'avantage comparatif révélé de l'Afrique, respectivement en produisant des actifs productifs primaires importants, en améliorant les actifs productifs secondaires et en reliant les activités économiques, et en produisant un partenariat public-privé productif pour le développement socioéconomique.

Sur la base de cette analyse de la notion de transformation structurelle, le chapitre 3 traite de l'évolution du cadre macroéconomique et de la politique de développement en Afrique. On présente d'abord un examen de l'évolution de la relation entre le cadre de politique générale, la configuration institutionnelle et les résultats macroéconomiques au cours des 40 dernières années du XX^e siècle, période où la politique générale a brutalement changé avec le changement du paradigme de développement (sect. 3.1 et sect. 3.2). Nous montrons comment aucun de ces deux régimes n'a réussi à encourager l'Afrique à réaliser les investissements publics nécessaires pour attirer l'investissement privé et à fournir des biens collectifs de qualité aux acteurs nationaux. La section 3.3 traite du nouveau paysage qui influence le choix des politiques macroéconomiques pendant la première décennie de ce siècle, ainsi que des perspectives et difficultés qui se présentent du fait de l'évolution des conditions internes et externes.

S'appuyant sur les enseignements antérieurs découlant de l'expérience de l'Afrique dans le choix d'un modèle, le chapitre 4 présente le cadre macroéconomique proposé. Nous soulignons qu'il faut arbitrer à court terme entre les deux objectifs de la stabilité et du développement en replaçant les politiques macroéconomiques dans un cadre de planification axé sur le développement, avec un ensemble cohérent de politiques économiques entendues au sens large et un système d'institutions résultant d'une évolution endogène, pour en faire une configuration institutionnelle permettant d'assurer la transformation structurelle. Le chapitre présente cinq composantes principales du cadre macroéconomique proposé – l'augmentation de l'investissement public et de la fourniture de biens collectifs ; la préservation de la stabilité macroéconomique pour attirer et soutenir l'investissement privé ; la coordination de la politique d'investissement et autres politiques de développement ; la mobilisation des ressources et la réduction progressive de la dépendance à l'égard de l'aide ; et la réalisation de la durabilité budgétaire par la recherche de la légitimité budgétaire. Ces composantes sont examinées plus en détail aux chapitres 5 et 6, sur la base de la répartition entre politique budgétaire et politique monétaire.

Au chapitre 5, on examine la configuration possible de la politique budgétaire. La section 5.1 souligne l'importance d'une démarche coordonnée dans le choix de la politique budgétaire. Au-delà des débats classiques sur la discipline budgétaire nécessaire à la stabilité macroéconomique, nous adoptons une perspective institutionnelle sur la question de la durabilité et de la légitimité budgétaires, et préconisons une démarche intégrée de mobilisation des recettes publiques et de dépenses publiques favorables aux pauvres comme condition préalable

de l'édification de l'État-nation en Afrique. On examine : comment établir la légitimité budgétaire avec la fourniture de biens collectifs de qualité (sect. 5.2) ; les moyens d'interrompre la sortie illicite de flux financiers et d'améliorer la gestion des ressources publiques (sect. 5.3) ; comment transformer la richesse en ressources naturelles en actifs productifs par des dépenses publiques favorables aux pauvres (sect. 5.4) ; et comment gérer les finances publiques et la dette souveraine de façon durable par une gestion macroéconomique anticyclique et des institutions de gestion des ressources publiques (sect. 5.5).

Au chapitre 6, on commence par examiner le débat sur la politique monétaire avec une réappréciation critique du régime de ciblage de l'inflation (sect. 6.1). On examine ensuite les différentes options de la politique monétaire intérieure avec la gestion du taux de change et des mouvements de capitaux pour une économie ouverte, devenant progressivement mieux intégrée dans le système financier mondial (sect. 6.2). Nous soulignons l'importance de la réglementation prudentielle pour maîtriser les excès du marché dans le cadre de la politique monétaire et financière. La section 6.3, après avoir porté un regard prudent sur certains nouveaux instruments financiers et un regard plein d'espoir sur les sources potentielles de ressources financières, traite de l'importance de l'approfondissement des marchés financiers nationaux.

Au chapitre 7, dans les remarques de conclusion, on réexamine les principaux éléments du cadre macroéconomique pour la transformation structurelle de l'Afrique au XXI^e siècle en donnant une liste des principaux messages découlant des analyses effectuées.

CHAPITRE 2

LA TRANSFORMATION
STRUCTURELLE EN
AFRIQUE

2.1 Données comparatives

Dans les travaux traitant d'économie du développement, le changement structurel est habituellement considéré en termes de changement de la composition sectorielle de la production ou de l'emploi dans les secteurs d'activité primaire, secondaire et tertiaire sous l'effet du développement économique⁶. Cependant, il faut pousser un peu plus loin l'analyse avant de pouvoir définir des politiques de transformation structurelle, allant au-delà d'une interprétation linéaire de la progression du secteur primaire à des secteurs secondaires ou tertiaires, et c'est ce que constatent plusieurs études récentes.

Par exemple, constatant un important écart de productivité entre secteurs et le caractère hétérogène et dualiste de la productivité dans les secteurs de l'économie des pays en développement, McMillan et Rodrik (2011) examinent la relation entre la transformation structurelle et la croissance de la productivité. Ils suggèrent que la croissance de la productivité globale peut être obtenue par des augmentations de productivité *au sein* des secteurs par l'accumulation de capital, le changement technologique, la rationalisation industrielle et d'autres moyens⁷, d'une part et, d'autre part, par un mouvement de ressources – d'activités à faible productivité vers des activités à forte productivité *entre* secteurs.

Leur analyse empirique des éléments qui contribuent à la croissance de la productivité du travail, appliquée à des données historiques relatives à 38 pays entre 1990 et 2005, révèle une image contrastée parmi des pays appartenant à des régions différentes, en particulier entre les pays d'Asie de l'Est, d'une part, et les pays d'Afrique et d'Amérique latine, d'autre part : alors que les pays asiatiques ont généralement

connu un changement structurel augmentant la productivité, en Amérique latine et en Afrique le changement structurel a réduit celle-ci.

En Asie, la croissance annuelle moyenne de la productivité du travail a été de 3,87 %, chiffre qui se décompose en 3,31 % de croissance de la productivité à l'intérieur des secteurs – 0,57 % résultant du déplacement de la main-d'œuvre des secteurs à faible productivité vers ceux à forte productivité. Par contraste, en Afrique, la croissance annuelle moyenne de la productivité du travail a été nettement plus faible, à 0,86 %, chiffre qui est la résultante d'une croissance positive de la productivité de 2,13 % à l'intérieur des secteurs, mais qui est compensée par une baisse de 1,27 % de la productivité résultant d'un mouvement de main-d'œuvre intersectoriel dans la *mauvaise* direction⁸.

Cette évolution négative du changement structurel est particulièrement évidente dans les pays fortement dépendants du pétrole et des produits minéraux comme le Nigéria et la Zambie, où la part de l'industrie manufacturière et des services a diminué tandis que celle de l'agriculture augmentait pendant la même période. En fait, les pays qui ont un avantage comparatif de ressources naturelles en Amérique latine et en Afrique australe, centrale, occidentale et orientale sont ceux qui ont connu un changement structurel réduisant de la façon la plus accusée la productivité. Dans ces régions, la main-d'œuvre s'est déplacée, mais dans la mauvaise direction par rapport à ce qui serait un changement structurel favorable à la croissance – depuis des activités plus productives à des activités moins productives, souvent les activités informelles, avec des effets négatifs sur la productivité et la croissance économique.

En divisant une base de données couvrant la période 1960-2010 en trois sous-périodes, De Vries, Timmer et De Vries (2013) poursuivent l'analyse de

6 Par exemple, voir Kuznets (1966 et 1971) et Chenery (1979) où l'on trouvera des propositions classiques sur les corrélations empiriques des changements structurels accompagnant le développement économique.

7 L'expression « rationalisation industrielle » renvoie aux processus par lesquels les entreprises les moins productives disparaissent, tandis que celles qui restent se défont d'une main-d'œuvre en excédent (McMillan et Rodrik, 2011:16).

8 De même, en Amérique latine, la croissance de la productivité totale du travail a été de 1,35 % par an, ce qui est la résultante d'une croissance positive de la productivité dans les secteurs de 2,24 %, et d'une diminution de la productivité intersectorielle de 0,88 %.

l'expérience africaine du changement structurel. Ils constatent que pendant la première période, qui fait suite à l'accès à l'indépendance (1960-1975), l'expansion de l'industrie manufacturière a entraîné une augmentation de la productivité globale grâce à une réaffectation intersectorielle de la main-d'œuvre de l'agriculture à l'industrie manufacturière, qui a entraîné des gains d'efficacité. Cependant, ce processus d'amélioration de la productivité et de la croissance résultant du changement structurel s'est essouffé entre 1975 et 1990. Depuis 1990, le changement structurel se caractérise par des gains statiques mais par des pertes dynamiques, la main-d'œuvre se déplaçant de l'agriculture et de l'industrie manufacturière vers le secteur des services, et notamment le commerce de détail, l'hôtellerie, les transports et la distribution.

De Vries, Timmer et De Vries (2013) expliquent que les gains statiques résultent du fait que la productivité du travail dans le secteur des services était plus grande que dans l'agriculture, mais qu'au contraire des pertes dynamiques se sont produites du fait que la croissance de la productivité de la main-d'œuvre dans les services était plus faible que dans l'industrie manufacturière.

En Afrique, depuis les années 80, la productivité relative par rapport à la frontière technologique mondiale s'est en outre régulièrement dégradée dans tous les secteurs. De Vries, Timmer et De Vries (2013) suggèrent que la migration de la main-d'œuvre vers le secteur des services à faible productivité marginale ne contribue pas à la croissance globale dans la plupart des pays africains. Ce modèle de changement structurel est aussi présent, typiquement, dans les pays d'Amérique latine mais non dans les pays asiatiques, où la productivité relative comparée à la frontière technologique s'est notablement améliorée.

Ces auteurs formulent trois conclusions sans équivoque : d'abord, la transformation structurelle doit être associée à une croissance de la productivité globale du travail et à un déplacement de la main-d'œuvre vers les secteurs ayant des possibilités de croissance dynamique ; ensuite, il est plus difficile de réaliser un changement structurel améliorant la

productivité sur la base d'une activité économique déjà fragile, quel que soit le secteur concerné ; et enfin, la nature et le rythme de la transformation structurelle sont d'importance critique pour le développement économique. Ces auteurs conviennent que selon les preuves empiriques de plus en plus acceptées, les économies ayant un avantage comparatif révélé dans les ressources naturelles et dans la spécialisation dans l'exportation de produits primaires sont en fait désavantagées par rapport aux pays ayant un avantage comparatif dans les ressources humaines et la spécialisation à l'exportation de produits manufacturés. Le premier groupe de pays, en Afrique et en Amérique latine, n'a pas pu réaliser un changement structurel améliorant la productivité en cours grâce à l'intégration dans l'économie mondiale, à mesure que la mondialisation s'est accélérée depuis le début des années 90.

Le modèle de plus en plus divergent du changement structurel parmi les pays en développement depuis 1990, comme le constatent les deux études, corrobore encore les conclusions d'études comparatives telles que celles de Nissanke et Thorbecke (2010) et Nissanke (à paraître), en particulier concernant le fait que la différence dans le niveau de développement atteint par les différents pays dans la phase récente de la mondialisation s'explique plus facilement par la nature spécifique de l'intégration et de la spécialisation des différents sous-groupes de pays, que par le degré d'ouverture au commerce et à l'investissement, comme on le prétend souvent.

Ainsi, l'intégration dans l'économie mondiale ne garantit pas un changement structurel favorable à la productivité. Les effets de la mondialisation sur la croissance et sur la pauvreté sont divers, dépendent du contexte, et en soi les forces de la mondialisation ne sont ni bénéfiques ni défavorables aux perspectives de développement. Au contraire, la différente aptitude à la transformation structurelle pour entretenir la croissance, ainsi que la rapidité relative des progrès dans la réduction de la pauvreté, peuvent s'expliquer par les structures internes de la croissance économique des différents pays et par les formes d'intégration qu'ils recherchent. Une analyse comparative de l'effet de la mondialisation

dans les trois grandes régions en développement de l'Asie, de l'Afrique subsaharienne et de l'Amérique latine (Nissanke et Thorbecke, 2010) montre que la mondialisation est plus efficace pour les pauvres, quand la croissance entraînée par la mondialisation crée en plus grand nombre des emplois stables à un rythme régulier pour une population et une main-d'œuvre qui ne cessent d'augmenter.

L'effet de création d'emplois dû à la croissance est prononcé dans la plupart des pays d'Asie orientale, où la mondialisation a apporté une réduction substantielle de la pauvreté grâce à une croissance vigoureuse, malgré une augmentation de l'inégalité⁹. En fait, l'Asie orientale est la région du monde largement considérée comme ayant le plus profité de l'effet dynamique de la croissance procuré par la vague récente de mondialisation. La région a profité des effets puissamment favorables à la croissance de l'ouverture de l'économie par le commerce et l'investissement direct étranger direct (IDE), par exemple. La plupart des pays d'Asie orientale, suivant agressivement une stratégie de développement orientée vers l'extérieur, ont non seulement géré l'intégration dans l'économie mondiale beaucoup plus tôt que les autres pays en développement, mais ont également renforcé leurs liens avec elle. Ainsi, leur stratégie d'intégration active a beaucoup contribué à un changement structurel favorable à la productivité.

L'orientation des dépenses publiques favorable aux pauvres, notamment en milieu rural, aux premières phases du développement a largement contribué à une répartition équitable de la croissance en Asie orientale durant les années 60 et 70¹⁰. Dès cette époque, les gouvernements ont tenté d'aider les pauvres à constituer progressivement des actifs

9 Nissanke et Thorbecke (2008) résument les constatations de l'impact de la mondialisation sur les pauvres en Asie.

10 Ainsi, la croissance dans les pays d'Asie orientale durant les années 60 et 70 a pu être décrite comme fortement égalitaire et comme un modèle de « croissance partagée » dans plusieurs études antérieures (Ahuja *et al.*, 1997; Campos et Root, 1996). Ce modèle de croissance partagée, malheureusement, est de plus en plus compromis, en particulier depuis les années 90, et la croissance économique s'accompagne désormais d'une montée de l'inégalité dans la plupart des pays asiatiques sous l'effet de l'actuelle vague de mondialisation.

productifs par des mesures telles qu'une répartition équitable de la terre, par la fourniture de services publics tels que l'éducation primaire gratuite et universelle, par la promotion de la petite entreprise et le développement de l'équipement rural, sous forme de routes, d'ouvrages d'irrigation, d'écoles, de services de soutien à l'agriculture, de postes de santé et de systèmes d'irrigation. Cette croissance favorable aux pauvres en Asie orientale n'est évidemment pas la simple manifestation d'une croissance entraînée par le marché.

S'appuyant sur cette orientation des dépenses publiques en direction des pauvres pour améliorer la productivité dans l'agriculture et organiser le développement rural, la politique de réduction de la pauvreté, par la suite, a entraîné une forte augmentation de la demande de main-d'œuvre non qualifiée et semi-qualifiée, animée par l'exportation de marchandises à forte intensité de main-d'œuvre et par l'IDE à vocation commerciale, amenant avec lui le transfert de technologie, de connaissance et de savoir-faire. Les structures de la production et du commerce dans la plupart des pays d'Asie orientale ont été caractérisées par une amélioration continue de cette base au moyen de la diffusion active de la technologie et l'apprentissage sur le lieu de travail, permettant un déplacement de l'avantage comparatif de chaque pays dans le modèle dit du vol d'oies sauvages, pour former un réseau dense de production de « l'usine Asie » dans la région de l'Asie et du Pacifique (Baldwin, 2012 ; Lin, 2011).

Profitant de l'évolution rapide de leurs avantages comparatifs dynamiques et de leur spécialisation grandissante dans des secteurs ayant de fortes retombées, les pays d'Asie orientale ont porté au maximum les avantages collectifs de ces stratégies. Cela a suscité une régionalisation de la chaîne d'offre et des réseaux de production grâce à l'intégration verticale des produits manufacturés, sur la base d'une croissance des marchés régionaux et mondiaux de leurs produits.

Or l'Afrique et l'Amérique latine ont manqué le coche. Les observations empiriques découlant de ces études comparatives montrent assez combien il

importe que les responsables politiques s'attachent à l'intégration stratégique, sans se contenter d'attendre passivement une intégration assurée par des investisseurs privés en réponse aux signaux et incitations du marché.

Cette politique stratégique devrait être adoptée pour améliorer la productivité de chaque secteur et pour aider à transformer les structures productives et commerciales au profit de secteurs ayant un fort potentiel de création d'emplois stables, qui ont la capacité de susciter d'importantes retombées et de valoriser des externalités dynamiques. Les politiques de libéralisation des échanges et de l'investissement, à elles seules, n'expliquent pas cette évolution et se sont traduites au contraire par une croissance non créatrice d'emplois, par une précarisation grandissante de l'emploi et par la montée de l'économie informelle¹¹.

2.2 La transformation structurelle pour l'Afrique au XXI^e siècle

Le type de changement structurel entraînant une diminution de la productivité constaté en Afrique australe, centrale, occidentale et orientale au cours des 30 dernières années, depuis le milieu des années 70, est une conséquence directe de l'extrême pénurie des investissements productifs dans le secteur public et le secteur privé. Ce modèle se traduit par une interruption du développement socioéconomique, que l'on constate pendant cette période dans une situation économique extrêmement défavorable dans une grande partie du continent.

11 Comme les pays africains, plusieurs pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont connu une croissance faible et une montée de l'inégalité pendant les années 80 et 90, époque où la mondialisation entraînait un modèle de croissance essentiellement non créateur d'emplois avec un impact pratiquement nul sur la pauvreté (Thorbecke et Nissanke, 2008). La récente et impressionnante réduction de la pauvreté en Amérique latine et dans les Caraïbes peut être attribuée à des innovations institutionnelles allant dans le sens de la protection sociale, par exemple l'organisation de transferts en espèces sous condition de revenu au Mexique et au Brésil. (Thorbecke, 2013a).

Prédominance continue de l'économie informelle et absence à peu près totale de changement de l'avantage comparatif

Dans un processus normal de changement structurel entraînant une hausse de la productivité, les activités informelles et les entreprises informelles sont censées constituer progressivement des actifs productifs de façon à assurer leur croissance et leur transformation en unités économiques formelles et plus robustes. Or, au lieu de ce reclassement progressif, la plupart des économies africaines sont restées dans la même situation. Et surtout, la plupart des pays ont vu se produire une tendance inverse : la montée de l'économie informelle avec un épuisement rapide des stocks d'actifs productifs. Le déplacement de la main-d'œuvre de l'industrie manufacturière et de l'agriculture vers le secteur des services depuis 1990, que l'on a évoqué plus haut, en témoigne. Alors que le déplacement de la main-d'œuvre de l'industrie manufacturière est lié à la précarisation de l'emploi et à l'accentuation du caractère informel des activités, la main-d'œuvre rurale pauvre s'est dirigée, à partir de l'agriculture, vers l'économie informelle qui se constituait à la périphérie des villes.

C'est principalement pour ces raisons que l'économie informelle, avec son extrême fragilité, reste une source importante d'emploi et de revenu pour beaucoup de ménages urbains et ruraux en Afrique. Selon les estimations consignées dans les résultats des enquêtes (BAD *et al.*, 2010), la part moyenne de l'emploi informel dans l'emploi non agricole total en Afrique australe, centrale, occidentale et orientale était en 1990-1994 de 76 % ; il a augmenté notablement durant les années 90, voire jusqu'à 82 à 95 % environ dans certains pays d'Afrique comme le Tchad et le Mali. Au contraire, en 2000-2007, ce chiffre, pour l'Afrique du Nord, était de 47 %, sans changement par rapport à 1995-1999.

La fragilité et l'insécurité de l'emploi informel transparaissent dans les statistiques du marché du travail. Comme la plupart de ceux qui arrivent dans le marché du travail sont absorbés dans des activités ayant lieu dans les ménages et les micro-entreprises, la part des salariés dans la population active (avec ou

Tableau 2.1 Emploi vulnérable et travailleurs pauvres, 2010 et 2012

	Emploi vulnérable ^a (% de l'emploi total)		Travailleurs pauvres ^b (% de l'emploi total)	
	2010	2012	2010	2012
Monde entier	53.10	49.20	26.6	12.3
Pays développés et Union européenne	11.20	10.10
Autres pays d'Europe ^c et Communauté d'États indépendants	23.80	19.70	5.0	1.7
Asie de l'Est	58.40	48.90	31.2	5.6
Asie du Sud-Est et Pacifique	65.20	61.10	33.7	11.7
Asie du Sud	81.30	76.90	43.9	24.4
Amérique latine et Caraïbes	35.80	31.50	7.8	3.5
Moyen-Orient	33.50	27.00	1.4	1.8
Afrique du Nord	42.10	41.40	9.5	6.4
Afrique centrale, orientale, australe et occidentale	81.80	77.20	56.7	40.1

a. Somme du nombre de travailleurs indépendants et de travailleurs familiaux.

b. Personnes employées vivant dans un ménage qui gagne moins de 1,25 dollar par jour par personne.

c. Pays d'Europe centrale et du Sud-Est non membres de l'Union européenne.

Source : D'après le *Rapport sur le développement humain 2014* du PNUD (2014), tableau 2.4, établi à partir de données de l'Organisation internationale du Travail (OIT).

non des contrats permanents) ne dépasse pas 2 % ou 3 % au milieu des années 2000, même dans certains des pays relativement dynamiques comme le Ghana, le Rwanda et la Tanzanie (Lin, 2011). La précarité de ces activités est également manifeste dans la part très élevée de l'emploi vulnérable et de la proportion de travailleurs pauvres dans l'emploi total en Afrique australe, centrale, occidentale et orientale, comme en Asie du Sud, par comparaison avec d'autres régions du monde (tableau 2.1).

En outre, sans un investissement augmentant la productivité et l'acquisition rigoureuse de compétences, de technologie et de connaissance, l'avantage comparatif révélé de beaucoup de pays africains demeure statique pendant toute la période. Les structures de leur dotation relative en ressources, qui reposent soit sur les ressources minérales, soit sur l'agriculture, et qui les spécialisent dans l'exportation de produits primaires, modèle hérité de la période coloniale, n'ont pas subi de changements fondamentaux depuis l'accès à l'indépendance. La forme de leur intégration dans l'économie mondiale

est donc déterminée par leurs avantages comparatifs statiques dans la dotation relative de ressources.

Demeurant fortement dépendantes des produits pétroliers et des produits minéraux, les économies africaines riches en ressources sont gravement handicapées dans la réalisation d'un programme de développement égalitaire. Les nombreux travaux sur « la malédiction des ressources naturelles » ou encore « le syndrome hollandais » examinent amplement les questions d'économie politique posées par la gestion des conflits de répartition des rentes sur les ressources naturelles, ainsi que la tâche redoutable de gérer une macroéconomie sur plusieurs cycles successifs de variation des cours des produits de base¹². Ces économies sont également handicapées du fait que le secteur des ressources naturelles constitue souvent une enclave dans le territoire du pays et ne parvient pas à créer des emplois sûrs à

12 Ces questions seront de nouveau examinées en détail aux chapitres 3 et 5.

l'échelle de l'économie en engendrant spontanément des liaisons et en suscitant des retombées à grande échelle. Fondamentalement, en raison de la forte intensité capitaliste de la technologie utilisée, les secteurs des ressources naturelles ne créent pas beaucoup d'emplois et ne peuvent donc pas beaucoup contribuer à l'accumulation et à la formation d'un capital humain productif.

Par contraste, la plupart des pays pauvres en ressources naturelles s'appuient sur des activités traditionnelles, dans la petite agriculture. Ces pays sont entrés dans le nouveau millénaire avec très peu d'investissements publics et peu de gains technologiques dans l'agriculture, ce qui maintient leurs populations rurales isolées et fragmentées et les prive de perspectives d'activités plus productives. De ce fait, rares sont les pays africains pauvres en ressources qui se trouvent près de la phase critique du décollage qui va avec le développement économique.

La transformation structurelle envisagée en Afrique doit donc remédier à ces graves défaillances par l'adoption d'une stratégie s'appuyant sur des efforts concertés de la société pour orienter l'investissement public et privé vers de nouvelles activités dynamiques.

Les caractéristiques nouvelles de l'industrialisation

Les travaux sur le développement économique associent le changement structurel à l'accélération de l'industrialisation et de l'urbanisation avec l'innovation technologique et l'accumulation de capital (Lin, 2011). Comme le notent Murphy *et al.* (1989), pratiquement tous les pays qui ont connu une croissance rapide de leur productivité et de leur niveau de vie au cours des 200 dernières années y sont parvenus par l'industrialisation. Les pays qui se sont industrialisés avec succès, c'est-à-dire ceux qui se sont tournés vers la production de produits manufacturiers en tirant parti des économies d'échelle, sont ceux qui sont devenus riches, qu'il s'agisse de la Grande-Bretagne au XVIII^e siècle ou de la Corée et du Japon au XX^e siècle. (Murphy *et al.*, 1989, p. 1003). De même, Rodrik (2011) souligne que l'industrie manufacturière recèle un

potentiel beaucoup plus grand d'absorption de la main-d'œuvre excédentaire que l'agriculture ou les activités informelles traditionnelles. Il voit dans l'industrie manufacturière le « secteur de la convergence » capable de mettre une économie sur « l'escalier mécanique » de l'industrialisation.

En même temps, avec l'impératif de l'adoption des écotecnologies « vertes et propres », la nature de l'industrialisation doit changer radicalement. Avec le progrès technologique, les structures organisationnelles de la production industrielle vont aussi probablement subir des changements fondamentaux. Baldwin (2012), par exemple, prédit que les activités économiques mondiales et régionales au XXI^e siècle se caractériseront par une forte interconnectivité dans le complexe de corrélation « commerce-investissement-services-propriété intellectuelle » dans lequel : le commerce sera dominé par les échanges transfrontières de pièces détachées plutôt que de produits finis ; l'investissement international se fera dans les facilités de production, la formation, la technologie et les stratégies commerciales à long terme ; les services d'infrastructure (télécommunications, services d'Internet, fret aérien, financement des échanges commerciaux, dédouanement) seront utilisés pour coordonner la production ; et les flux transfrontières intégreront la propriété intellectuelle, ainsi que le savoir-faire de gestion et de commercialisation.

Les pays africains devront s'assurer qu'ils seront bien aux premières loges dans l'avènement de cet ordre nouveau. Comme le note le *Rapport sur les perspectives économiques en Afrique 2014*, (BAD *et al.*, 2014), les chaînes d'offre et de valeur mondiales pourraient de plus en plus dominer l'intégration de l'Afrique dans l'économie mondiale, ce qui exige un secteur des services puissant assurant efficacement la logistique. Il faudra peut-être pour cela une refonte de la composition sectorielle vers les services qui soutiennent les activités des autres secteurs, c'est-à-dire l'industrie manufacturière et minière et l'agriculture. L'augmentation de la part des services dans le PIB induite par les changements technologiques et organisationnels pourrait alors avoir lieu, plutôt qu'un simple passage à l'industrie

manufacturière classique. Arrivant les derniers, les pays africains ne doivent donc pas nécessairement imiter les processus suivis par les pays avancés et les nouveaux pays industriels d'aujourd'hui.

De même, une fois constituée l'infrastructure économique permettant d'améliorer la connectivité des populations vivant dans les zones rurales reculées, les coûts de transport et de communication ainsi que les coûts associés de la coordination devraient baisser dans de nombreuses régions. Cela permettrait une dispersion des activités dans les zones rurales ou semi-rurales et devrait ouvrir un ensemble entièrement nouveau de perspectives d'emploi dans les zones rurales ou périurbaines. Un tel développement rural et une telle diffusion spatiale pourraient réduire les externalités négatives liées à l'encombrement excessif des villes (circulation intense, prix élevé des terrains, criminalité, pollution), voire, dans certains cas, court-circuiter entièrement ces problèmes, qui alors ne se poseraient pas. Reflétant une tendance à l'innovation, à la technologie verte et à des modes de vie non urbains, l'évolution de l'Afrique vers sa propre transformation structurelle, vers l'industrialisation et l'urbanisation pourrait revêtir un caractère tout à fait unique.

Vers une économie articulée et auto-entretenu

De ce point de vue prospectif, nous proposons une manière nouvelle d'analyser le changement structurel dans l'Afrique du XXI^e siècle en tenant compte des enseignements dégagés par les derniers arrivés, comme le montre graphiquement la figure 2.1. Nous commençons par un objectif économique général d'articulation de l'économie, dans laquelle les activités économiques sont étroitement liées les unes aux autres de façon coordonnée, de sorte que les gains dynamiques examinés plus haut se concrétisent pleinement¹³.

13 Le concept d'économie articulée est voisin de celui de « forte impulsion initiale » d'abord présenté par Rosenstein-Rodan (1943) puis développé par Nurkse (1953), puis plus tard par d'autres auteurs. Les trajectoires de développement que supposent les notions de « forte impulsion initiale » ou de « croissance équilibrée » sont réexaminées dans Murphy *et al.* (1989).

Les avantages d'une telle structure résident dans sa capacité de susciter une demande locale auto-entretenu et de réduire donc la dépendance à l'égard de la demande extérieure.

La transformation de la structure économique entraînera une réaffectation des ressources des activités faiblement productives vers celles hautement productives au sein des secteurs et entre secteurs. Avec une structure beaucoup plus diversifiée englobant une pléthore d'activités suscitant une demande locale, dans un cycle auto-entretenu, une économie articulée est mieux à même de créer des emplois stables et donner un emploi à une population qui ne cesse d'augmenter, de fournir des activités créatives et des possibilités d'apprentissage, alors qu'une économie à base étroite et à secteurs d'activités uniques est dominée par une structure enclavée ou par des activités économiques ayant lieu en vase clos.

Mais le changement structurel n'est pas seulement économique. Il doit s'accompagner d'une transformation sociale vers un développement inclusif, vers le partage des possibilités d'activités entre tous les groupes de la population, quels que soient leur richesse, leur sexe, leur appartenance ethnique ou leur religion – ou tout autre critère. L'un des meilleurs moyens de comprendre ceci est de reprendre l'analyse des « capacités » produite par Amartya Sen. Cet auteur définit le développement comme l'élargissement des libertés individuelles le long de cinq dimensions : la liberté politique, les facilités économiques, les perspectives sociales, les garanties de transparence et la sécurité protectrice (Sen, 1999). Le développement socioéconomique de l'Afrique doit englober ces cinq dimensions. S'appuyer sur des ressources humaines solides en orientant les dépenses vers le sort des pauvres et en mettant l'accent sur la fourniture soutenue et universelle de services publics de qualité dans les secteurs de la santé et de l'éducation est justifié en soi et a une place importante dans la stratégie de transformation structurelle de l'Afrique.

Partir de ce que l'Afrique possède déjà

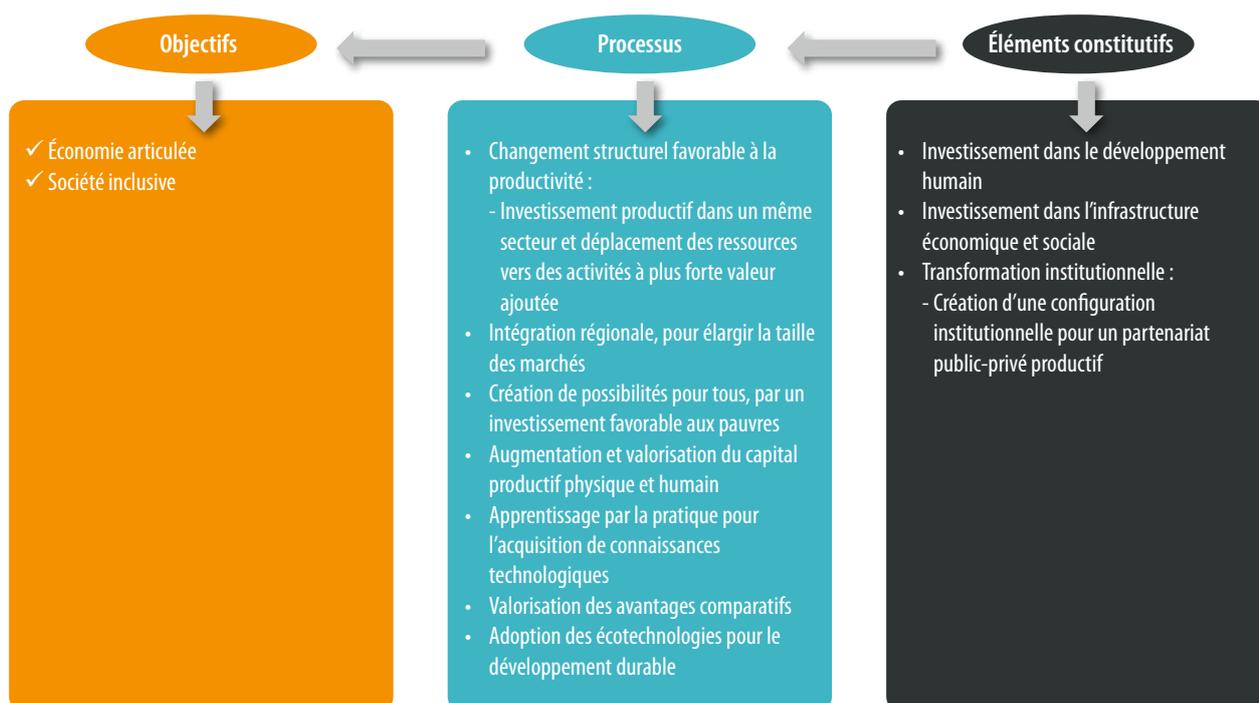
La transformation économique de l'Afrique suppose non seulement un investissement productif dans de nouveaux secteurs, pour assurer la *diversification*, mais également un ferme désir d'améliorer la productivité dans les secteurs primaires traditionnels. Dans les pays pauvres ou riches en ressources naturelles, il faut en particulier augmenter notablement l'investissement dans l'agriculture en diffusant de nouvelles technologies et en apportant un soutien institutionnel à la hausse de la productivité et l'amélioration de la sécurité alimentaire. En outre, il ne fait pas de doute que la transformation structurelle de l'Afrique doit s'appuyer sur les dotations actuelles en ressources naturelles ; pour commencer : l'industrie minière et pétrolière doit être perçue non seulement comme une source essentielle de capitaux de développement, par l'intermédiaire de la rente des ressources naturelles, mais également comme point de départ d'importance critique pour l'apprentissage par la pratique. Même si le supercycle des prix élevés des produits de base semble s'être un peu dissipé, l'Afrique peut continuer

son industrialisation en se fondant sur les produits de base et les ressources naturelles, qui peuvent servir de point de départ pour une diversification et une meilleure compétitivité à long terme dans les nouveaux secteurs, en dehors des produits de base (CEA et CUA, 2013 : 9).

Il faut renforcer les liens entre le secteur des produits de base et l'industrie et les services dans une économie nationale (CEA et CUA, 2013). Alors qu'on préconise traditionnellement le développement des liens en aval, par la transformation des produits de base, il existe aussi de nombreuses possibilités de développement en amont ainsi que des liaisons horizontales. En effet, les compagnies minières marquent une prédilection pour des stratégies consistant à concentrer leur action sur leurs compétences principales et à donner tout le reste en sous-traitance aux entreprises locales.

Les sociétés locales desservant les grandes entreprises étrangères ou nationales opérant dans le secteur des ressources naturelles sont en mesure

Figure 2.1 La transformation structurelle de l'Afrique au XXI^e siècle



de créer des actifs productifs par l'acquisition de connaissances et de compétences en matière d'organisation et de gestion, qui peuvent alors être transférées au reste de l'économie par un effet de démonstration ou par une propagation à de nouveaux secteurs et activités (CEA et CUA, 2013).

La question se pose alors de savoir comment transférer le nouveau capital financier et de connaissances à des secteurs qui promettent un haut rendement économique et *social*. Comme les incitations marchandes et les signaux des prix se sont révélés insuffisants, il est justifié, pour que l'Afrique atteigne des objectifs sociaux plus élevés, de proposer un cadre macroéconomique visant une transformation structurelle de l'Afrique (voir chap. 4). Auparavant, nous examinerons l'importance de l'intégration régionale pour le changement structurel en Afrique et comment s'appuyer sur elle en cherchant à combler les déficits humains, infrastructurels et institutionnels (le reste du présent chapitre), puis on évaluera les cadres macroéconomiques antérieurs et leur effet sur l'Afrique (chap. 3).

2.3 Accélérer l'intégration régionale

Pour qu'une économie articulée apparaisse vraiment en Afrique, il est impératif de dépasser un seuil critique minimum de la taille des marchés de façon à valoriser les possibilités offertes par les externalités spatiales et les effets d'agglomération, comme le préconisent les travaux d'une nouvelle discipline, la géographie économique (parfois connue sous le nom d'économie spatiale)^{14,15}. Un marché intérieur étroit constitue

un obstacle réel à la mise en place d'une économie articulée valorisant les externalités dynamiques et les retombées nécessaires aux activités à forte valeur ajoutée. Dans la plupart des pays d'Afrique, le marché national est étroit, en raison surtout de la faiblesse du revenu par habitant ; en outre, 20 pays d'Afrique ont moins de 6 millions d'habitants. Pour eux, la spécialisation par le commerce est une option de développement qui est réaliste.

L'intégration régionale est donc un choix logique, en particulier étant donné que l'Afrique a une intéressante possibilité d'exploiter le dividende démographique que lui offre une population active jeune et en augmentation. Par l'investissement dans l'acquisition de compétences pratiques et de connaissances (voir sect. 2.4), l'Afrique pourrait élargir collectivement la taille de ses marchés.

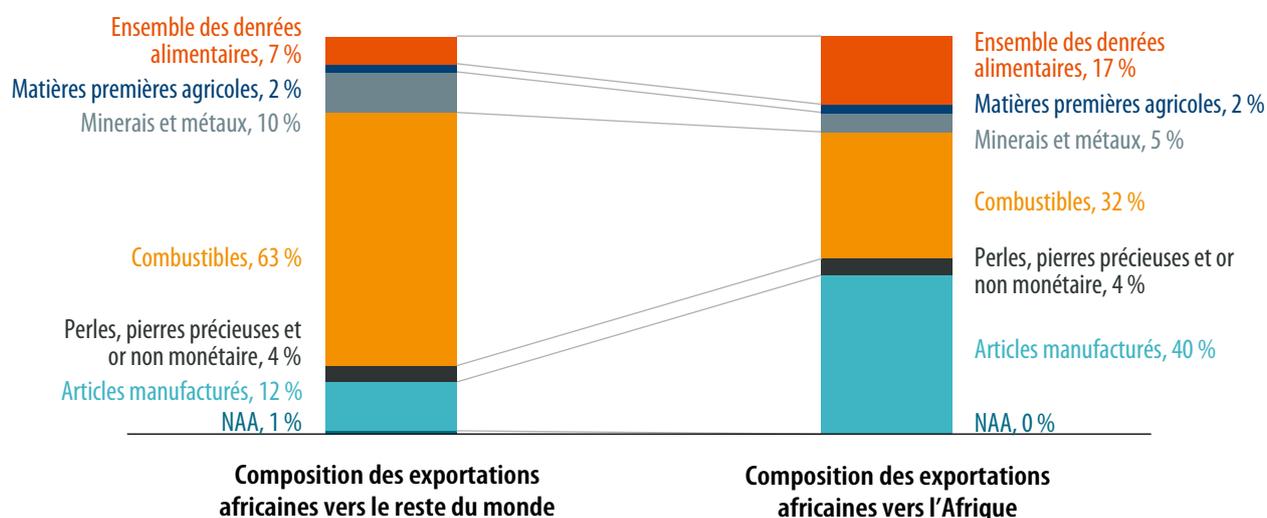
De l'aspiration à la réalisation

L'Afrique aspire à cette intégration depuis de longues années car elle a toujours recherché une intégration économique panafricaine, mais elle reste imparfaitement réalisée puisqu'il existe huit principaux blocs commerciaux, dont la composition se recoupe souvent¹⁶. Le commerce officiel intrablocs ne s'est pas beaucoup étoffé récemment, en raison de la similitude et de la non-diversification des structures de production et de la faiblesse des équipements transfrontières. Les droits de douane entre les blocs demeurent élevés. Cependant, comme les frontières nationales ont souvent été tracées de façon artificielle sans prise en compte des liens commerciaux qui existaient depuis des siècles, il subsiste, entre les populations locales et à travers les

14 Ces travaux, qui constituent une nouvelle théorie du commerce, ont été lancés par Krugman (1991) puis développés par Fujita *et al.* (1999). Comme dans le cas des modèles de concurrence imparfaite du commerce, ces nouveaux travaux remettent en question l'hypothèse de rendement d'échelle constant qui figurait dans « l'ancienne » théorie du commerce, notamment dans le modèle Heckscher-Ohlin-Samuelson, et qui examine l'interaction entre la dispersion et l'agglomération d'un point de vue géographique.

15 Murphy *et al.* (1989) ont souligné l'importance critique de la taille d'un marché pour les entreprises manufacturières, qui doivent rivaliser avec les économies d'échelle dont profitent leurs concurrents.

16 Ces huit communautés économiques régionales sont les suivantes : CAE (Communauté d'Afrique de l'Est), CEN-SAD (Communauté des États sahélo-sahariens), COMESA (Marché commun de l'Afrique orientale et australe), Communauté économique est-africaine, CEEAC (Communauté économiques des États d'Afrique centrale), CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest), IGAD (Autorité intergouvernementale du développement, qui réunit six États d'Afrique de l'Est), SADC (Communauté de développement de l'Afrique australe) et UMA (Union du Maghreb arabe). Parmi ces huit communautés, le COMESA, la CEDEAO et la SADC ont créé une zone de libre-échange.

Figure 2.2 Composition des exportations africaines officielles, 2010–2012

Note : NAA = non affecté ailleurs.

Source : Adapté d'après la figure 1.13, CEA et CUA (2014), source initiale : CNUCED (2013).

frontières, des échanges commerciaux non officiels ou informels.

Après plusieurs décennies de croissance lente du commerce officiel intrablocs, les efforts d'intégration régionale se sont intensifiés en Afrique. Les négociations sur la coopération régionale entre les principales communautés économiques régionales couvrent maintenant des domaines aussi divers que le commerce, la promotion des investissements, l'infrastructure des transports et de l'énergie, la libre circulation des personnes, la convergence macroéconomique, l'agriculture et la sécurité alimentaire, la paix et la sécurité, les affaires sociales, le tourisme, l'industrie et la planification (CEA et CUA, 2013). Plusieurs communautés économiques régionales ont créé des unions douanières ou des marchés communs, et le COMESA a créé une agence régionale de promotion des investissements pour coordonner les investissements nationaux. Des infrastructures physiques transfrontières, notamment des réseaux routiers et ferrés, ont été construites ou remises en état et le commerce intra-africain se développe, tout en restant bien en dessous de son potentiel.

Le commerce intra-africain représenterait environ 12 % du commerce total de l'Afrique, ou encore 20 % si l'on inclut le commerce transfrontière informel¹⁷. Les marchés régionaux ont connu un certain approfondissement, avec une forte croissance du commerce intra-africain ces dernières années. Après avoir établi un marché commun en 2010, les cinq pays appartenant à la Communauté économique de l'Afrique de l'Est ont rapidement développé leur commerce intrablocs avec une augmentation annuelle de 22 % en 2012. Il existe un plan de zone de libre-échange à l'échelle de l'ensemble de l'Afrique à compter de 2017, et le commerce intra-africain devrait donc beaucoup augmenter au cours des prochaines années. Ainsi, les trois dernières livraisons du *Rapport économique sur l'Afrique* (CEA et CUA, 2013 et 2014, et CEA, 2015) et le prochain rapport donnent à espérer que le commerce intrabloc et intra-africain apportera une contribution importante à la diversification et la transformation structurelle de l'Afrique, plutôt que par le commerce avec l'extérieur

¹⁷ Ce chiffre est à comparer à la proportion du commerce intrarégional dans le commerce total de l'Europe, qui est de 60 %, et de 40 % en Amérique du Nord (CEA et CUA, 2013).

de l'Afrique, à mesure que les anciennes structures commerciales vont se diversifier, laissant une place plus large aux articles manufacturés (fig. 2.2).

L'intégration régionale par la négociation et par la technologie

La volonté politique de régionalisme, manifestée par des négociations, peut cohabiter avec une régionalisation reposant sur la technologie, qui réalise l'intégration par la formation de réseaux denses de production et d'offre.

Dans le passé, ce sont surtout des considérations politiques qui ont présidé à l'intégration régionale en Afrique (comme c'était le cas de l'intégration européenne après la guerre). En Afrique, l'intégration régionale cherche à suivre de près le modèle d'intégration de l'Union européenne, qui vise un approfondissement de l'intégration économique par des négociations entre États souverains, notamment par l'élimination des obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce, la levée des restrictions sur l'IDE et la liberté de mouvement des personnes et du capital, avant de passer à un niveau plus élevé, celui de l'union économique, par l'harmonisation de la réglementation et par l'union monétaire. Cependant, comme le montre « l'ancienne » théorie du commerce reposant sur l'avantage comparatif, contrairement à l'intégration Nord-Nord, l'intégration Sud-Sud paraît donner naissance à des disparités de revenu parmi les pays participants en faisant nettement des gagnants et des perdants au sein d'un même bloc commercial (Venables, 2003).

De même, Viner (1950), a montré, à l'aide d'une analyse des courants commerciaux et des effets du détournement des échanges lors de la formation d'une union douanière, que les avantages de la création de courants commerciaux ne s'étendent pas de façon égale parmi les différents pays membres de l'union douanière et que les effets de détournement des courants commerciaux pourraient même dépasser les avantages, pour certains membres, d'où l'apparition d'une question épineuse de redistribution des gains potentiels, qui prend une importance prédominante dans les négociations

entre des États souverains dont les intérêts divergent, à moins que des mécanismes de détermination des transferts à opérer soient mis en place à l'échelle supranationale pour résoudre ces problèmes de répartition.

Par contraste avec cette analyse statique des effets de l'intégration régionale mettant l'accent sur l'évolution des courants commerciaux dans les anciens modèles du commerce international, les travaux de la nouvelle géographie économique laissent attendre un gain, pour tous les pays membres de l'union douanière, par la propagation des effets dynamiques de l'intégration régionale sur l'investissement direct étranger intrarégional et extrarégional. Ces travaux nouveaux montrent que, comme des marchés régionaux se forment et s'élargissent, la probabilité élevée de création de marchés internes assez vastes amènerait les investisseurs à modifier notablement leur point de vue au sujet du potentiel d'une région. Pour l'Afrique, cela signifie que les investisseurs privés désireux de s'engager à long terme en construisant des usines peuvent considérablement accroître leur engagement dans l'économie des pays africains, dans l'espoir d'exploiter les économies d'échelle internes et externes résultant de l'élargissement des marchés. Les effets dynamiques de l'intégration régionale sur l'augmentation des investissements pourraient être considérables, de sorte que cette transformation structurelle, accompagnant le développement, pourrait amener une augmentation générale très rapide de la productivité. Au cours des 10 dernières années, l'investissement intra-régional et en provenance de l'extérieur a augmenté dans les trois principaux blocs régionaux – COMESA, CAE et SADC (CNUCED, 2013 et 2014).

L'essor des marchés régionaux profiterait à chaque unité productive en raison des économies d'échelle et des effets de la concurrence. Les économies d'échelle internes permettent une spécialisation qui accroît l'efficacité, tout en réduisant, par l'effet de la concurrence, les incitations à maintenir en vie les entreprises inefficaces. En même temps, de vastes externalités dynamiques – économies d'échelle externes – pourraient provenir non seulement des effets de la mise en commun de la main-d'œuvre,

mais aussi d'effets monétaires, qui créeraient des réseaux denses de production et d'offre à l'échelle de la région et du continent, par un approfondissement des liens en amont et en aval et par des retombées sur la consommation intérieure. Ces réseaux et ces liaisons sont déterminés par les tentatives des grandes entreprises de fragmenter les procédés de production en diverses tâches et fonctions qui sont alors dispersées entre différentes localités au sein d'une même région, comme en Asie de l'Est. Cette intégration régionale offre alors une possibilité d'améliorer la compétitivité des entreprises et de former des chaînes d'offre plus efficaces.

L'intégration grandissante du continent africain dans les chaînes d'offre mondiales au cours des dernières années explique que les IDE en direction de l'Afrique se soient portés surtout vers les secteurs des services tels que la technologie, les médias et la télématique, le commerce de gros et de détail, les services financiers et les services aux entreprises. Une amélioration de l'infrastructure et des services, l'agglomération transfrontière, la création de zones industrielles, l'établissement d'activités de production étroitement liées et l'intégration plus poussée des marchés pourraient abaisser notablement les coûts de transaction. Ces effets cumulés ouvriraient alors un cercle vertueux d'investissement et de croissance, attirant un surcroît d'IDE.

Ce résultat, s'il est obtenu, marquerait une rupture avec le passé car l'IDE, en Afrique, serait qualitativement différent ; il chercherait des marchés plutôt que des ressources traditionnelles (visant à exploiter les ressources naturelles et la main-d'œuvre à bon marché). L'IDE deviendrait alors une force dynamique de développement économique en Afrique, à condition que la technologie et la diffusion des connaissances suivent, ce qui à son tour permettrait à l'Afrique de diminuer sa dépendance à l'égard d'un modèle économique fondé sur une main-d'œuvre appauvrie et sur sa sous-consommation.

Pour porter les avantages de l'intégration régionale et panafricaine à leur maximum, la stratégie de développement et l'investissement devraient être

coordonnés avec soin dans chaque bloc régional et entre les blocs régionaux (c'est-à-dire à l'échelle du continent), de façon à permettre la mise en place de réseaux denses de production, capables de créer des emplois stables de façon aussi équitable que possible dans l'ensemble de la région. Les négociations avec les sociétés transnationales et avec les investisseurs étrangers en vue de l'obtention des meilleurs accords possibles pour les acteurs devraient être menées de façon coordonnée à l'échelle de la région. La compétition pour l'obtention des investissements devrait se faire dans un ambiance où chaque État et chaque région adopteraient une stratégie de « course au sommet » – par le renforcement des fondamentaux économiques et de l'environnement institutionnel – plutôt que par une surenchère destinée à séduire les investisseurs étrangers dans une « course à l'abîme », par exemple par l'octroi d'exemptions fiscales excessives, un relâchement de la réglementation sur les droits des travailleurs ou un assouplissement des normes prudentielles sur les flux de capitaux. Les communautés économiques régionales devraient également créer des mécanismes efficaces de règlement des différends pour concilier les intérêts divergents des pays membres et assurer des solutions « toujours gagnantes ».

2.4 Comblar les déficits de ressources humaines, d'infrastructures et d'institutions

La bonne articulation des structures économiques n'apparaît pas spontanément et ne peut être créée à court terme. Au contraire, il faut un engagement à long terme dans ce sens. Les problèmes auxquels se heurtaient les pays africains au début du nouveau millénaire étaient particulièrement redoutables, du fait d'une crise prolongée de la dette, qui a fini par être résolue uniquement avec l'adoption de l'Initiative d'allégement de la dette multilatérale en 2005. Ces pays classés alors comme pays pauvres très endettés (PPT) étaient de longue date privés d'investissement productif durant les « décennies perdues », les années 80 et 90 (chap. 3).

Depuis 2005, la situation s'est améliorée (comme on l'a vu plus haut), mais il y a encore des déficits massifs dans trois domaines essentiels – les ressources humaines, l'infrastructure et les institutions, qui sont pourtant les éléments constitutifs d'une économie bien articulée et d'une société profitant à tous (voir fig. 2.1).

Développement humain

Au cours des 10 dernières années, le développement humain, mesuré au regard des objectifs du Millénaire pour le développement, a progressé en Afrique. Le *Rapport économique sur l'Afrique 2014* (CEA et CUA, 2014) note des améliorations substantielles dans plusieurs indicateurs de l'éducation et de la santé publique (tableau 2.2). Pourtant, en 2013, la plupart des pays africains se trouvaient, dans la liste établie par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) à l'aide de son indice de

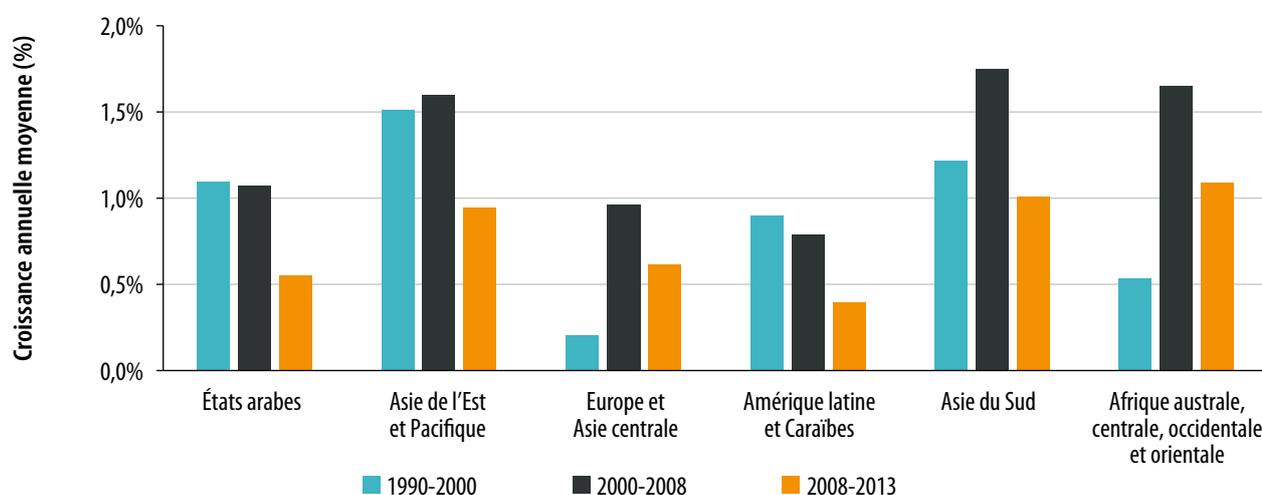
développement humain (IDH), derrière les autres régions en développement (tableau 2.2 et fig. 2.3).

Alors que l'Afrique est la région du monde où la population est la plus jeune puisqu'elle augmente plus rapidement que partout ailleurs (CEA, 2014), son dividende démographique ne pourra avoir un usage productif que si la qualité des ressources humaines est constamment améliorée – par la formation d'une main-d'œuvre qualifiée reposant sur une demande intérieure en augmentation. Il existe un large écart entre les qualifications demandées et celles qui sont offertes et c'est ce qui, en partie, explique qu'une forte proportion des jeunes Africains soient sous-employés. Malgré les progrès dans la scolarisation primaire universelle, le taux d'achèvement du primaire est faible, à 70 %, et la qualité de l'enseignement, à tous les niveaux, n'est pas remarquable.

Tableau 2.2 L'indice de développement humain et ses composantes, 2010 et 2013

Développement humain groupe ou région	Valeur de l'indice de développement humain		Espérance de vie à la naissance (années)		Durée moyenne de scolarisation (années)		Années de scolarisation attendues (années)		Revenu national brut par habitant (en PPA, dollars de 2011)	
	2010	2013	2010	2013	2010	2013	2010	2013	2010	2013
Développement humain très élevé	0.885	0.890	79.7	80.2	11.7	11.7	16.2	16.3	38,548	40,046
Développement humain élevé	0.723	0.735	73.9	74.5	8.1	8.1	13.1	13.4	11,584	13,231
Développement humain moyen	0.601	0.614	67.1	67.9	5.5	5.5	11.3	11.7	5,368	5,960
Développement humain faible	0.479	0.493	58.2	59.4	4.1	4.2	8.7	9.0	2,631	2,904
États arabes	0.675	0.682	69.7	70.2	6.2	6.3	11.7	11.8	15,281	15,817
Asie de l'Est et Pacifique	0.688	0.703	73.5	74.0	7.4	7.4	12.3	12.5	8,628	10,499
Europe et Asie centrale	0.726	0.738	70.7	71.3	9.6	9.7	13.3	13.6	11,280	12,415
Amérique latine et Caraïbes	0.734	0.740	74.2	74.9	7.9	7.9	13.8	13.7	12,926	13,767
Asie du Sud	0.573	0.588	66.4	67.2	4.7	4.7	10.6	11.2	4,732	5,195
Afrique centrale, orientale, australe et occidentale	0.468	0.502	55.2	56.8	4.8	4.8	9.4	9.7	2,935	3,152
Monde	0.693	0.702	70.3	70.8	7.7	7.7	11.9	12.2	12,808	13,723

Source : D'après le *Rapport sur le développement humain 2014*, tableau 2.1, PNUD (2014).

Figure 2.3 Croissance annuelle moyenne de l'IDH – pays en développement, par région

Note : Ensemble de 99 pays en développement, pondérés en fonction de leur population.

Source : D'après les données provenant du *Rapport sur le développement humain 2014* (PNUD, 2014).

Les avantages comparatifs actuels révélés des pays africains, que laissent présupposer une rareté en dotation des ressources humaines et un manque de capital, ne montrent pas la voie d'un engagement dans des activités à forte valeur ajoutée et à forte intensité de compétences. C'est pourquoi Lin (2011) estime que les pays africains devraient adopter une stratégie « allant dans le sens de l'avantage comparatif » pour leur industrialisation, par une spécialisation dans des activités manufacturières à faible niveau technique et à faible niveau de compétences. Il se prononce fermement contre la poursuite d'une stratégie « contraire à l'avantage comparatif », qu'il considère comme impraticable et trop coûteuse. Il recommande donc aux pays africains de tirer avantage des nouvelles perspectives qui découlent du fait que, sous l'effet de la montée des salaires, la Chine va très bientôt sortir d'un modèle de fabrication manufacturière à forte intensité de main-d'œuvre et à faible niveau de qualifications. Les estimations indiquent en effet que 100 millions d'emplois peu qualifiés seront bientôt libérés par la Chine. En d'autres termes, il engage les pays africains à « suivre le dragon ».

Cependant, l'un des enseignements les plus utiles des succès de l'Asie orientale est que beaucoup de pays de cette région, notamment la Chine, ont en fait

changé leur dotation traditionnelle en ressources et leurs avantages comparatifs, pour une structure de production à forte intensité de compétences et de connaissances, en investissant massivement dans la valorisation des ressources humaines (sect. 2.1).

Ainsi, il est impératif que les pays africains s'engagent dès maintenant dans la voie d'un investissement soutenu dans la valorisation des ressources humaines pour tous. Sinon, ils seront condamnés pour longtemps à rester à un faible niveau d'équilibre, déterminé par la division internationale du travail héritée de l'époque coloniale. Les avantages d'une main-d'œuvre peu coûteuse iront principalement aux sociétés transnationales et au consommateur mondial, et les activités manufacturières exigeant peu de qualifications ne sont pas capables à elles seules de produire des externalités dynamiques et des retombées sur l'ensemble de l'économie. Ces activités doivent donc être considérées comme simplement un point de départ pour un apprentissage par la pratique dans une phase de transition. Les pays africains doivent mettre en valeur leurs avantages comparatifs pour passer à des activités à forte valeur ajoutée, ce qui exige un investissement public massif dans l'éducation et la formation technique, qui doit inclure les pauvres.

Infrastructures

L'Afrique connaît un énorme déficit sur le plan des infrastructures¹⁸. Les pays africains à faible revenu ou à revenu intermédiaire se trouvent loin derrière les groupes équivalents dans d'autres régions du monde, pratiquement sur chacun des principaux indicateurs à l'exception de la densité totale de routes et de la densité de téléphones mobiles (voir tableau 2.3). La Banque africaine de développement (BAD, 2010) résume ainsi la situation :

Moins de 40 % de la population du continent a l'électricité, environ un tiers de la population rurale a accès à une route et 5 % seulement des terres cultivées sont irriguées. La situation n'est pas meilleure s'agissant de l'équipement social, puisque 34 % seulement de la population a accès à des moyens d'assainissement améliorés et la situation concernant l'eau salubre est un peu meilleure, avec 65 % environ. ... En outre, l'Afrique subit des coûts d'accès très élevés par rapport aux autres pays en développement. Le fret routier, dans le continent, est à peu près quatre fois plus coûteux qu'ailleurs, l'électricité coûte 14 cents É.-U. par kWh contre 5 à 10 cents ailleurs, et la téléphonie mobile coûte 12 dollars par mois, contre 8 dollars ailleurs (BAD, 2010, p. 2)

Foster et Briceño-Garmendia (2010) laissent entendre que les services publics, en Afrique, sont au moins deux fois plus coûteux qu'ailleurs.

Alors que la qualité des services publics, dans pratiquement tous les équipements collectifs, demeure inadéquate dans les zones urbaines et rurales, la qualité et la couverture sont particulièrement faibles dans les zones rurales, où vivent pourtant 65 % des Africains, par rapport aux zones urbaines (BAD, 2010). Le tableau 2.3 indique aussi le déficit d'équipements collectifs, qui est notablement plus élevé en Afrique subsaharienne

18 L'étude la plus complète sur ce sujet a été effectuée en 2009 conjointement par la Banque mondiale et par la Banque africaine de développement avec d'autres organismes donateurs. Ses résultats révèlent l'ampleur du déficit infrastructurel en Afrique (Foster et Briceño-Garmendia, 2010; BAD, 2010).

que ne le suggèrent les statistiques données plus haut, car de nombreux pays se trouvent dans la catégorie des pays à faible revenu. Par exemple, les routes rurales au Malawi représentent 0,5 km pour 1 000 personnes, mais 35,5 km en Namibie.

L'état de l'équipement physique, en Afrique, est pour l'essentiel une conséquence directe de la négligence apportée à la fourniture de biens collectifs durant les années 80 et 90 (chap. 3) ; le coût d'opportunité, pour la productivité et la compétitivité des producteurs, est très élevé. S'agissant de l'électricité, par exemple, alors même que beaucoup d'entreprises ont créé leur propre groupe électrogène d'urgence, le nombre d'heures de travail perdues est extrêmement élevé (fig. 2.4). Les défaillances globales de l'infrastructure ont lourdement réduit, de 40 % environ, la productivité des entreprises africaines (BAD, 2010).

Les travaux empiriques montrent bien la contribution critique, à l'échelle mondiale, de l'infrastructure. Foster et Briceño-Garmendia (2010), par exemple, citent les résultats des études de la Banque mondiale qui montrent que l'amélioration de l'infrastructure explique plus de la moitié de la performance de croissance de l'Afrique, et contribue donc de façon appréciable à la croissance de la productivité totale des facteurs (fig. 2.5).

Comme la connectivité est d'importance critique pour une bonne articulation de l'économie, l'action à accomplir pour améliorer l'infrastructure de transport et de communications est particulièrement coûteuse, car le continent africain est vaste, de topographie difficile, avec dans l'ensemble une faible densité de population. Alors que la connectivité intrarégionale et internationale dans les secteurs de l'électricité et des transports est très faible pour beaucoup de petits États sans littoral, les liens transfrontières, interrégionaux et transafricains sont complètement absents (BAD, 2010).

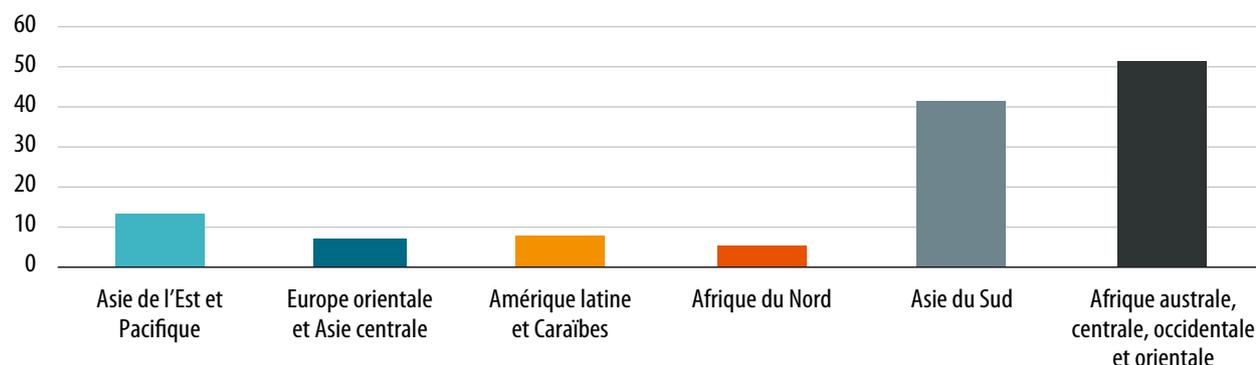
Il sera extrêmement coûteux de remédier à cette situation. L'estimation du besoin de financement, pour combler ce déficit d'infrastructure, se chiffre à 93 milliards de dollars par an entre 2010 et 2020. Ces besoins de financement représentent pour l'Afrique 10 % du PIB des pays à revenu intermédiaire et 15 % du PIB des pays à faible revenu (BAD, 2010).

Tableau 2.3 Déficit d'équipement, pays à faible revenu et à revenu moyen, Afrique et ailleurs

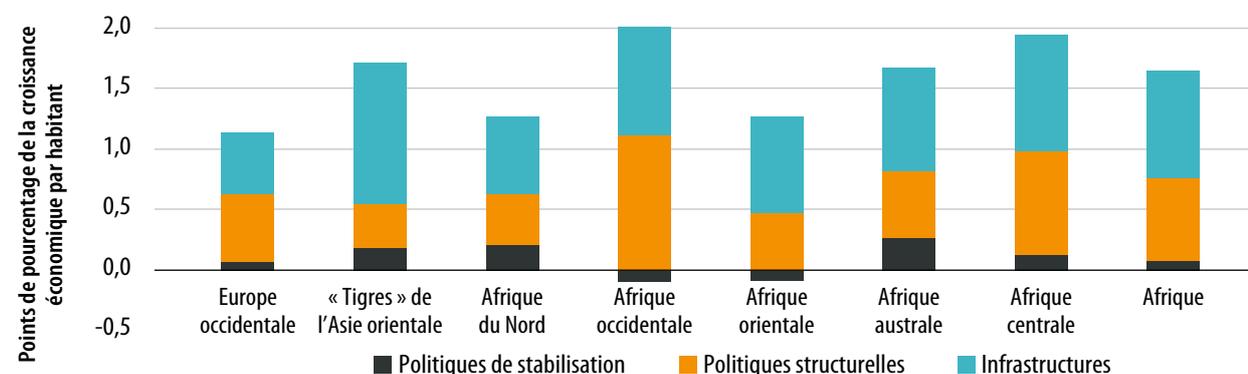
Unité normalisée	Pays africains à faible revenu	Autres pays à faible revenu	Pays africains à revenu intermédiaire	Autres pays à revenu intermédiaire
Densité de routes revêtues	34	134	284	461
Densité totale de routes	150	29	381	106
Densité de lignes principales	9	38	142	252
Densité de mobiles	48	55	277	557
Densité d'Internet	2	29	8.2	235
Puissance installée	39	326	293	648
Électrification	14	41	37	88
Adduction d'eau améliorée	61	72	82	91
Assainissement amélioré	34	53	53	82

Note : La densité du réseau routier se mesure en kilomètres par 100 km² de terre arable ; la densité téléphonique est le nombre de lignes pour 1 000 personnes ; la puissance installée se mesure en mégawatts par million d'habitants ; la couverture de l'eau, de l'électricité et de l'assainissement est rapportée en pourcentage de la population.

Source : Yepes, Pierce et Foster (2008) dans : Foster et Briceño-Garmendia (2010), tableau 1.

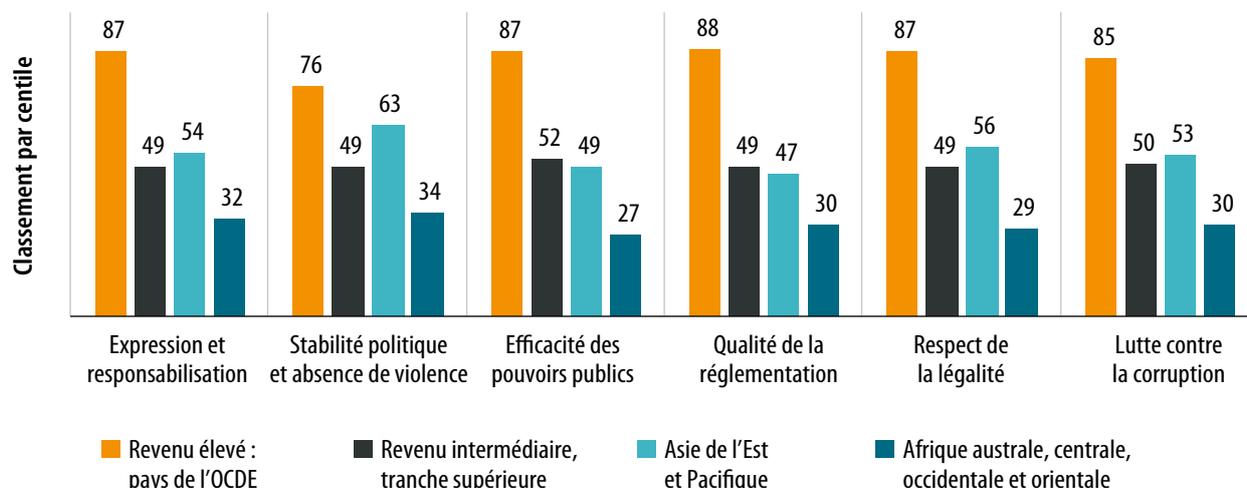
Figure 2.4 Pourcentage d'heures de travail perdues du fait des pannes d'électricité en Afrique et dans d'autres régions

Source : Calculs établis à partir des enquêtes de la Banque mondiale sur les entreprises ; à consulter à l'adresse suivante : <http://www.enterprisesurveys.org/data/exploreTopics/Infrastructure>.

Figure 2.5 Contributions à la croissance, 1990–2005

Source : D'après Calderon (2008) et Foster et Briceño-Garmendia (2010), figure 1.1.

Note : Tigres de l'Asie orientale : Hong Kong (Chine), Indonésie, République de Corée, Malaisie, Singapour, Taïwan et Thaïlande.

Figure 2.6 Indicateurs de qualité de la gouvernance en 2013 (classement par centile)

Source : Données empruntées aux indicateurs de la gouvernance établis par la Banque mondiale ; le graphique reprend des données que l'on trouve à l'adresse suivante : <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

On observe aussi de graves facteurs d'inefficacité dus aux pertes lors de la distribution, à l'insuffisante collecte des recettes et autres droits, à des effectifs pléthoriques, en particulier dans les compagnies d'électricité et d'eau, et un contrôle réglementaire fragile. En revanche, on estime à 17 milliards de dollars par an le gain d'efficacité qui résulterait de la satisfaction de tous ces besoins de développement de l'infrastructure (BAD, 2010).

Institutions

La performance économique médiocre de l'Afrique s'explique en partie par un déficit institutionnel massif, en particulier par une mauvaise gouvernance à l'échelle locale, nationale et régionale¹⁹. Les indicateurs de gouvernance établis par la Banque mondiale placent l'Afrique australe, centrale, occidentale et orientale en fin de liste sur un

classement s'appuyant sur six indicateurs, avec une moyenne de 30 (fig. 2.6)²⁰. La moyenne de l'Asie orientale est 54.

Pour combler ces déficits institutionnels, les États africains doivent transformer complètement leur appareil institutionnel. Il faut pour cela qu'ils comprennent bien comment ces situations se sont progressivement formées dans leur société et comment des changements pourraient avoir lieu (encadré 2.1)²¹. Mais il faut éviter la tendance que l'on constate dans certains débats à faire l'hypothèse qu'il n'y aurait qu'un seul ensemble universellement applicable d'institutions, celui que l'on trouve dans les pays avancés²².

19 Selon la définition utilisée pour établir les indicateurs de la gouvernance définis par la Banque mondiale, la gouvernance consiste en l'ensemble des « traditions et institutions par lesquelles s'exerce l'autorité dans un pays. Cela inclut la procédure par laquelle les gouvernements sont choisis, contrôlés et remplacés, la capacité des autorités de formuler et d'appliquer des politiques judicieuses et le respect des citoyens et de l'État pour les institutions qui régissent leurs interactions économiques et sociales ». (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#hoe>).

20 Ces indicateurs synthétiques regroupent les vues d'un grand nombre de personnes interrogées dans les enquêtes menées auprès des entreprises, des ménages et des experts. Il existe 32 sources de données, qui sont produites par tout un ensemble d'instituts de sondage, de centres de réflexion, d'organisations non gouvernementales, d'organisations internationales et d'entreprises privées. Voir : Kaufmann *et al.* (2010) pour le détail de la méthode suivie. Ces indicateurs sont mesurés par centile, entre 0 (très mauvais) et 100 (très bon).

21 Voir Nissanke (2015b) pour un examen plus approfondi de ces questions.

22 En conséquence, on suggère souvent, au moins implicitement, que le développement institutionnel suppose une convergence vers les meilleures pratiques suivies dans les sociétés occidentales, ou au moins leur imitation.

Encadré 2.1 Interactions dynamiques entre institutions et organisations et types possibles de régime politique

Les travaux publiés définissent, au sens large, les institutions comme régulant différents domaines d'interaction entre les hommes : économiques, politiques et sociaux. On distingue deux écoles dans cette analyse des institutions ; ce sont, selon un classement traditionnel, l'institutionnalisme et le néoinstitutionnalisme (Greif, 2006). Les travaux économiques actuels sont dominés par cette seconde école qui, elle-même, se divise en deux tendances : les institutions comme règles du jeu et l'économie des coûts de transaction.

North (1989, 1990, 1995) considère les institutions comme un ensemble de règles du jeu et les définit comme l'ensemble des contraintes imaginées par les hommes pour déterminer leurs interactions, structurer les possibilités et assurer les échanges humains. Dans cette perspective, les institutions sont conçues pour assurer le respect par l'individu des règles collectives, moyennant des incitations et des sanctions. Il ajoute que les institutions englobent des règles formelles (une constitution, des droits de propriété, des contrats) et des règles informelles (normes sociales et coutumes).

Constatant que les institutions peuvent être la combinaison de ces différents éléments, Aoki (2001, 2007) attire l'attention sur les configurations institutionnelles qui sont un système d'éléments liés entre eux mais distincts, de sorte que les arrangements institutionnels peuvent être très complexes et très divers et définir des équilibres multiples. De même, Greif (2006) définit les institutions comme un ensemble de règles, de croyances, de normes et d'organisations qui, ensemble, assurent la régularité du comportement social et des règles sociales. Les institutions guident et motivent les individus, de façon que ceux-ci suivent un comportement social spécifique.

Dans une société, l'individu agit et est en interaction avec des membres d'organisations différentes. North (1990, 1995) définit les organisations en les distinguant des institutions, comme groupes d'intérêts permanents liés par un objectif commun qui aident à assurer la perpétuation de certaines structures : les arrangements institutionnels créent le cadre, mais l'action collective a lieu au sein des organisations. De même, Aoki (2007) définit les organisations, qu'il distingue des institutions comme règles du jeu, comme l'ensemble des joueurs qui agissent comme agents du changement institutionnel. Un tel changement résulte de l'interaction entre les institutions (les règles du jeu) et les organisations (les joueurs).

L'économie des coûts de transaction, école représentée par Coase (1992) et Williamson (1985, 1996), met l'accent sur le rôle fonctionnel des organisations en postulant que les agents économiques, obéissant

à des règles, concluent des contrats efficaces et établissent des organisations dont le but est de réduire au minimum les coûts de transaction.

Aoki (2007) tente de concilier ces deux perspectives en plaçant les règles dans un ordre hiérarchique plus précis : les règles d'origine exogène, déterminées à l'avance en dehors du domaine des transactions économiques, telles que les normes légales et sociales ; et les institutions économiques telles que les contrats, les marchés, les organisations et leurs formations hybrides, en tant que réponse rationnelle au problème de la réduction des coûts de transaction.

Ces deux démarches, qui constituent le néoinstitutionnalisme, adoptent une conception essentiellement fonctionnelle du rôle des institutions, et de nombreux commentateurs font valoir que les institutions sont créées avant tout en vue de gains d'efficacité, constatant que les principales fonctions des institutions sont de protéger les droits de propriété et de réduire les coûts de transaction et d'information en établissant une structure stable propice à l'échange et à l'interaction entre les hommes.

Aoki (2007) élabore un cadre d'analyse qui lui permet d'examiner différents modèles d'État, c'est-à-dire de régimes politiques, en faisant une distinction entre le pouvoir en tant qu'organisation (joueur) et un État qui assure « un ordre stable de relations entre le pouvoir et les agents privés ». Il considère alors l'autorité comme un joueur stratégique qui poursuit son propre objectif mais voit sa liberté d'action limitée par les interactions stratégiques entre acteurs privés.

Deuxièmement, cet auteur lie l'émergence de l'État-nation à l'expansion des échanges marchands, ceux-ci exigeant un mécanisme efficace de tierces parties pour assurer la protection des droits de propriété et veiller à l'application des contrats. Il avance l'hypothèse que le développement des marchés et la demande de ce type de mécanisme de tierces parties sont des phénomènes interdépendants.

Troisièmement, présentant trois types d'État – l'État démocratique, l'État de collusion et l'État prédateur –, il avance l'idée que chacun d'eux est un équilibre stable possible dans le domaine politique et que la question de savoir lequel de ces trois modèles l'emporte dépend des interactions stratégiques entre l'État et les agents privés, par la fiscalité et par la fourniture de biens collectifs. Parmi ces biens collectifs figurent les droits de propriété et l'application des contrats – l'une des exigences critiques du bon fonctionnement des marchés et du développement.

Encadré 2.2 Régime inclusif et régime extractif

Les institutions exercent une grande influence sur le rythme et le modèle de croissance et de développement socioéconomique. Mais alors que le rôle vital qu'elles jouent dans la recherche des gains d'efficacité a été l'objet premier des travaux sur la croissance économique, ces institutions ont également une puissante influence sur la répartition.

Ces effets distributifs sont, par exemple, expressément examinés par Acemoglu et Robinson (2012) pour expliquer comment les institutions comptent beaucoup dans la prospérité et la pauvreté d'une nation. En tentant de rendre compte de l'expérience très diverse, de par le monde, au cours de nombreux siècles, ils utilisent une typologie de deux régimes institutionnels – le régime inclusif et le régime extractif.

Les institutions économiques inclusives « font appliquer les droits de propriété, créent des conditions d'égalité de l'activité économique et encouragent l'investissement dans les technologies et les savoir-faire nouveaux ». « Elles sont à leur tour soutenues par des institutions politiques inclusives qui, inversement, les soutiennent, qui répartissent le pouvoir politique largement de façon pluraliste tout en assurant une certaine centralisation politique, de façon à préserver l'ordre public et poser les bases de droits de propriété sûrs et d'une économie de marché profitant à tous » (p. 470).

Par contraste, les institutions économiques extractives « ... sont structurées de façon à extraire les ressources du plus grand nombre au profit de quelques-uns. Ces institutions sont liées par synergie

à des institutions politiques extractives qui concentrent le pouvoir dans les mains de quelques-uns, qui sont alors incités à préserver et développer des institutions économiques extractives pour leur propre avantage et utiliser les ressources qu'ils obtiennent ainsi pour cimenter leur emprise sur le pouvoir politique » (p. 471).

Acemoglu et Robinson soulignent qu'en présence de puissantes synergies entre les institutions économiques et les institutions politiques, les régimes extractifs suscitent l'apparition d'un cercle vicieux d'échec du développement et de déclin économique, alors que les régimes inclusifs engendreraient au contraire un cercle vertueux. Ils montrent que même si les institutions extractives peuvent de temps à autre réussir à stimuler la croissance économique, elles ne peuvent entretenir la croissance durablement. C'est en partie parce que les institutions extractives craignent par essence l'innovation et la destruction créatrice qui sont pourtant nécessaires à la croissance économique soutenue, et en partie parce qu'un régime extractif finit par susciter l'instabilité politique.

Ces auteurs font également valoir que les nations dotées d'institutions extractives fléchissent sous le poids de la pauvreté (et que les institutions inclusives, au contraire, sont favorables à une croissance économique et une prospérité soutenues), et ils pensent que, dans la société, une évolution institutionnelle a constamment lieu – résultat de conflits autour du revenu, du pouvoir et des institutions – qui conduit à l'apparition de différences entre les configurations institutionnelles des différents pays.

Remettant en cause ces conceptions « universalistes », nous avançons quatre considérations. D'abord, les institutions formelles qui seraient simplement remplacées par des entités venues de l'extérieur sans adaptation méticuleuse à l'environnement local ne sont pas viables à terme, car elles ne sont pas applicables et, en outre, elles sont fonctionnellement inefficaces car elles ne sont pas soutenues par les institutions informelles locales et ne s'appuient pas sur des normes sociales et des coutumes établies. Deuxièmement, les institutions doivent avoir une origine endogène dans un contexte spécifique pour être viables à terme, elles doivent être soutenues par les attentes et les calculs qui déterminent le comportement

des citoyens²³. Troisièmement, comme les rapports dynamiques entre les institutions et les organisations sont des forces critiques de changement social, le changement institutionnel doit être lancé et soutenu par des organisations et des acteurs locaux. Quatrièmement, un développement socialement et politiquement viable à terme suppose une innovation institutionnelle qui donne effet à la coordination, la coopération et le règlement des conflits entre

23 Voir Niskanen (2015b) où l'on trouvera l'application du concept d'institution et de changement institutionnels endogènes déjà proposé par Greif (2006) et Aoki (2007) dans leur recherche d'une base institutionnelle d'un développement profitant à tous.

groupes d'acteurs différents dans un cadre local, avec des objectifs de développement bien définis²⁴.

Sur la base théorique présentée dans les encadrés 2.1 et 2.2, nous abordons maintenant, aux chapitres 4 et 5, la question de savoir comment procéder pour assurer les changements institutionnels qu'exige la transformation économique et sociale de l'Afrique, et nous présentons un cadre macroéconomique de transformation structurelle couvrant la question de

la création en Afrique d'un État-nation favorable au développement.

Mais nous devons d'abord examiner l'évolution de la politique du développement depuis l'accès à l'indépendance pour mieux comprendre le contexte historique des résultats médiocres obtenus par les pays africains en matière de transformation structurelle. Ce n'est qu'en tirant les enseignements du passé que l'on pourra assurer un nouveau départ. Les trois déficits d'importance critique avec lesquels l'Afrique se trouve actuellement aux prises – développement humain, infrastructures et institutions – sont l'héritage des politiques antérieures, dont il nous faut maintenant évaluer l'impact sur la transformation structurelle.

24 Rodrik (2004) met aussi l'accent sur l'innovation institutionnelle dans l'optique du développement économique. De même, Acemoglu et Robinson (2012) rejettent fermement la théorie de la modernisation qui imagine une convergence linéaire et unidirectionnelle des institutions.

CHAPITRE 3

L'ÉVOLUTION DES
POLITIQUES DE
DÉVELOPPEMENT

La plupart des pays africains ont plusieurs fois modifié profondément leur politique de développement depuis l'accès à l'indépendance, suivant en cela le double changement du modèle dominant, ce qui élimine toute continuité de la politique de développement.

On examine ici l'évolution des relations entre la politique de développement, la configuration institutionnelle et la situation macroéconomique au cours des 40 dernières années du XX^e siècle, depuis l'accès à l'indépendance²⁵, cette période étant divisée en deux sous-périodes de 20 ans (sect. 3.1 et 3.2)²⁶. On compare ensuite le niveau de développement atteint (schématisé dans le graphique 3.1) au gré des interactions entre les trois éléments et on évalue l'impact des deux modèles fortement contrastés de transformation structurelle. On évalue ensuite la situation nouvelle au regard de la politique de développement et on examine les problèmes et les perspectives nouvelles qui se présentent à l'Afrique dans la recherche de la transformation structurelle au cours des prochaines décennies (sect. 3.3).

3.1 Le développement planifié, 1960–1979

Au moment de l'accès à l'indépendance, les États africains sont souvent structurés autour d'un important dirigeant politique, qui assume le pouvoir exécutif et qui peut prétendre être un gardien bienveillant de la société (Teranishi, 1996). Ces dirigeants, souvent issus de longues années de lutte pour l'indépendance comme en Côte d'Ivoire, au Ghana, au Kenya, en Tanzanie et en Zambie, ont une conception de l'État-nation qu'ils entendent réaliser et fixent des objectifs au développement de

leur pays. Ils sont motivés par de nobles aspirations, cherchent à améliorer le niveau de vie de la population et beaucoup choisissent pour cela le développement planifié. Et malgré les différences dans les méthodes suivies, leurs politiques de développement répondent à la théorie « du développement rapide » qui prévalait à l'époque.

Durant ces premières années, les acteurs privés et les institutions se présentent souvent comme à l'état naissant, fragiles, en retard technologique et incapables de susciter le dynamisme qu'appellerait un développement autonome²⁷. L'appareil d'État est bien censé jouer un rôle central dans la définition du programme de développement. Cependant, il y a un énorme écart entre les ambitions et la capacité des États de les concrétiser, et c'est ce que montrent les carences techniques des plans de développement, souvent privés de cohérence interne ou présentant très peu de mesures visant à créer une capacité d'exécution (Killick, 1983). Il y a très peu de coordination et de cohérence entre les différentes politiques économiques et les instruments appliqués.

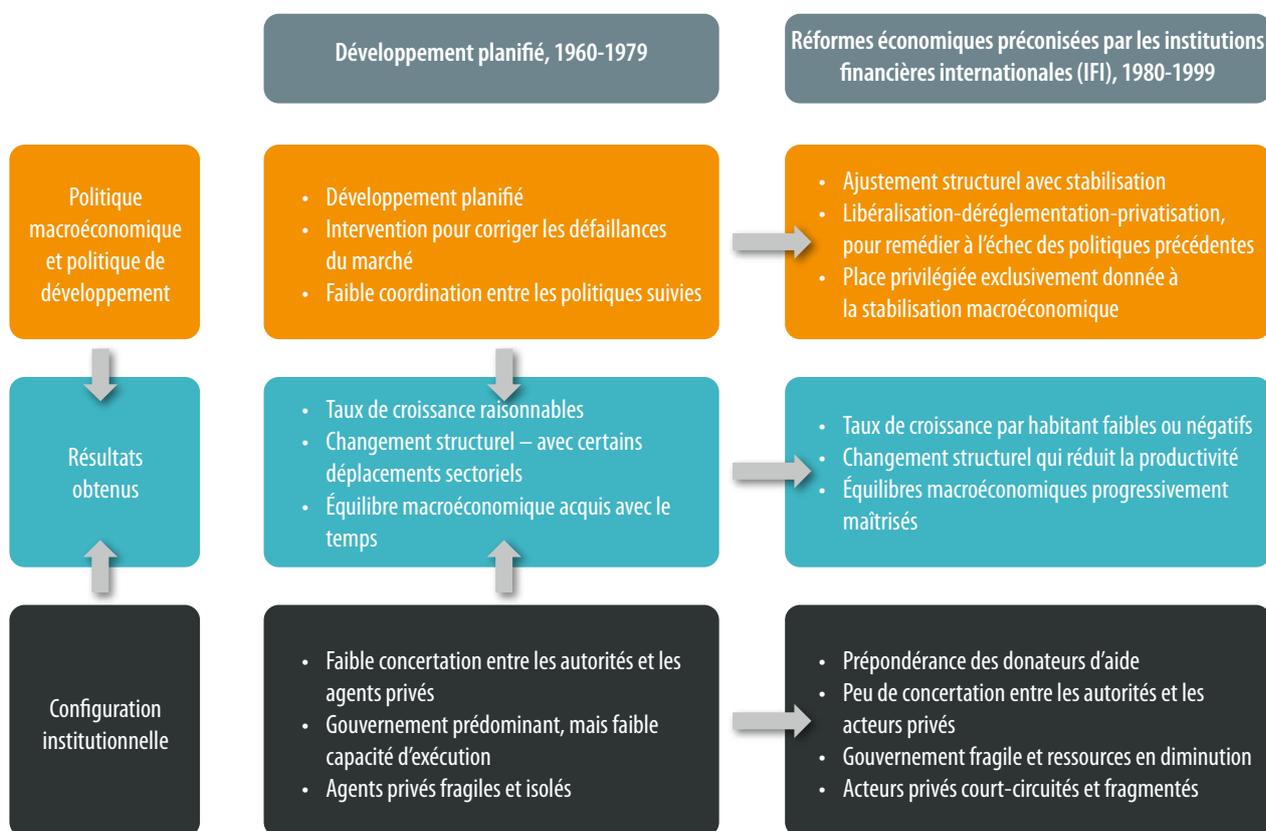
Les lacunes institutionnelles sont très marquées. Dans plusieurs pays, un gouvernement centralisé et autoritaire, souvent dirigé par des militaires, apparaît pour remplacer les dirigeants de l'époque de l'indépendance. Dans ces pays, le régime évolue dans un sens qui amène à décrire les États africains comme des régimes autocratiques. La justification donnée est souvent liée à la complexité ethnolinguistique de ces États-nations dont les frontières ont été imposées par les puissances coloniales. Des régimes politiques instables, qui empêchent l'apparition d'institutions étatiques impersonnelles, amènent souvent les dirigeants à faire fond uniquement sur leur cercle immédiat, généralement composé de personnes qui leur sont apparentées.

La capacité administrative limitée, encore aggravée par les dysfonctionnements de l'appareil judiciaire

25 Il faut considérer le présent examen comme un résumé des principales caractéristiques afin de dégager les grandes tendances. La situation de tel ou tel pays peut bien entendu être différente, et il s'agit alors « d'exceptions ».

26 La date charnière entre les deux sous-périodes est bien entendu arbitraire, et d'autres auteurs choisissent une périodisation différente. La CEA (2011), par exemple, distingue quatre sous-périodes : 1960-1973 (développement planifié), 1973-1980 (transition), 1980-2000 (programmes d'ajustement structurel) et 2000-2007 (quasi-planification).

27 Dans beaucoup de pays (avec des exceptions comme le Kenya), la politique économique n'est pas favorable à l'entrepreneur privé et à l'agriculteur pendant les premières années qui font suite à l'indépendance.

Figure 3.1 Évolution historique – politique suivie, configuration institutionnelle et résultats

et du pouvoir législatif, fait que ces États autoritaires, centralisés, sont rapidement débordés. Les bureaux de l'administration, notamment les nombreuses organisations de contrôle (contrôle législatif et surveillance) des institutions du secteur public, sont en fait rendus inefficaces par des nominations à caractère politique, par un financement contrôlé par les équipes politiques, par la multiplicité d'objectifs parfois contradictoires et par la rareté des mesures qui inciteraient le personnel de la fonction publique à s'engager pleinement. Le manque de transparence et de responsabilisation des administrations fait que celles-ci laissent beaucoup à désirer, avec très peu de contrôle exercé sur les politiques et sur les décisions du gouvernement. Bien souvent, les gouvernements africains deviennent alors très dépensiers, car des intérêts privés sont liés à des factions politiquement

bien connectées, comme les coteries militaires ou certains groupes ethniques (Aron, 1996). Le clientélisme se généralise dans de nombreuses institutions publiques, ce qui n'est pas du tout propice à la construction collective d'un État-nation.

Dans un tel climat, les acteurs privés hésitent devant la difficulté de réaliser des investissements productifs tournés vers l'avenir. La plupart des entreprises privées et des agriculteurs se sentent tenus à l'écart du développement économique et de l'effort collectif d'édification de l'État-nation. Même avec des politiques répondant à de bonnes intentions, les institutions publiques sont débordées et ne peuvent les appliquer, faute d'une vraie participation des acteurs concernés.

Durant ces premières années, il est rare qu'on ait reconnu l'impératif d'une situation macroéconomique saine comme condition essentielle d'une croissance économique durable et du maintien des équilibres intérieurs et extérieurs et d'un bon rapport entre l'investissement et l'épargne. L'investissement privé ne se présente pas comme un moteur du développement économique et les partenariats productifs public-privé sont très rares. Il est rare que l'on débattre ouvertement de la nécessité de préserver les équilibres macroéconomiques, voire qu'on les connaisse. Dans les stratégies de développement à long terme qui prévalent alors, les questions de stabilisation à court terme ne figurent pas au premier rang des préoccupations des équipes dirigeantes, qui ne prêtent qu'une attention insuffisante à la préservation des grands équilibres²⁸ et qui méconnaissent le rôle critique des politiques macroéconomiques dans l'édification et la consolidation de l'État-nation.

Ainsi, bien que les objectifs soient fixés, les moyens de les réaliser font complètement défaut. Les configurations institutionnelles ne sont pas encore fixées et les acteurs nationaux ne se présentent pas comme essentiels. Les pays africains restent alors à une phase prématurée du processus de formation de l'État-nation et la plupart sont politiquement et économiquement fragiles.

Moins de dix ans après l'accès à l'indépendance de la plupart de ces pays, ceux qui sont dépendants du pétrole importé se trouvent confrontés à une grave crise de balance des paiements déclenchée par le choc pétrolier de 1973-1974. Ils sont alors particulièrement vulnérables, car ils n'ont pas eu assez de temps pour rendre l'économie de leur pays plus résiliente. En outre, beaucoup de ces pays restent, comme à l'époque coloniale, fortement tributaires des exportations de produits de base – et doivent payer un prix très lourd pour l'orientation procyclique qu'ils ont donnée aux dépenses publiques durant la brève période de cours élevés

28 Le Botswana, devenu politiquement indépendant plus tard que les autres (en 1966), est une exception (encadré 5.3).

des produits de base connue durant les années 70. Cette période de haute conjoncture a été suivie par un effondrement brutal des cours à la fin des années 70 et au début des années 80, qui a entraîné une crise prolongée de la dette souveraine au cours des années 80 et 90, obligeant beaucoup de ces pays à se soumettre à des programmes d'ajustement structurel (PAS) imposés par les institutions financières internationales (IFI) et d'abandonner la notion même de développement planifié²⁹.

3.2 Les réformes économiques préconisées par les institutions financières internationales et leurs effets, 1980–1999

Les IFI, faisant le diagnostic de l'échec du développement, rendu manifeste par l'escalade des déséquilibres macroéconomiques causés par les fréquentes défaillances des gouvernements, ont recommandé des solutions à la crise de la dette des années 80 et 90 qui consistaient à adopter des politiques de libéralisation et de déréglementation économiques. Ces réformes visaient avant tout à réduire la taille des effectifs de la fonction publique à un minimum, en échange d'une aide et d'une restructuration de la dette dans le cadre des programmes d'ajustement structurel.

Ces politiques de déréglementation ne prévoyaient aucune place pour des politiques sectorielles qui auraient visé à encourager certaines activités économiques et elles considéraient l'intervention de l'État et le soutien à l'État, sous quelque forme que ce soit, comme une ingérence inutile dans le fonctionnement du marché. Le seul rôle attribué à l'État dans la gestion économique qu'elles jugeaient légitime était de préserver les équilibres macroéconomiques par des politiques de stabilisation à court terme conçues par le Fonds

29 C'était le cas en dépit de sa contribution à un niveau de croissance généralement tenu comme respectable et à certains progrès dans la modification de la composition sectorielle de l'activité économique (De Vries, Timmer et De Vries, 2013) dans les années qui ont suivi l'accès à l'indépendance.

monétaire international (FMI). L'idée était qu'une situation macroéconomique saine, à elle seule, amènerait les investisseurs privés à faire progresser le développement, et qu'une stratégie étatique de développement était donc inutile.

Or, pour des économies fortement dépendantes des produits primaires, les politiques de stabilisation préconisées par le FMI présentaient de graves défauts dans leur conception. D'abord, ces politiques méconnaissaient la nécessité, pour une économie frappée par des chocs d'origine extérieure³⁰, de faire en sorte que la gestion de la demande globale soit anticyclique par rapport aux variations des cours des produits de base – car ces politiques étaient en fait procycliques. Elles ont ainsi eu l'effet de déprimer la demande globale en imposant des mesures de grave austérité à des économies qui se trouvaient déjà en récession du fait de la forte baisse des recettes d'exportation des produits de base. Faisant une erreur de diagnostic sur les origines de la crise de la dette de ces pays qu'il attribuait à une surchauffe de la demande intérieure, le FMI a appliqué des remèdes classiques, et les résultats ont été malencontreux.

En particulier, les doses répétées de coupes budgétaires massives, qui faisaient partie de la « conditionnalité » de l'octroi de prêts d'ajustement structurel pendant la première décennie de la crise de la dette, ont entraîné une forte réduction des dépenses consacrées à la fourniture de biens collectifs. Les gouvernements se sont alors trouvés incapables, faute de ressources, de mener leur politique de développement intérieur ou d'entreprendre des investissements publics soutenus. Les grands travaux d'équipement ont été les premiers à être abandonnés (pratique commune dans le monde entier), mais les coupes budgétaires, au moment le plus grave de la crise de la dette durant les années 80, ont été si sévères que des biens collectifs essentiels tels que l'enseignement primaire

et la santé publique ont été réduits à la portion congrue ; on faisait alors l'hypothèse que ces biens collectifs seraient fournis contre paiement. Ces mesures ont souvent entraîné une grave réduction de la capacité institutionnelle d'États déjà fragiles, les rendant incapables de construire des équipements publics et de fournir des biens collectifs essentiels.

Ces problèmes, alors et plus tard, ont été aggravés par la réorientation de l'aide accordée par les donateurs. Durant les années 80 et 90, ces donateurs ont progressivement réduit, dans l'ensemble de leur aide, la proportion consacrée aux grands projets d'équipement et aux dépenses sociales (Nissanke et Shimomura, 2013). Cette évolution a beaucoup desservi des pays dont les gouvernements n'avaient tout simplement pas assez de ressources pour entretenir les grands ouvrages d'équipement et assurer le développement. La justification donnée reposait sur trois idées.

D'abord, on croyait constater l'échec de beaucoup de grands projets d'équipement financés par les donateurs ou par les gouvernements au cours des années 60 et 70, souvent jugés comme des projets inutiles et coûteux, dont la motivation était avant tout politique, et qui s'accompagnaient de coûts de fonctionnement et d'entretien insuffisamment couverts, une détermination peu réaliste des prix demandés, une certaine arrogance dans l'administration et une mauvaise gestion. Deuxièmement, les donateurs occidentaux bilatéraux (comme leur gouvernement l'avait fait dans leur pays) et les IFI préconisaient durant les années 90 une cession des investissements publics, la privatisation et la déréglementation de l'équipement, notamment les services publics de l'eau, des télécommunications, des transports et de l'électricité (encadré 3.1). Troisièmement, sous l'effet en partie des débats du Sommet social de Copenhague, en 1995, on a de plus en plus préconisé une réorientation des dépenses publiques vers les secteurs sociaux tels que la santé et l'éducation.

Cet optimisme s'est révélé illusoire. Entre 1990 et 2002, l'Afrique a attiré beaucoup moins d'investissements d'équipement de source privée

30 La chute brutale des cours des produits de base dans les années 80 a entraîné une perte de pouvoir d'achat réel de 40 % à 60 % dans un grand nombre des économies de ce type en Afrique – crise plus grave que celle connue par la plupart des pays développés durant la grande dépression des années 30.

Encadré 3.1 Justification donnée à la déréglementation

Durant les années 80, plusieurs gouvernements occidentaux ont profondément libéralisé et déréglementé leur économie, et cela a eu un impact profond sur leur politique d'aide et a contribué à une baisse des grands projets d'équipement financés par les donateurs.

Le *Rapport sur le développement dans le monde 1994 : une infrastructure pour le développement* (Banque mondiale, 1994) reflétait cette position et préconisait une participation plus grande du secteur privé et un recouvrement intégral des coûts des services publics fournis. Les prêts d'équipement, qui représentaient environ la moitié des opérations de prêt de la Banque mondiale en 1987 et avant, sont tombés en 2003 à un minimum de 30 %, jamais connu auparavant. L'idée prédominante, dans les équipes dirigeantes, était qu'une fois que ce secteur serait libéralisé et privatisé, les investisseurs privés prendraient la relève et augmenteraient la couverture et la qualité des services fournis.

(28,1 milliards de dollars) que l'Asie orientale (199,4 milliards de dollars) ou l'Amérique latine et les Caraïbes (397,4 milliards de dollars). En Afrique, la plupart de ces investissements sont allés aux télécommunications (66 %) et la production d'électricité (18 %), mais presque rien au transport

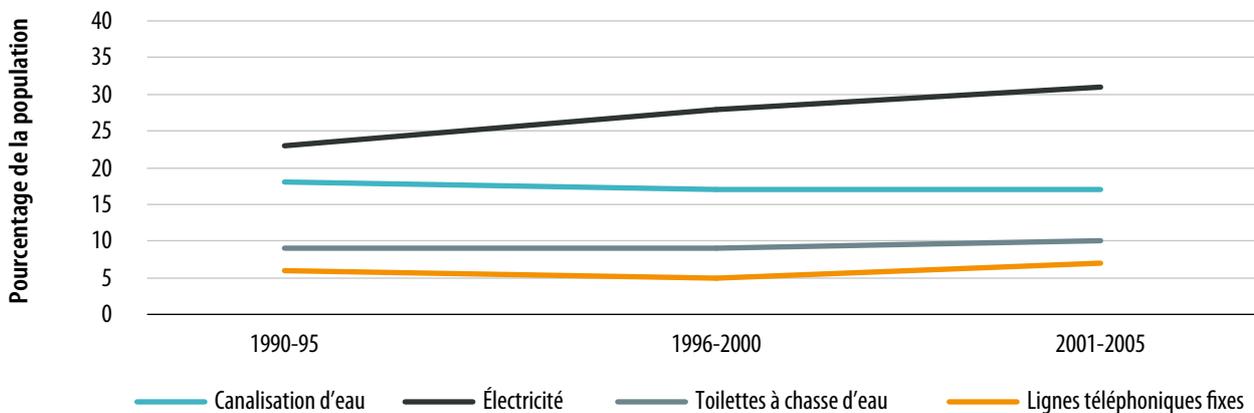
et à l'adduction d'eau. Même alors, la répartition des fonds était biaisée étant donné qu'un petit nombre de pays, notamment l'Afrique du Sud, occupaient une place prépondérante (BAD, 2006a). En Afrique, la stagnation des équipements collectifs est manifeste, à la fois en termes absolus (fig. 3.2) et en comparaison de l'Asie du Sud et de l'Asie orientale (fig. 3.3).

La nécessité d'augmenter l'investissement public pour attirer les investisseurs privés

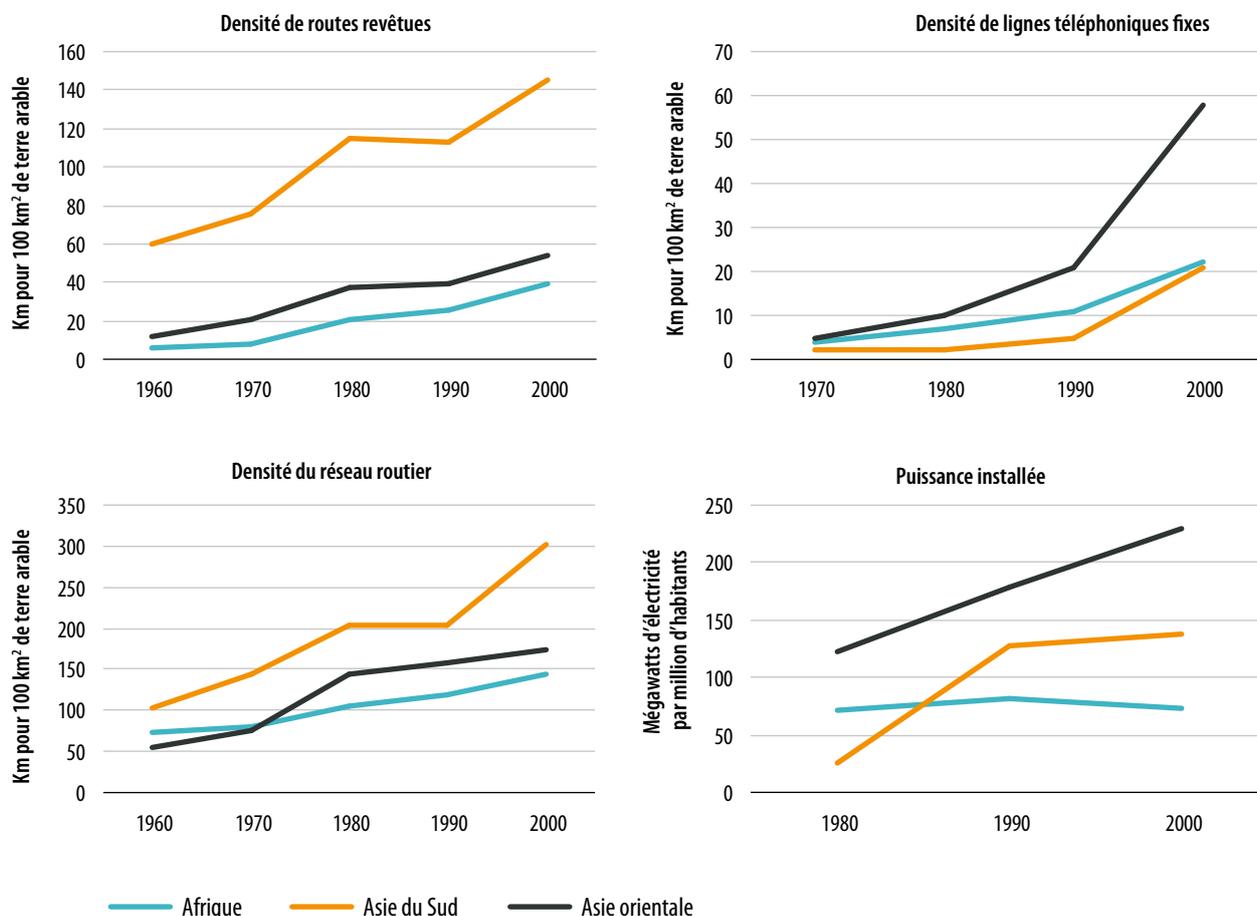
La faiblesse de l'investissement privé, en Afrique, est en partie la conséquence de l'écart prononcé entre le rendement privé et le rendement social de la fourniture des services publics aux pauvres dans les pays en développement. Les coûts d'équipement initial, dans les quartiers pauvres et les zones difficiles d'accès, sont très élevés, et on sait maintenant que le recouvrement des coûts par la tarification de l'utilisateur est impossible sans l'engagement d'importantes ressources financières publiques. Le choix d'une tarification appropriée des services publics est en fait l'une des questions les plus difficiles posées par la réforme de l'infrastructure dans les pays à faible revenu.

Comme l'équipement et la fourniture de biens collectifs ont des retombées positives considérables,

Figure 3.2 Accès des ménages aux services publics d'infrastructure, Afrique



Source : D'après Foster et Briceño-Garmendia (2010), fig. 0.1.

Figure 3.3 Croissance de l'infrastructure, en Afrique et dans deux sous-régions de l'Asie

Source : D'après Yepes, Pierce et Foster (2008), dans Foster et Briceño-Garmendia (2010), fig. 1.4.

c'est-à-dire de fortes externalités, le rendement social est plus élevé que le rendement privé, et comme les risques sont élevés (dans les ouvrages d'équipement ayant une longue période de gestation), c'est le secteur public qui devrait assumer une forte proportion du financement de la fourniture de ces services publics aux premières phases du développement économique. Pourtant, durant les années 90, c'est le contraire qui s'est produit : le secteur public, dans l'ensemble des pays en développement, a considérablement réduit sa contribution à l'équipement collectif.

Il n'est donc pas surprenant que la progression de l'indice de développement humain (IDH) ait été

la plus lente de toutes les régions du monde en Afrique subsaharienne durant les années 80 et 90 (tableau 3.1 et fig. 3.4). L'indice a même régressé dans certains pays (PNUD, 2014). La région de l'Asie du Sud qui, en 1980, avait exactement le même indice de développement humain a progressé. On constate cependant depuis le milieu de la première décennie du siècle quelques progrès en Afrique.

Fortement endettés, les gouvernements voyaient se réduire considérablement leur capacité d'entreprendre des investissements publics, et cela a compromis toute tentative d'encourager l'investissement privé et de rallier le secteur privé, de sorte que l'investissement public et privé total

Tableau 3.1 L'indice de développement humain, tendances et croissance annuelle, 1980-2013

	Valeur de l'indice					Variation annuelle (%)		
	1980	1990	2000	2005	2013	1980-1990	1990-2000	2000-2013
Groupe selon l'IDH								
Très élevé	0,757	0,798	0,849	0,87	0,89	0,52	0,62	0,37
Élevé	0,534	0,593	0,643	0,682	0,735	1,04	0,81	1,04
Moyen	0,420	0,474	0,528	0,565	0,614	1,22	1,09	1,17
Faible	0,345	0,367	0,403	0,444	0,493	0,64	0,95	1,56
Régions								
États arabes	0,492	0,551	0,611	0,644	0,682	1,14	1,05	0,85
Asie de l'Est et Pacifique	0,457	0,517	0,595	0,641	0,703	1,23	1,42	1,29
Europe et Asie centrale	—	0,651	0,665	0,7	0,738	—	0,21	0,8
Amérique latine et Caraïbes	0,579	0,627	0,683	0,705	0,74	0,79	0,87	0,62
Asie du Sud	0,382	0,438	0,491	0,533	0,588	1,37	1,16	1,39
Afrique subsaharienne	0,382	0,399	0,421	0,452	0,502	0,44	0,52	1,37
Pays les moins avancés (PMA)	0,319	0,345	0,391	0,429	0,487	0,79	1,26	1,7
Petits États insulaires en développement	0,545	0,587	0,613	0,637	0,665	0,75	0,43	0,62
Monde	0,559	0,597	0,639	0,667	0,702	0,66	0,67	0,73

Source : Données empruntées aux tableaux statistiques figurant dans le *Rapport sur le développement humain 2014*, PNUD (2014).

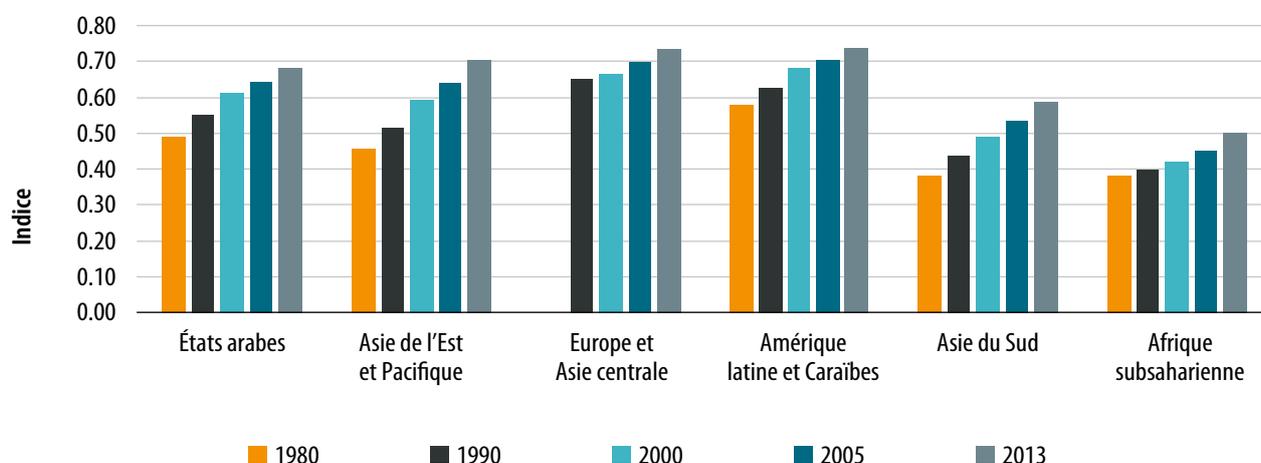
reste faible, faiblesse qui compromet gravement la croissance économique et le développement.

Sans la fourniture de biens collectifs fiables et en l'absence d'un cadre réglementaire solide, les transactions économiques sont souvent menées dans un climat très incertain, très risqué, ce qui entraîne une grande instabilité du retour sur investissement et des revenus en général. En l'absence de mesures correctrices, un tel environnement non seulement dissuade puissamment les investisseurs privés et retarde la croissance économique, mais il compromet aussi la composition des investissements en favorisant les investissements sûrs, facilement réversibles, qui ont ainsi un caractère d'auto-assurance. Alors que les riches peuvent investir à l'étranger, ce qui entraîne une importante fuite de capitaux, les autres investisseurs privés placent leur capital dans des actifs à court terme, dans des secteurs où les coûts irréversibles sont

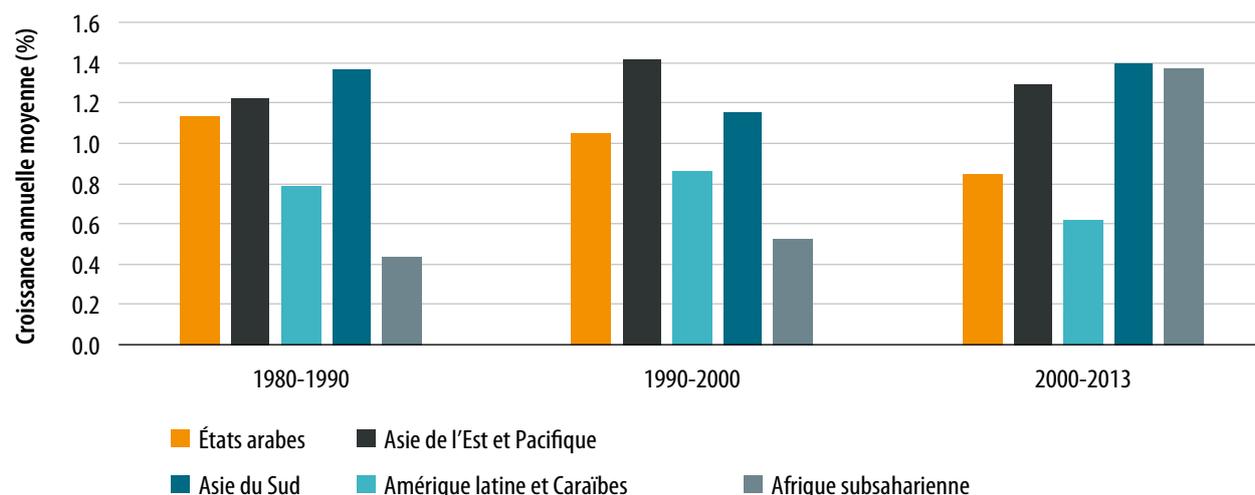
faibles et où on rentre rapidement dans ses fonds, comme le commerce, plutôt que dans des projets d'investissement productif à long terme. Dans de pareilles conditions, l'investissement productif nécessaire à toute transformation structurelle s'arrête bientôt.

L'aide : une relation parfois malsaine

Ainsi, les énormes déficits de développement humain et d'équipement sont une conséquence inévitable des politiques prescrites figurant dans les conditionnalités imposées par les institutions financières internationales et les donateurs traditionnels. La relation entretenue avec les donateurs traditionnels s'agissant de l'aide pendant la période des programmes d'ajustement structurel était malsaine et n'a pas encouragé l'essor d'institutions nationales favorables au développement en vue de la transformation

Figure 3.4 L'indice de développement humain, tendances et croissance annuelle, 1980-2013

Source : Données provenant des tableaux statistiques figurant dans le *Rapport sur le développement humain 2014*, PNUD.



Source : Données provenant des tableaux statistiques figurant dans le *Rapport sur le développement humain 2014*, PNUD.

structurelle de l'économie. Il n'y a rien de foncièrement mauvais dans l'idée de subordonner les contrats d'aide publique et d'allègement de la dette à l'observation de règles acceptées sur le plan international, mais les programmes d'ajustement structurel allaient bien au-delà en émettant des conditions relatives au choix des politiques, ce qui revenait à imposer un modèle de développement particulier que ces institutions considéraient comme d'application universelle.

Or de meilleurs résultats auraient pu être obtenus si les donateurs avaient pris une position moins envahissante, en cherchant à fournir une aide aux efforts que font les bénéficiaires pour créer une base institutionnelle par la coopération technique, et en permettant aux gouvernements des pays bénéficiaires d'élaborer leurs propres stratégies, leurs propres politiques et institutions (Nissanke, 2010a, 2013a ; Nissanke et Shimomura, 2013). Après tout, si elles sont imposées de l'extérieur sans prendre en

considération l'état actuel des institutions d'un pays, les politiques adoptées par le gouvernement risquent non seulement de ne pas donner les résultats escomptés mais, au contraire, de retarder l'apparition d'un système auto-entretenu de valeurs communes et d'institutions locales (voir chap. 4).

Les gouvernements qui reçoivent une aide doivent naturellement en rendre compte à leurs donateurs. Cela ne pose pas de problème en soi ; mais la lourde pression exercée par les donateurs sur les décisions importantes relatives à la stratégie et aux politiques de développement, qui peuvent avoir d'énormes effets sur la trajectoire de développement suivie par les pays bénéficiaires, risque de mettre ces gouvernements en porte-à-faux par rapport à ce que veulent les citoyens. De façon probablement non délibérée, de telles situations peuvent facilement compromettre la légitimité démocratique des gouvernements bénéficiaires, car les grandes décisions relatives à la stratégie et à la politique de développement doivent être prises à l'issue d'un dialogue approfondi avec tous les partenaires dans une démocratie.

En fait, la façon dont les réformes préconisées par les institutions financières internationales ont été menées durant les années 80 et 90 n'a pas été favorable à l'édification progressive de l'État-nation en Afrique, et la lenteur des progrès accomplis dans l'élimination du déficit institutionnel ne peut se comprendre si l'on n'évoque pas les relations improductives que de nombreux pays africains ont entretenues avec les institutions financières internationales et avec la communauté des donateurs durant les crises de la dette des années 80 et 90.

Étant donné la faiblesse de la croissance pendant les 10 premières années d'application des programmes d'ajustement structurel, les institutions financières internationales elles-mêmes ont reconnu que la simple adoption de mesures de libéralisation ne suffisait pas pour résoudre le problème du développement de l'Afrique, et c'est pourquoi elles ont changé l'objet de leur diagnostic, en renonçant à dénoncer les échecs des politiques suivies durant les années 80 pour diagnostiquer les défaillances institutionnelles et l'insuffisance de la gouvernance

durant les années 90 comme condition expliquant l'incapacité de l'Afrique d'assurer son décollage économique, ajoutant à cette occasion la bonne gouvernance à la liste des réformes requises. Exposées à de vives critiques en Afrique et ailleurs, les institutions financières internationales ont modéré la tonalité fortement idéologique de leur prescription concernant les politiques, conduisant à ce qu'on a appelé l'après-consensus de Washington. Pourtant, le principe de base de la gestion économique préconisée, et notamment la place centrale de l'impératif de corriger les déséquilibres macroéconomiques, demeure le même.

3.3 Un nouveau paysage économique et une aide en évolution, de 2000 au présent

Les institutions financières internationales ont modifié les politiques qu'elles recommandent aux pays en développement. Reconnaisant qu'il fallait s'écarter des principes incorporés dans les programmes d'ajustement structurel, la Banque mondiale a lancé en 1999 le Cadre de développement intégré (CDI) pour soutenir ses stratégies de réduction de la pauvreté³¹. Plusieurs des caractéristiques de ce nouveau cadre sont de vraies innovations : le CDI met en avant l'interdépendance de tous les éléments du développement – sociaux, structurels, humains, relatifs à la gouvernance, à l'environnement, économiques et financiers (secrétariat du CDI, 2000). Le Cadre de développement intégré était articulé autour de quatre grands principes : un cadre de développement global à long terme ; l'appropriation par le pays des programmes et politiques de développement ; un partenariat entre les différents acteurs, dirigé par le pays ; et l'orientation axée sur les résultats (CEA, 2011)³².

31 Le CDI a été lancé par le Président de la Banque mondiale de l'époque, James Wolfensohn, sous la direction intellectuelle de l'économiste en chef, qui était alors Joseph Stiglitz.

32 La CEA, en 2011, considère le CDI comme un indice de la volonté des institutions financières internationales d'accepter la notion de « quasi-planification » pour les politiques économiques des pays en développement.

Encadré 3.2 Les DSRP sont-ils une nouvelle mouture des programmes d'ajustement structurel?

Les DSRP ont été présentés comme un nouveau cadre de renforcement de la responsabilisation des autorités nationales en matière de réduction de la pauvreté, avec le concours d'un large ensemble d'acteurs, et portant sur les politiques et programmes macroéconomiques, structurels et sociaux. Leur objet est d'encourager la croissance et de réduire la pauvreté.

Malgré leur caractère très détaillé, les DSRP sous-estiment les contradictions considérables qui existent entre leurs différentes composantes. Cette tension reflète en partie le fait que les DSRP se fondent sur un modèle macroéconomique éclectique, le modèle standard minimum révisé, qui avait été utilisé pour soutenir le modèle des programmes d'ajustement structurel et qui fait l'hypothèse de l'existence de complémentarités entre les politiques économiques censées améliorer la croissance dans ces programmes d'ajustement structurel et les politiques de réduction de la pauvreté. En particulier, les DSRP ne remettent pas expressément en question l'approche suivie dans les programmes d'ajustement structurel pour le choix des politiques macroéconomiques. En réalité, le simple fait de rajouter une stratégie de réduction de la pauvreté à une politique macroéconomique inspirée par les programmes d'ajustement structurel, en méconnaissant les aspects complexes de la relation entre croissance et pauvreté, peut poser des problèmes en mettant en relief les incohérences internes de l'ensemble des politiques préconisées.

Cette lacune est souvent manifeste dans les DSRP nationaux qui proposent de réduire la pauvreté presque exclusivement par l'augmentation des dépenses sociales. Cependant, comme les pauvres, pour réduire leur vulnérabilité, ont besoin de créer des actifs productifs primaires et secondaires (encadré 5.2), les dépenses

budgétaires devraient englober des catégories plus larges de biens collectifs, et notamment l'infrastructure économique. En outre, le DSRP lui-même passe généralement sous silence les autres politiques sectorielles et les questions juridiques ; il évite généralement un débat approfondi sur ces questions et sur les moyens de financer l'augmentation des dépenses publiques consacrées à la réduction de la pauvreté tout en préservant à moyen terme un équilibre budgétaire auto-entretenu – sans pérenniser la dépendance à l'égard de l'aide étrangère ou créer un risque de défaillance financière à terme.

Si l'augmentation des dépenses sociales est, bien entendu, importante dans toute stratégie de réduction de la pauvreté, il ne faudrait en aucun cas encourager l'idée, sans fondement, qu'on pourrait effectivement réduire la pauvreté par ces seules mesures. En effet, la pauvreté est le résultat d'un ensemble de processus économiques, sociaux et politiques et de leurs interactions, médiatisés par tout un ensemble d'institutions. La nature multidimensionnelle de la pauvreté implique que toute stratégie visant à la réduire doit comprendre des mesures à long terme tendant à modifier les structures institutionnelles et leur environnement, c'est-à-dire à assurer une transformation des institutions.

Ainsi, malgré une participation plus active des acteurs nationaux, le DSRP continue à partir de la conviction des institutions financières internationales que la conception des réformes de la politique économique prévues dans les programmes d'ajustement structurel demeure un moyen approprié d'assurer la transformation structurelle des économies africaines. La conditionnalité de politique économique est toujours conçue comme un moyen de lier les mains des gouvernements bénéficiaires pour qu'ils engagent des réformes de politique économique conçues par les donateurs.

Malheureusement, peu de temps après son lancement, le CDI a perdu de son importance comme cadre de définition des stratégies de réduction de la pauvreté et dans l'optique de l'amélioration de l'efficacité du partenariat pour le développement avec les pays en développement³³. En fait, les mentions du CDI ont progressivement disparu des documents officiels de la Banque mondiale, ce qui est

sans doute une indication de l'apathie profonde de la Banque à l'égard de la planification étatique.

Pourtant, des stratégies de réduction de la pauvreté, dans une version moins ambitieuse, plus modérée, ont survécu dans les tentatives les plus récentes des institutions financières internationales de ménager une voie de sortie aux pays plongés dans une crise prolongée de l'endettement souverain. Après avoir lancé en 1996 la première initiative PPTE, ces institutions ont relancé celle-ci en 1999 dans l'initiative PPTE II moyennant, comme condition d'accès de ces pays à une radiation de la dette, l'adoption par eux d'un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) (encadré 3.2).

33 Stiglitz a quitté son poste d'économiste en chef de la Banque mondiale à l'occasion de désaccords avec le Fonds monétaire international sur le traitement, par celui-ci, de la crise financière asiatique de 1997-1998 et de ses séquelles, et cela a conduit en pratique à l'abandon du CDI.

Encadré 3.3 Un nouveau paradigme de développement pour l'Afrique, le NEPAD

Pendant les années 80 et 90, les États africains étaient à la recherche de « stratégies de développement autonome, culturellement pertinentes et influencées par l'État »³⁴ comme autres solutions crédibles au paradigme de la politique de développement des institutions financières internationales. Leurs efforts ont abouti à l'adoption en 2001 du NEPAD.

Le document repère les conditions internes et externes qui ont contrarié la performance économique de l'Afrique et aggravé les troubles politiques dans le continent (Secrétariat du NEPAD, 2011). Ces conditions sont notamment la mobilisation inefficace des recettes publiques et la dépendance à l'égard de l'aide, la fragilité des banques centrales et l'inefficacité des secteurs financiers – des procédures budgétaires opaques et un contrôle inefficace des organes parlementaires et autres organes de contrôle des comptes, et un environnement défavorable à l'investissement privé caractérisé par une corruption très générale, par la médiocrité de l'infrastructure économique et par le caractère imprévisible de l'administration publique.

Pour remédier à ces insuffisances, le NEPAD, sur la base de la conviction des États membres de l'Union africaine qu'il est nécessaire de réformer la politique économique et les institutions de gouvernement, a créé le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, qui est volontaire^{35,36}. Agissant comme moyen de contrôle des politiques choisies par les gouvernements, le NEPAD encourage et renforce la démocratie et la bonne gouvernance politique, la gouvernance et la gestion économiques, la gouvernance des entreprises et le développement socioéconomique.

Chacun de ces quatre domaines d'action vise à promouvoir la démocratie, la responsabilisation et la transparence. S'agissant de la gouvernance et de la gestion économique, par exemple, un large éventail d'objectifs a été défini afin de promouvoir des politiques macroéconomiques favorables au développement durable, d'appliquer des politiques économiques transparentes, prévisibles et crédibles, de promouvoir une bonne gestion des finances publiques, de lutter contre la corruption et le blanchiment d'argent et d'accélérer l'intégration régionale par une harmonisation des politiques monétaires, commerciales et relatives à l'investissement entre les pays participants.

Le débat sur l'efficacité de l'aide qui se déroule depuis le milieu des années 90 au sein des institutions financières internationales et chez les donateurs de longue date est mené principalement dans la perspective étroite de la lutte contre l'aléa moral résultant de l'octroi d'un allègement de dette et d'une aide sans que le pays bénéficiaire donne un ferme engagement de procéder à des réformes, même si la crise prolongée de la dette des PPTÉ a finalement été résolue par une radiation de la dette dans le cadre de l'Initiative d'allègement de la dette

multilatérale en 2005. Cette question a également influencé les institutions financières internationales dans leur adoption d'une nouvelle conception de l'affectation de l'aide, par une redéfinition de la conditionnalité de politique économique qui n'est plus une condition préalable de la promesse de réformer la politique économique, mais qui devient une condition posée après coup en fonction de la performance effective (Nissanke, 2010a). Ce débat paraît désormais plutôt obscur, comme si les institutions financières internationales et les donateurs habituels qui tiennent ce discours à courte vue, plutôt paralysant et paternaliste, ignoraient complètement les énormes changements économiques et relatifs à l'aide en cours en Afrique depuis le début du siècle.

Hausse brutale des cours des produits de base

Les prix des produits de base – dont la production demeure la principale ressource économique de beaucoup de pays de la région – après 2002 et jusqu'à tout récemment ont connu une période sans précédent de hausse, principalement sous

34 Voir un historique des initiatives prises par l'Organisation de l'Union africaine durant les années 80 et 90 à l'adresse suivante : <http://www.nepad.org/history>, et les efforts déployés pour changer son orientation – de la libération politique au développement économique.

35 Le NEPAD compte 30 membres africains qui souscrivent à ses principes de base et acceptent le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs.

36 Il existe une autre initiative intéressante d'examen paritaire : l'Africa Progress Panel, créé par 10 personnalités africaines et internationales éminentes – groupe de travail qui est présidé par Kofi Annan, dont le but est de promouvoir un développement équitable et durable en Afrique. L'Africa Progress Panel publie chaque année un rapport qui fait le bilan des progrès de la gouvernance économique et politique dans les pays africains, dans les domaines d'actualité relatifs au développement économique de l'Afrique.

l'effet de la poussée de la demande de ressources naturelles provenant de Chine et, dans une moindre mesure, des autres pays émergents. Cela a permis à la Chine et à d'autres pays comme le Brésil et l'Inde d'augmenter leur aide assortie d'investissements au continent africain, offrant ainsi une nouvelle variété du partenariat Sud-Sud pour le développement (Nissanke et Shimomura, 2013). Ces pays ont fortement concentré leurs activités sur l'infrastructure et sur le transfert de technologies agricoles, offrant une coopération au service du développement sans conditionnalité de politique économique, en adoptant souvent au contraire soit une démarche de collaboration entre l'État et les entreprises par un ensemble de mesures d'aide, de commerce et d'investissement (Chine), soit la méthode de l'investissement direct étranger privé (Inde et autres pays). Les nouvelles technologies telles que la téléphonie mobile et Internet ont également changé complètement les contraintes pesant sur la croissance, liées à l'accès à l'information dans les localités reculées.

Moyennant ces conditions favorables, l'Afrique a obtenu des progrès encourageants dans la formation de son capital humain (voir tableau 3.1 et fig. 3.4), sans parler du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) (encadré 3.3).

Enfin des dépenses consacrées aux équipements collectifs

Dans les quelques années qui ont suivi l'adoption du NEPAD, la communauté des donateurs habituels a reconnu bien tardivement le rôle essentiel que joue l'investissement public dans le développement de l'infrastructure. C'est ce que reconnaissait tacitement, par exemple, le rapport de la Commission pour l'Afrique (2005), qui appelait à doubler dans l'immédiat l'APD accordée à l'Afrique pour atteindre 50 milliards de dollars par an et préconisait de consacrer à peu près la moitié de cette APD à des dépenses consacrées aux équipements en dur.

Le développement de l'infrastructure n'est pas seulement une conception entièrement nouvelle de l'investissement, mais également un énorme effort

visant à éliminer l'arriéré des travaux de remise en état (fig. 3.5) – travaux qui coûtent plusieurs fois plus que ce qu'aurait coûté un entretien préventif (Foster et Briceño-Garmendia, 2010)³⁷. L'Afrique paie maintenant un prix très élevé pour avoir négligé l'entretien de ses équipements durant les années 80 et 90.

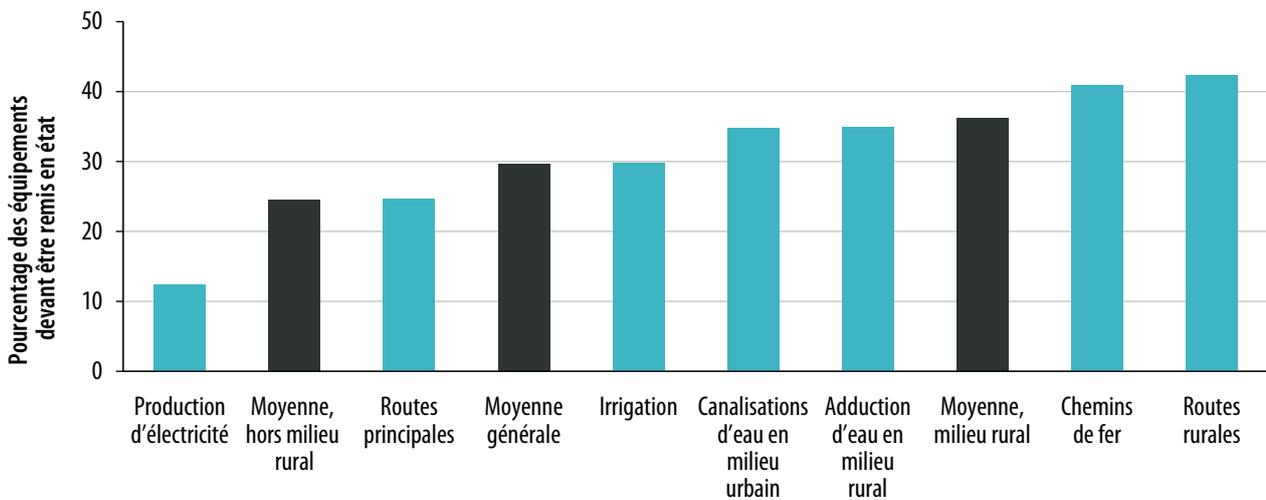
Il y a bien eu une augmentation de l'investissement privé dans certains sous-secteurs comme la téléphonie mobile et l'aménagement de certains ports de mer, mais la plupart des grands travaux d'équipement ont toujours besoin d'investissements publics massifs, pour couvrir les coûts initiaux irréversibles et aussi pour attirer les acteurs privés, dans le cadre d'un partenariat public-privé. Pour cette raison, les gouvernements, les donateurs habituels, les banques de développement multilatérales et régionales et les pays émergents partenaires ont apporté une très forte impulsion à la construction de grands équipements, comme on le voit avec la multiplication des chantiers dans les centres urbains, les aéroports et les ports maritimes de l'Afrique.

L'Afrique est-elle sur le point de faire son décollage?

Avec l'augmentation récente de la croissance économique et l'augmentation visible des investissements productifs, constate-t-on un changement structurel annonçant un prochain décollage de l'Afrique? McMillan *et al.* (2014), reprenant une étude antérieure (McMillan et Rodrik, 2011), constatent certains signes encourageants et annoncent un « tournant remarquable », après avoir réparti les données relatives à neuf pays africains en deux sous-périodes – 1990 à 1999, et après 2000 ; ces auteurs constatent, dans les neuf pays, des différences entre secteurs, s'agissant du changement structurel, après 2005.

Leur analyse, pour la période postérieure à 2000, relève quatre indices d'une préparation encore

37 Ainsi, on estime qu'une dépense de 1 dollar consacrée à l'entretien des routes aurait permis d'économiser 4 dollars à moyen terme; voir, par exemple, Foster et Briceño-Garmendia, 2010.

Figure 3.5 L'arriéré de travaux de remise en état des infrastructures en Afrique, aux alentours de 2010

Source : Fig. O.5, Foster et Briceño-Garmendia (2010).

incomplète au décollage : la hausse générale de la productivité de la main-d'œuvre en Afrique vient au deuxième rang dans le monde après l'Asie ; un changement structurel a commencé, apportant une contribution positive à la croissance de la productivité globale et expliquant 1,4 point de pourcentage de la croissance de la productivité de la main-d'œuvre dans l'échantillon pondéré, et de 0,4 point de pourcentage environ dans l'échantillon non pondéré ; dans la moitié environ des neuf pays, la croissance après 2000 s'est accompagnée d'une expansion modérée dans le secteur manufacturier ; si cette croissance de la productivité et ce changement structurel demeurent modestes, comparé à ce que l'on observe dans les pays asiatiques, le changement structurel va, depuis 2000, dans la bonne direction.

Pour entretenir cet élan, les équipes dirigeantes doivent traduire les aspirations de l'Afrique au progrès en une réalité durable. Il faut d'abord bien concevoir le cadre macroéconomique et le changement des institutions. L'importance des réformes de la gouvernance, par suite d'une demande de plus en plus insistante pour plus de responsabilisation et de transparence des institutions publiques et des organismes gouvernementaux, fait désormais partie du programme d'action que les pays africains se sont donné à eux-mêmes, notamment dans le Mécanisme africain d'évaluation

par les pairs. Cependant, l'Afrique doit encore changer plus profondément l'ensemble de ses institutions de façon à produire un partenariat public-privé indispensable à l'édification d'un État-nation se consacrant authentiquement au développement.

Les gouvernements africains cherchent maintenant à mieux gérer leurs propres affaires économiques avec une confiance nouvelle. Exprimant leur volonté de se réapproprier leur programme de développement, ils sont revenus à la notion de développement stratégique : des pays comme l'Éthiopie, le Kenya et l'Ouganda ont adopté des objectifs ambitieux de développement à long terme pour leur croissance et leur développement social, ainsi que des stratégies et des politiques détaillées (CEA, 2011).

Alors que la nécessité d'une transformation structurelle est admise dans un nombre grandissant de documents de stratégie définis par les gouvernements africains, les aspirations de l'Afrique concernant les politiques économiques et la gouvernance sont désormais plus visibles et touchent un public toujours plus large. Pourtant, bien souvent ces documents ne sont pas assez détaillés sur certains aspects essentiels de la politique macroéconomique la plus indiquée, et c'est ce que nous allons maintenant examiner.

CHAPITRE 4

CADRE
MACROÉCONOMIQUE
ET STRATÉGIE DE
DÉVELOPPEMENT À LONG
TERME

Dans le cadre d'une stratégie de développement à long terme visant l'avènement d'une économie bien articulée et d'une société profitant à tous, le cadre macroéconomique proposé ici aux pays en développement cherche à atteindre les deux objectifs concurrents de la stabilité et du développement dans un programme politique général couvrant la coordination des investissements, la mobilisation des ressources et la viabilité budgétaire à terme au moyen de politiques budgétaire, monétaire, du taux de change et des finances (fig. 4.1). Ce cadre macroéconomique est étroitement lié à l'édification d'un État-nation qui, se consacrant au développement, doit rendre des comptes aux acteurs nationaux, comme on le verra plus en détail au chapitre 5.

Ces deux objectifs peuvent être rendus complémentaires à long terme, mais il y a, à court terme, entre eux une contradiction latente, ressentie de façon aiguë dans l'arbitrage à opérer entre stabilité et développement. Dans le passé, les objectifs de stabilisation ont été mal intégrés aux stratégies de développement à long terme, et les problèmes du court terme ont souvent été à la base de l'action menée. La plupart des politiques macroéconomiques des pays africains ont en fait été évaluées en fonction de leur contribution à la stabilisation, et si cela est certes compréhensible dans une économie avancée se trouvant au voisinage de l'équilibre du plein emploi dans des circonstances normales³⁸, cette optique n'est pas du tout indiquée pour les pays à faible revenu dotés de larges réserves de ressources inemployées et qui attendent d'être utilisées comme moyens productifs. Cette orientation est tout à fait inadéquate pour une accélération de la transformation structurelle de l'Afrique (voir chap. 2).

La stabilisation peut être réalisée grâce à des plans d'action s'inscrivant dans une stratégie de développement à long terme. En d'autres termes, des

38 Comme on le verra plus bas, dans la crainte de voir la dépression de l'économie mondiale s'aggraver dès le début de la crise financière mondiale, on a constaté une réouverture du débat sur les moyens de réaliser la stabilité macroéconomique tout en préservant la croissance économique dans les pays avancés.

Encadré 4.1 Le Botswana concilie le court et le long terme

Le Botswana est l'un des rares pays africains qui ont évité la crise de la dette, malgré une forte dépendance à l'égard des diamants dans ses exportations et ses recettes fiscales. Les diamants diffèrent des autres produits de base à de nombreux égards, et le pays n'a donc pas subi le contrecoup des fortes variations des cours comme l'ont fait d'autres pays africains riches en ressources naturelles durant les années 80 et 90. Cela lui a permis de conserver un développement planifié.

Tirant parti de cette situation, le Gouvernement, s'appuyant sur un ensemble d'institutions de gouvernement efficaces, s'est attaqué à la fois aux objectifs de stabilisation et de développement, en se référant à son propre plan de développement national.

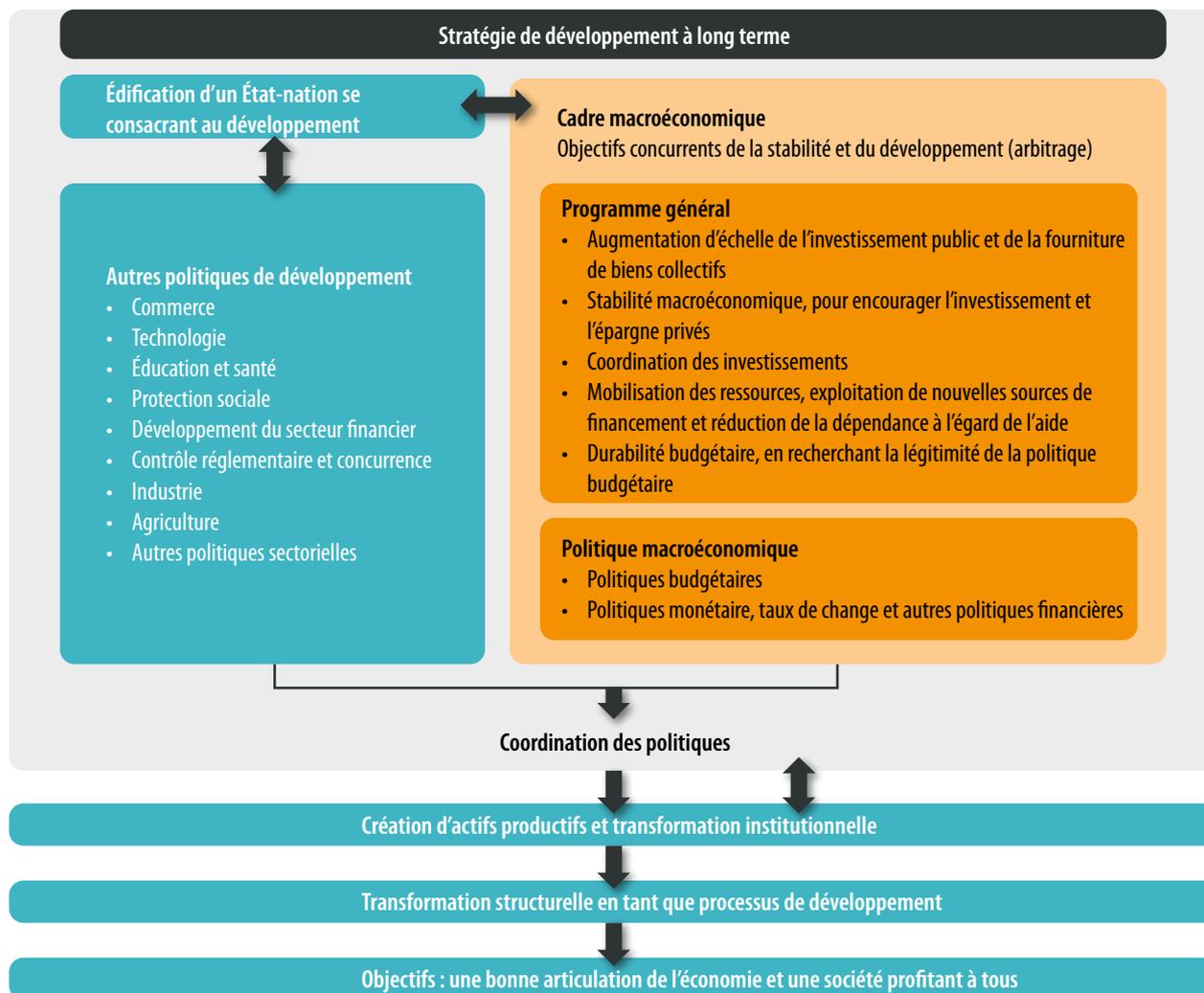
Source : Elhiraika et Bodart (2012) ; Robinson et Persons (2006).

plans d'action doivent être expressément dressés en référence à des objectifs de développement à moyen et à long terme, à l'aide d'instruments et de modèles de projection économique permettant de mesurer la prévention et la gestion des crises (appendice 1). En bref, les pays africains doivent rechercher la stabilisation sans perdre de vue les objectifs de développement, et c'est ce que le Botswana a réussi à faire (encadré 4.1).

Mais le Botswana est une exception. La majorité des pays africains ont du mal à opérer cet arbitrage indispensable (voir chap. 3). Entre 1960 et 1979, les processus de développement dans beaucoup de pays ont été profondément perturbés malgré l'existence d'une planification, en raison surtout de l'absence d'une capacité institutionnelle et d'une volonté de remédier aux déséquilibres macroéconomiques. Entre 1980 et 1999, des politiques de stabilisation mal conçues ont été appliquées, et cela a aggravé la crise dans beaucoup de pays et progressivement épuisé les stocks d'actifs productifs de l'État et des ménages.

Les politiques macroéconomiques des pays africains doivent donc s'intégrer dans l'ensemble des objectifs de développement, être inscrites dans une stratégie

Figure 4.1 Cadre macroéconomique et stratégie de développement à long terme



de développement à long terme cherchant à faciliter la transformation des structures économiques et sociales, en vue d'assurer un retour positif d'information dans la corrélation investissement-croissance et de susciter ainsi une croissance largement partagée et favorable aux pauvres.

Le concept de développement est beaucoup plus large que celui de croissance économique, et toute stratégie de développement à long terme qui devrait se trouver au sommet de la procédure de planification (voir fig. 4.1) doit bien le comprendre. C'est un processus évolutif et non pas un simple ensemble de cibles chiffrées à un horizon temporel donné, comme dans une économie

dirigée à planification centrale. Un régime guidé par un souci de planification du développement suppose avant tout, pour piloter le processus, des politiques économiques cohérentes et un système d'institutions ayant évolué par la volonté du pays lui-même. Il existe des interrelations très étroites entre l'appareil institutionnel et la qualité des politiques suivies et de leur application. Un retour d'information complexe intervient dans la corrélation institutions-politiques-développement, et ce n'est pas simplement des relations de cause à effet (voir encadré 2.1). Les institutions et les politiques suivies doivent, idéalement, être conçues en fonction des caractéristiques du pays ou de la région.

Ce réseau de connexités implique que l'appareil institutionnel d'un pays affecte de façon appréciable la capacité de son gouvernement de formuler et d'appliquer sa propre stratégie de développement à long terme, notamment par un cadre macroéconomique propre. En même temps, les plans de développement et les politiques macroéconomiques et la façon dont ils sont formulés et appliqués influencent l'appareil institutionnel et son évolution. Les relations mutuelles entre les institutions et les politiques déterminent les résultats de développement qui, à leur tour, affectent l'évolution institutionnelle ultérieure.

Le cadre macroéconomique constitue une base institutionnelle en facilitant l'action d'une interface productive entre le secteur public et le secteur privé, qui donne naissance à un État-nation se consacrant au développement. Ce cadre macroéconomique englobe également les différentes politiques macroéconomiques : politique budgétaire, politique monétaire et politique financière (voir fig. 4.1 ; ces politiques sont examinées en détail aux chapitres 4 et 5). Elles s'intègrent dans une stratégie de développement à long terme, qui sert de base pour formuler les décisions stratégiques permettant d'arbitrer entre la stabilité et le développement.

Le programme général de développement est d'importance critique pour combler les trois déficits recensés au chapitre 2. Les questions sont liées entre elles, mais on en distingue ici cinq.

4.1 Augmentation d'échelle de l'investissement public et de la fourniture de biens collectifs

L'Afrique se trouve à un stade de son développement qui appelle une forte poussée de l'investissement public au cours des décennies prochaines, à l'échelle de l'économie, de la région et du continent. Sans un investissement public résolu, le secteur privé n'investira pas suffisamment et durablement, de sorte que l'investissement productif pourrait tomber en dessous du niveau nécessaire pour entretenir la croissance. Cette augmentation d'échelle doit être

menée avec la prudence financière indispensable (sect. 4.5 et chap. 5) et doit être effectuée en tenant compte de la capacité d'absorption de l'économie, qui elle-même va augmenter à mesure que l'économie recueillera les gains procurés par les investissements productifs.

4.2 Préservation de la stabilité macroéconomique pour attirer durablement l'investissement privé

Comme l'investissement public est nécessaire pour la fourniture de biens collectifs, il faut initialement l'augmenter considérablement pour remédier aux très nombreuses défaillances du marché en Afrique, puis attirer l'investissement des opérateurs privés. Pour assurer un investissement privé efficace, il est essentiel d'assurer la stabilité macroéconomique, car l'incertitude et le risque dissuadent les investisseurs privés de prendre des décisions pour le long terme. En même temps, une sévère réduction des dépenses budgétaires et une politique monétaire exagérément restrictive visant à réaliser l'objectif de stabilisation, ne peuvent guère faire avancer la transformation structurelle voulue.

Dans le débat classique sur la politique macroéconomique, depuis le début des années 80 la politique monétaire l'a de plus en plus emporté sur la politique budgétaire en matière de gestion de la demande globale anticyclique, et cela témoigne de l'influence grandissante de l'école monétariste au détriment de l'école keynésienne. Cependant, pour dégager une trajectoire dynamique assurant un équilibre macroéconomique à court terme, un retour à la politique keynésienne dans l'esprit proposé par Jan Tinbergen (appendice 1), a notre préférence. Cet auteur postule que les responsables de la politique économique doivent disposer du même nombre d'instruments qu'il existe d'objectifs.

La dépendance à l'égard d'un seul instrument – monétaire, comme dans la version initiale de l'école du ciblage de l'inflation (chap. 6) – a dû être réexaminée d'un point de vue critique après la crise financière mondiale de 2008-2009. À l'échelle

mondiale, les équipes dirigeantes ont été obligées d'adopter le principe d'une importante relance budgétaire pour atténuer l'impact de la crise (mais le débat entre austérité et relance se poursuit). Cet épisode témoigne de l'importance des autres instruments de politique économique dans le traitement des déséquilibres.

4.3 Coordonner les politiques de l'investissement et les autres politiques de développement

L'investissement public utilisant des ressources rares doit être sélectif, échelonné et orienté de façon à produire à long terme les dividendes de développement les plus élevés. Cela oblige à bien coordonner les investissements public et privé entre différents secteurs, moyennant une forte impulsion initiale visant des retombées sur la demande globale afin de faciliter « le passage d'un mauvais équilibre à un bon équilibre » (Murphy *et al.*, 1989), étant donné en particulier que, comme il est bien établi, le marché n'est pas en mesure d'assurer lui-même la coordination (appendice 2).

Les autres politiques de développement d'importance critique pour la transformation structurelle concernent le commerce, la technologie, le développement financier, le contrôle (réglementation et concurrence), les questions de protection sociale, l'éducation et la santé, et diverses politiques sectorielles concernant, par exemple, l'industrie et l'agriculture (voir fig. 4.1). Pour assurer la cohérence intertemporelle et spatiale, il est indispensable de créer des conditions macroéconomiques favorables au développement et à l'investissement.

4.4 Mobilisation des ressources et réduction de la dépendance à l'égard de l'aide

L'augmentation d'échelle des investissements productifs suppose une offre stable et très abondante de ressources financières pendant encore

plusieurs décennies. Pour mobiliser les capitaux de développement auprès des sources privées, il est d'importance critique de mettre en place des institutions financières (bancaires et non bancaires) et d'approfondir les marchés financiers. On reviendra plus en détail sur cette question au chapitre 6.

Plusieurs économies de marché, comme l'Afrique du Sud, le Kenya et le Nigéria, ont assuré l'approfondissement de leur propre marché financier au cours des quelques 20 dernières années de façon à pouvoir trouver des fonds sur leur propre marché des actions et des obligations. Plus récemment, d'autres pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, comme le Ghana, le Rwanda, la Tanzanie et la Zambie, se sont tournés vers les marchés internationaux des capitaux pour assurer le financement de leur équipement, tirant parti de l'intérêt grandissant porté par les grands investisseurs internationaux à l'idée de détenir des titres africains dans leur recherche des rendements les plus élevés. Les investisseurs étrangers s'impliquent aussi de plus en plus dans des prises de participation. Cependant, ces investissements de portefeuille sont extrêmement instables et imprévisibles (chap. 6) et une dépendance exagérée à leur égard entraînerait des risques de répétition des crises financières, en Afrique cette fois-ci.

Le financement du développement doit être recherché auprès de sources plus stables, comme l'épargne intérieure et les investisseurs étrangers véritablement soucieux de participer au développement de l'Afrique, notamment par les transferts de salaires des travailleurs et les transferts de capitaux assurés par la diaspora africaine, éventuellement, par exemple, par l'émission d'obligations destinées à la diaspora. Pourtant, les banques africaines, opérant dans un environnement où les coûts de transaction sont élevés et l'information insuffisante, continuent à hésiter à accorder des prêts aux entrepreneurs africains, en particulier aux petites et moyennes entreprises. Au contraire, elles détiennent un excédent de liquidités dans des actifs présentant un risque faible, à échéance courte, notamment les bons du trésor. Elles ne sont pas très actives dans la mobilisation

de l'épargne. Il est nécessaire de venir à bout de ces défaillances.

S'agissant de l'investissement public, l'Afrique doit développer et assurer une fiscalité intérieure stable, car les apports d'aide étrangère sont instables et imprévisibles – et le moment est venu de faire face à ce syndrome de dépendance à l'égard de l'aide dont souffrent certains pays africains. Les pays sortant d'un conflit, fragiles, resteront dépendants de l'aide pour un concours budgétaire pendant quelque temps encore, mais les autres devraient se donner une trajectoire concrète leur permettant d'échapper enfin à la dépendance à l'égard de l'aide, en rendant plus solides leurs propres recettes publiques, en étanchant les sorties illicites de capitaux et en créant un système fiscal robuste.

4.5 Assurer la viabilité budgétaire en recherchant la légitimité des opérations budgétaires

L'augmentation recommandée de l'investissement public ne saurait se matérialiser dans un environnement budgétaire fragile. L'escalade des déficits budgétaires, qui ne sont plus viables et sont même explosifs, risquerait de compromettre la stabilité macroéconomique. Il est donc urgent de développer la capacité de gestion prudente et efficace des finances publiques. Cela doit étayer la relation entre le gouvernement et les acteurs

nationaux, car la viabilité budgétaire ne peut être assurée qu'à moyen et à long terme sur une telle base (voir chap. 5). L'augmentation d'échelle de l'investissement public et de la fourniture des biens collectifs suppose une augmentation et une plus grande stabilité des recettes fiscales, et cela sera plus vraisemblable quand les opérateurs privés seront assurés que leur gouvernement est désireux de rendre compte de son action et de servir l'intérêt général. Pour cela, la qualité de la gouvernance à tous les niveaux des institutions publiques doit être considérablement améliorée en éliminant les pratiques de corruption qui ont entraîné une sortie illicite massive de capitaux. En un mot, l'Afrique doit assurer sa transformation institutionnelle si elle veut créer des États-nations se consacrant au développement et qui reconnaissent très nettement le caractère indispensable de la fiscalité afin de créer des biens collectifs.

Pour résoudre les cinq questions qui viennent d'être proposées dans le cadre du programme général de développement, les gouvernements doivent appliquer des politiques budgétaire, monétaire, du taux de change et autres politiques financières de façon cohérente dans le cadre d'un ensemble planifié, en abandonnant la pratique trop courante consistant à se borner à éteindre l'incendie quand il survient, comme on l'a fait dans le passé. L'essentiel du reste de la présente étude est un examen plus détaillé de ces politiques.

CHAPITRE 5

CADRE
MACROÉCONOMIQUE
ET POLITIQUES
BUDGÉTAIRES

5.1 Aspects institutionnels de la viabilité budgétaire

La politique budgétaire doit avant tout être menée de façon prudente et disciplinée pour assurer une bonne gestion des ressources publiques et les gouvernements doivent la conduire dans la plus grande transparence et rendre compte de leur action au citoyen. La politique budgétaire est en effet l'un des principaux véhicules de la transformation structurelle de l'économie, du fait de son rôle double dans la fourniture des biens collectifs et dans la mobilisation des ressources, ce qui explique l'importance d'un solide ancrage (avec une bonne gestion des finances publiques) dans la stratégie de développement du pays à long terme³⁹.

Il est également important de penser à ce qu'il y a ensemble dans les deux plateaux de la balance budgétaire – les recettes et les dépenses – et ne pas se borner au solde net ou à l'impératif de réduction du déficit⁴⁰.

Côté recettes, dans une perspective d'économie politique institutionnelle, le lien entre fiscalité et fourniture de biens collectifs doit être traité comme un contrat social implicite entre le gouvernement et les citoyens, et c'est là un aspect fondamental d'une relation productive entre le public et le privé. Les analyses d'Aoki (chap. 2) peuvent utilement être étendues à l'élaboration d'une politique fiscale favorable à cette relation. Définissant le gouvernement comme un acteur stratégique qui cherche à maximiser ses recettes, Aoki *et al.* (1996, p. 17) notent que « la question de savoir si le gouvernement choisira d'être un prédateur ou, au contraire, d'être un promoteur du secteur privé dépend pour l'essentiel de la qualité de son système fiscal. Un gouvernement qui cherche à porter les

recettes au maximum alors que le système fiscal est médiocre choisira toujours d'agir comme un prédateur ». C'est pourquoi cet auteur propose que pour empêcher le gouvernement de céder à la tentation prédatrice⁴¹, un État-nation doit se doter d'un système de collecte de l'impôt de bonne qualité, ayant une bonne capacité de traiter l'information.

Devant le risque de voir le gouvernement adopter un comportement prédateur, l'acteur privé s'abstient de procéder à un investissement productif tourné vers l'avenir, mais risqué. Si l'assiette fiscale est étroite, un État prédateur cherchera à tirer le maximum de revenu ou de rente, sans penser à l'avenir. C'est ce qui s'est passé dans les gouvernements autocratiques de pays riches en ressources naturelles en Afrique, où les politiciens n'étaient nullement incités à mettre en place une fiscalité efficace et à entrer en relation avec des acteurs nationaux privés, car ils avaient un accès privé à des ressources provenant de la rente dans des transactions opaques passées avec les compagnies pétrolières ou minières étrangères.

Du côté des dépenses, Bates (1981, 1983) et Teranishi (1996) estiment qu'aux premières années après l'accès à l'indépendance, des régimes autocratiques en Afrique ont utilisé plus massivement que dans d'autres régions du monde des instruments budgétaires contestés, tels que les subventions ou l'octroi de crédits préférentiels, pour se constituer une base politique et satisfaire des groupes d'intérêts variés. Dans ces circonstances, certains gouvernements sont ainsi devenus l'otage d'une base politique très étroite, souvent urbaine, et les faveurs ainsi distribuées sont devenues une charge budgétaire croissante pesant sur les finances publiques.

Dans toute société, il existe des conflits relatifs à la répartition des revenus, et ces conflits seront sans doute exacerbés par la prolifération des relations

39 S'appuyant sur des études de cas relatives au Botswana et à la Malaisie, Elhiraika et Bodart (2012) examinent comment un point d'ancrage solide dans la planification du développement peut améliorer l'efficacité des dépenses publiques.

40 Les administrations chargées de la politique budgétaire devraient être guidées par trois principes : la discipline budgétaire, l'efficacité de l'allocation des fonds et l'efficacité des opérations.

41 Dans un régime prédateur, les entreprises privées et les ménages ruraux ne sont pas incités à investir pour leur propre compte, si ces investissements ne sont pas soutenus par l'État ou s'ils ne sont pas assurés de recueillir une partie appréciable des profits dégagés par ces investissements.

de clientélisme et des distributions de faveurs occasionnées par un large usage de ces instruments, et cela risque de faire de l'État un État prédateur. On a pu reprocher aux gouvernements de nombreux pays africains de privilégier les dépenses publiques en milieu urbain en méconnaissant ainsi l'agriculture, et de s'abstenir de faire des investissements publics favorables aux pauvres dans les zones rurales. Favoriser politiquement un groupe urbain ou plusieurs groupes urbains a pour effet de couper de tout développement la majorité de la population qui habite les zones rurales.

Ces résultats sont à l'opposé de ce que nous enseignent la situation en Asie orientale, où les effets réducteurs de la pauvreté, du fait de la mondialisation et de l'intégration ne sont pas de simples manifestations d'une croissance animée par le marché. Dans la plupart des pays d'Asie orientale, l'orientation favorable aux pauvres des dépenses publiques, notamment des ruraux pauvres, avec des réformes visant une redistribution du patrimoine productif tel que la terre, dès les premières phases du développement, a produit et entretenu pendant des années une croissance largement partagée (sect. 2.1).

Il serait bien entendu naïf d'expliquer les différences dans la structure des dépenses budgétaires en se bornant à comparer un souci de développement avec l'orientation prédatrice de l'État qui caractérise les régimes autocratiques des pays d'Asie orientale et d'Afrique peu après l'indépendance (le Botswana, par exemple, a évité ce piège institutionnel). Mais la situation en Afrique durant ces années-là peut être analysée en fonction du dilemme qui se pose aux États potentiellement prédateurs, comme les analyses institutionnelles comparatives le donnent à penser (Nissanke, 2015b).

Les programmes de réforme économique préconisés par les institutions financières internationales cherchaient, bien entendu, à résoudre ces problèmes de gouvernement, avec les résultats que l'on a vus plus haut (chap. 3). S'agissant de politique budgétaire, le point essentiel est que sans des institutions formelles fonctionnant bien, l'activité économique se limite à une production à petite

échelle et à un commerce local, ce qui explique la précarité et l'étroitesse de l'assiette fiscale. Le fait que la fourniture de *biens* collectifs demeure médiocre et que la situation budgétaire reste fragile a maintenu beaucoup de pays dans une situation d'équilibre de bas niveau, entraînant une fragilité de l'État dont la capacité institutionnelle est réduite. L'expérience historique, dans le monde, donne à penser que la précarité budgétaire aggrave encore les tensions autour de la répartition des revenus et les conflits dans des sociétés caractérisées par des fractures ethnolinguistiques, comme en Afrique ; faute de combler cette lacune institutionnelle, les gouvernements ne peuvent pratiquement pas progresser dans l'édification d'un État-nation.

Le passage progressif d'un régime personnel ou autoritaire à un régime démocratique, depuis le début des années 90, a beaucoup aidé à poser les bases institutionnelles favorables à un développement pour tous. Mais la démocratie ne fonctionne pas dans un vide institutionnel. Comme le note Aoki (2001), l'appareil institutionnel qui constitue la base d'un État démocratique et d'un équilibre qui se stabilise de lui-même ne peut apparaître que par une active interaction entre les acteurs nationaux publics et privés.

La forte dépendance des gouvernements africains à l'égard de l'aide étrangère a gravement compromis l'avènement progressif d'un État-nation se consacrant au développement. Il est donc impératif de veiller à la viabilité et à la légitimité des opérations budgétaires en constituant une solide base fiscale intérieure pour assurer aux citoyens la production de biens collectifs de qualité. Cela comporte un double avantage : on échappe ainsi au cercle vicieux de la précarité budgétaire, caractéristique des pays africains dans le passé ; et on peut constituer une base institutionnelle assurant la transparence et la responsabilisation des institutions publiques et de l'action gouvernementale à l'égard des citoyens, dans la gestion des finances publiques. Le citoyen, devant l'amélioration de la capacité de l'État de fournir des biens collectifs et d'entreprendre les investissements nécessaires dans l'infrastructure de base, est mieux disposé à assumer son rôle de contribuable.

Ce qu'il faut, c'est un mécanisme institutionnalisé solide pour un dialogue productif entre les équipes dirigeantes et les citoyens.

5.2 Légitimité de la fiscalité et fourniture de biens collectifs de qualité

Le coefficient pondéré de pression fiscale, c'est-à-dire la mesure de l'ensemble des impôts collectés en Afrique, par rapport au PIB des pays africains, a fortement augmenté depuis le milieu des années 90 pour atteindre en 2008 un maximum de 27 % juste avant la crise mondiale, soit une augmentation de près de 10 points de pourcentage en 15 ans. Cette augmentation tient en grande partie aux pays riches en ressources qui peuvent taxer leur exploitation, en particulier les pays producteurs de pétrole. La part des recettes fiscales provenant de ces ressources naturelles, en Afrique, rapportée au PIB est en moyenne passée de 3 % en 1998 à 15 % vers 2010⁴².

Le coefficient de pression fiscale varie largement, bien entendu, en fonction de la dotation en ressources naturelles et des revenus. Si l'on classe les pays par revenu, le coefficient de pression fiscale des pays africains à faible revenu en 2012 était de 17 % environ ; pour les pays africains à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, il était de l'ordre de 20 %. Les pays africains à revenu intermédiaire de la tranche supérieure avaient un coefficient de pression fiscale de 34,4 % cette année-là, ce qui les rapprochait de la valeur de ce coefficient dans les pays de l'OCDE, soit 35 % (BAD *et al.*, 2014). Pour l'ensemble de l'Afrique, le coefficient de pression fiscale moyen était de 26 % en 2012, soit plus que dans beaucoup d'autres pays en développement d'Amérique latine et des Caraïbes ou d'Asie orientale et du Pacifique, où ce coefficient était de l'ordre de 10 % à 17 % vers 2010. Mais cela n'est pas en soi une bonne nouvelle (encadré 5.1).

Encadré 5.1 Une fiscalité déséquilibrée

Par rapport à d'autres régions en développement, l'Afrique se caractérise par une fiscalité différente :

- Une très forte dépendance à l'égard de l'imposition de l'exploitation des ressources naturelles, en particulier dans les pays qui en ont beaucoup ;
- Une part très faible de l'impôt direct (impôt sur le revenu des personnes physiques et morales) dans la plupart des pays africains, souvent de l'ordre de 5 % à 7 % ;
- À l'intérieur de l'impôt direct, la taxation des revenus de l'entreprise est faible par rapport à ce qu'elle pourrait être, en raison notamment des nombreuses concessions et dérogations fiscales accordées aux grandes entreprises ;
- Dans beaucoup de pays, on ne trouve pas les conditions qui amèneraient les pays à faible revenu à accroître la part de la fiscalité indirecte en dépit de sa nature régressive, ni la fiscalité de la propriété foncière plus progressive, qui pourraient être une source importante de recettes fiscales ;
- La forte part de l'impôt sur les activités commerciales dans les pays les plus pauvres.

Cette fiscalité déséquilibrée, et notamment la dépendance excessive à l'égard d'un tout petit nombre d'impôts, est la conséquence de l'extrême étroitesse de l'assiette fiscale dans la plupart des pays africains, qui elle-même est en grande partie la conséquence de la proportion élevée du secteur informel de l'économie et des lourdes contraintes administratives de la collecte de l'impôt. Ainsi, pour mobiliser des ressources publiques plus importantes et réaliser la viabilité budgétaire à terme, on ne peut simplement se borner à augmenter les taux d'imposition, la base de l'impôt étant très étroite.

Ces problèmes fiscaux sont l'expression d'un symptôme plus profond de difficultés structurelles dans la gestion des ressources publiques nationales. Des changements fondamentaux devraient donc être apportés à l'économie politique de la viabilité budgétaire. La fourniture de biens collectifs est médiocre, et l'économie se trouve à un niveau faible d'équilibre, de sorte que les recettes fiscales sont fragiles et c'est là un problème à résoudre d'abord dans l'optique d'une consolidation budgétaire. Toutefois, l'élargissement de l'assiette fiscale ne pourra être obtenu que si les gouvernements et les

42 Ce coefficient de pression fiscale, vers 2010, est particulièrement élevé dans certains pays : par exemple, 66 % en Libye et 39 % en Angola (BAD *et al.*, 2010).

administrations établissent fermement la légitimité de la fiscalité en fournissant en échange des biens collectifs et des services publics de qualité, dans le cadre du contrat social tacite.

Mais pour le moment, les acteurs qui restent dans l'économie informelle demeurent fragiles, car leurs activités ne peuvent leur accorder aucun des droits du travail et aucune protection sociale ; ils souffrent souvent d'exclusion sociale et ne font pas partie de ce contrat social. De par la nature de leurs activités, ces opérateurs informels se trouvent en dehors du filet fiscal. On estime souvent que ces opérateurs informels ne voient guère d'avantage à payer des impôts, directs ou indirects, car ils ne constatent pas de contrepartie tangible sous forme de services et de biens collectifs. Pour les mêmes raisons, beaucoup d'agents économiques demeurent dans le secteur informel de l'économie : la Banque africaine de développement (BAD *et al.*, 2010) note que cette préférence pour le secteur informel de l'économie résulte souvent du coût élevé de l'emploi dans un cadre légal, qui dépasse les avantages obtenus pour les producteurs, les employeurs et même les employés. Si le coût d'entrée dans l'économie formelle est trop élevé, les employés et les entreprises se trouveront contraints de rester en dehors d'elle.

Mais si les gouvernements commencent à fournir des biens collectifs de qualité à un prix raisonnable, les acteurs informels seront incités à s'enregistrer officiellement, puisque l'inscription au registre du commerce devient pour eux un moyen d'obtenir une protection juridique et d'avoir accès aux services publics. Cette évolution pourrait amorcer la transformation des activités informelles fragiles en activités plus solides, mieux disposées à réaliser des investissements productifs tournés vers l'avenir.

L'objectif premier du passage à la face visible de l'économie, dès la période initiale d'activité, est donc de déclencher cette transformation. Une fois qu'elle est en cours, les nouvelles entités formelles peuvent devenir une source fiable de recettes fiscales. Mais le taux d'imposition initialement appliqué à ces activités fragiles doit rester à un niveau extrêmement

faible, pratiquement nominal. En effet, encourager l'inscription officielle d'une entreprise ne doit pas répondre au souci d'assurer des recettes fiscales mais à la volonté d'intégrer dans l'économie formelle les unités informelles, de façon à remédier à la cause profonde de leur fragilité.

Les changements institutionnels nécessaires pour sortir de l'impasse d'origine historique dans laquelle se trouve le comportement des entreprises dans les relations entre les sphères publique et privée seront sans doute lents à démarrer, car les institutions sont extrêmement dépendantes de leurs habitudes. Cependant, des efforts concertés menés sur tous les fronts devraient donner des résultats, en aidant à desserrer les contraintes institutionnelles et à libérer l'économie du piège de l'équilibre de niveau faible lié à l'état de ces institutions. Il faut pour cela établir la légitimité de la fiscalité aux yeux des acteurs de l'économie.

La rationalisation des activités informelles devrait faire partie d'une stratégie tendant à améliorer la gestion des ressources publiques. Le mécanisme offert par la fiscalité doit être utilisé également pour assurer une redistribution des revenus, de façon à nouer un authentique partenariat entre le public et le privé.

5.3 Mettre un terme aux sorties illicites de capitaux et améliorer la gestion des ressources publiques

Le caractère déséquilibré et superficiel de l'assiette fiscale existant actuellement dans beaucoup de pays africains, en particulier leur dépendance frappante à l'égard des recettes fiscales provenant des ressources naturelles, témoigne non seulement de la vulnérabilité constante des recettes fiscales vis-à-vis de la conjoncture des cours des produits de base, mais également de la fragilité historique des incitations susceptibles d'amener les gouvernements à nouer un véritable partenariat avec les acteurs économiques nationaux.

La mauvaise gestion des finances publiques et la fragilité de la gouvernance sont un aspect de la plupart des pays africains, comme en témoignent les valeurs très médiocres des indicateurs de gouvernance mondiaux ou de l'indice de perception de la corruption (voir chap. 2). Naturellement, la légitimité de la fiscalité ne peut pas être établie dans des conditions où les acteurs intérieurs n'ont pas confiance dans la gestion des ressources des détenteurs de fonctions publiques. La corruption endémique qui règne dans les administrations et les institutions publiques dissuade les opérateurs privés d'apporter leur contribution aux recettes publiques.

Les problèmes sont particulièrement aigus dans les pays riches en ressources naturelles où les gouvernements ont un accès direct à la rente minière. Le nombre de ces États augmente : au cours des dernières années, plusieurs pays qui jusqu'à présent étaient considérés comme des pays pauvres en ressources à prédominance agricole comme le Ghana, le Kenya, le Mozambique, l'Ouganda et la Tanzanie, ont découvert des gisements pétroliers, gaziers et d'autres ressources naturelles. L'Afrique est un continent qui doit donc faire un effort plus grand pour gérer la rente des ressources naturelles pour les générations futures aux fins d'un développement profitant à tous au cours des prochaines décennies.

La fuite des capitaux due aux entreprises et aux individus

L'ampleur des flux financiers illicites en provenance de l'Afrique est énorme, et cela prive les économies africaines d'une source vitale de capitaux de développement qui sont en fait produits sur place. La rente minière et les autres ressources publiques sont souvent détournées par des dirigeants politiques et d'autres acteurs qui profitent en particulier de la faible gouvernance, de l'absence de transparence et de la libéralisation financière mondiale (CEA, 2013).

Ndikumana et Boyce (2011) estiment que la fuite des capitaux africains est colossale, aussi bien en valeur absolue que par rapport au PIB. Étudiant les statistiques des balances des paiements de 33 pays d'Afrique subsaharienne, ils chiffrent à plus

de 700 milliards de dollars la fuite des capitaux en provenance d'Afrique entre 1970 et 2008. Si l'on inclut les intérêts aux taux du marché sur cette richesse personnelle accumulée, le chiffre atteindrait 944 milliards de dollars – ce qui est près du PIB de l'Afrique subsaharienne en 2008, soit 997 milliards de dollars.

Ainsi, au lieu d'être consacrées au développement par des mécanismes budgétaires, la rente minière et les rentes à caractère politique quittent le continent en masse à la faveur de transactions opaques ou par des filières illicites utilisées par des dirigeants politiques ou autres hauts fonctionnaires ayant accès aux fonds publics. Ces personnes ont accumulé une énorme richesse personnelle dans des comptes en banque ouverts à l'étranger ou dans des avoirs immobiliers outre-mer. Les sorties illicites de capitaux ne sont aucunement une chose du passé et ne semblent pas se ralentir en dépit des efforts collectifs menés, par exemple, par le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs.

L'agence Reuters cite une estimation avancée par un groupe de recherche basé à Washington, intitulé Global Financial Integrity, selon lequel l'Afrique aurait perdu chaque année 55,6 milliards de dollars entre 2001 et 2011, ces sorties de capitaux augmentant de 20 % par an⁴³. Selon la même source, entre 1990 et 2008 l'Afrique aurait ainsi perdu 1 300 milliards de dollars par suite des flux financiers illicites, un tiers environ provenant d'Afrique du Nord. La CEA (2013) cite diverses estimations selon lesquelles les flux financiers illicites en moyenne annuelle atteindraient de 50 à 148 milliards de dollars. Ce chiffre est à comparer au déficit annuel de financement de l'infrastructure, qui est de 31 milliards de dollars.

Pour commencer, la corruption active exercée par ceux qui détiennent une haute fonction publique ne doit en aucun cas être tolérée, mais elle s'est développée en raison de la fragilité de la gouvernance dans la plupart des pays africains.

43 Voir l'article publié par l'agence Reuters le 8 août 2014 à l'adresse suivante : <http://www.trust.org/item/20140808080141-h5x8o/?source=jtOtherNews1>.

L'ampleur des sorties de capitaux est encore aggravée par la participation d'homologues étrangers, qui ont également profité de l'immaturité des institutions africaines où il n'y a toujours pas de contrôle réglementaire efficace, pas de système juridique fonctionnel et les institutions démocratiques qu'on attend toujours.

Selon les estimations signalées par la CEA (2013), 70 % à 80 % au moins des sorties illicites de capitaux s'expliqueraient par l'exploitation très active des possibilités offertes aux entreprises privées à l'occasion des transactions commerciales. Par exemple, les sociétés transnationales peuvent falsifier la facturation des transactions commerciales portant sur des biens et services, sortant ainsi d'Afrique une partie des profits. D'autres possibilités mettent en jeu les prix de transfert, et cela coûte une énorme fraction de la rente minière africaine qui aurait pu être utilisée pour le développement.

Ces pratiques s'offrent aux sociétés transnationales en raison des modalités des négociations conclues entre elles et les gouvernements au sujet de l'IDE, de la prospection, de l'extraction et des concessions minières ou de la privatisation. En fait, la privatisation des entreprises minières, recherchée durant les années 90 à l'insistance des institutions financières internationales comme solution proposée par elles aux détournements massifs de la richesse minière et de la rente minière par des politiciens, ne permet pas nécessairement de résoudre les graves problèmes de développement relatifs à l'utilisation de la rente minière.

À l'avenir, les négociations au sujet de la privatisation et de l'investissement direct menées avec les sociétés transnationales devraient permettre aux gouvernements africains de s'assurer qu'une part équitable de la rente minière reste bien dans le pays hôte et contribue bien au développement. L'Afrique est dans une position considérablement affaiblie après les privatisations survenues durant les années 90, en raison des préférences fiscales excessives, de la taxation inefficace des activités extractives ou de l'incapacité des gouvernements

à lutter contre les abus commis dans les prix de transfert.

Dans les accords négociés portant sur la privatisation et du fait de l'appropriation par les sociétés transnationales des entreprises minières qui en a résulté, la marge de manœuvre des gouvernements de certains pays africains dans le choix d'une politique budgétaire et monétaire autonome est considérablement réduite. La Zambie, par exemple, se trouve dans une position beaucoup moins favorable que le Chili dans la répartition ou l'utilisation de la rente minière (Nissanke, 2010b). Le caractère inéquitable du régime fiscal de la rente minière négociée dans des transactions secrètes antérieures a donné lieu à un tollé général, et le Gouvernement zambien a été forcé de renégocier les concessions fiscales accordées aux sociétés transnationales.

Dans le même esprit, Aarsnes et Pöyry (2010) préconisent une plus grande transparence et engagent les pays hôtes à abandonner les accords conclus avec telle ou telle société transnationale par des négociations à huis clos. Ces auteurs soulignent qu'il faudrait définir des conditions de fiscalité ouvertes, générales, transparentes, non négociables, les inclure directement dans la loi de finances, comme c'est le cas dans la plupart des pays développés. En particulier, ils proposent que les pays hôtes se dotent de systèmes fiscaux et de taux d'imposition neutres par rapport au pays d'origine des sociétés transnationales, ou qui soient calculés pour être comparables avec d'autres pays dans le cas de la capture de la rente minière. Leur proposition vise expressément à éviter une concurrence fiscale ruineuse et à réduire les incitations qui poussent les sociétés transnationales à utiliser les mécanismes des prix de transfert pour rapatrier leurs bénéfices.

Les électeurs dans le pays concerné devraient automatiquement avoir un droit démocratique et disposer d'institutions grâce auxquelles ils pourraient exiger une information complète sur les conditions négociées et sur une transparence totale de la procédure. Après tout, les éléments du patrimoine de leur pays leur appartiennent. Les dirigeants

politiques et les hauts fonctionnaires publics doivent bien comprendre qu'ils ont pour mission de représenter les intérêts des électeurs dans les négociations et qu'ils doivent donc rendre compte pleinement de leur action, y compris aux pauvres qui ne peuvent s'exprimer.

Pourquoi pas une course au sommet?

La plupart des négociations portant sur l'investissement direct étranger entre les sociétés transnationales et le gouvernement du pays hôte ont donné des résultats très nettement en faveur des premières, car les gouvernements en question – craignant de voir disparaître l'intérêt que leur portent les sociétés transnationales – ont accordé des concessions inutilement généreuses sous forme d'exonérations fiscales temporaires ou de taux d'imposition et de paiement de droits d'exploitation moins élevés. Du fait de l'accès asymétrique à l'information sur la stratégie suivie à l'échelle mondiale par les sociétés transnationales et de l'absence de transparence des négociations, ces discussions se traduisent souvent par une course à l'abîme, une surenchère ruineuse consistant à accorder des exemptions fiscales excessives.

Paradoxalement, ces incitations fiscales ne sont pas toujours les critères que retiennent d'abord les sociétés transnationales, qui doivent également prendre en considération d'autres aspects tels que la taille du marché potentiel national et régional ou les qualifications de la main-d'œuvre locale (avec une intégration horizontale et verticale), la qualité et les autres propriétés techniques des gisements minéraux (investissement direct étranger à vocation minière), les coûts de transport et autres coûts de transaction, et la stabilité politique et économique générale du pays. Les dirigeants politiques devraient donc au contraire envisager une course au sommet et chercher à améliorer ces conditions fondamentales. En dehors de la volonté d'attirer des investissements, une telle amélioration permettrait aussi de poser une base solide et plus large du développement socioéconomique. Au cours des 10 dernières années, beaucoup de gouvernements africains ont déjà pris des mesures dans ce sens, soulignant les conditions

favorables à l'activité économique dans leur pays, considération essentielle tant pour les investisseurs nationaux qu'étrangers.

5.4 Transformer la rente minière en actifs productifs par des dépenses budgétaires favorables aux pauvres

La répartition équitable des dépenses budgétaires suppose des institutions efficaces et robustes pour une action collective représentant les intérêts des divers groupes et pour régler les différends que peut susciter cette répartition. Il ne fait pas de doute qu'il faudra beaucoup de temps pour que de telles institutions apparaissent et fonctionnent de façon autonome, et c'est là une partie de l'effort d'édification de l'État-nation démocratique se consacrant au développement. En l'absence d'institutions efficaces et équitables, la répartition de la rente peut donner lieu à des litiges qui se répercutent dans le domaine politique ; si on ne peut pas parvenir à un règlement à l'amiable à ce niveau, les tensions peuvent facilement s'aggraver et se transformer en conflit entre groupes opposés dans une société marquée par des divisions ethnolinguistiques.

En outre, la concurrence autour de la répartition de la rente minière peut devenir improductive dans les pays où un ordre patrimonial confondant le domaine public et le domaine privé est la norme généralement acceptée. Au cours des dernières décennies, beaucoup d'États africains se sont éloignés de cette conception ordinaire, mais de nombreux politologues estiment toujours que la politique, en Afrique, est essentiellement néo-patrimoniale (par exemple, Kelsall, 2013 ; Booth et Cammack, 2013).

Établir le principe et les mécanismes d'une répartition transparente et équitable des dépenses budgétaires s'appuyant sur la rente minière, quel que soit le groupe concerné, est une étape critique vers la transition institutionnelle d'un ordre patrimonial ancien à un État-nation démocratique se consacrant au développement.

Dans le passé, faute d'institutions capables d'amorcer cette évolution des dépenses budgétaires dans un sens favorable aux pauvres, les pays africains riches en ressources naturelles se trouvent en bas des classements internationaux reposant sur les principaux indicateurs de développement humain et dans un état de pauvreté persistante et de montée des inégalités (voir Africa Progress Panel, 2013).

L'un des moyens les plus efficaces de répartir la rente minière pour réaliser des objectifs de développement consiste à choisir des dépenses budgétaires qui sont nettement favorables aux pauvres, afin de transformer la richesse naturelle du pays en actifs productifs desservant les plus défavorisés. L'encadré 5.2 donne une perspective institutionnelle sur la notion de pauvreté.

Les dépenses budgétaires consacrées à l'amélioration du sort des pauvres doivent viser à augmenter simultanément tous les éléments productifs de leur patrimoine. Cela suppose la consolidation de la taille et de la qualité des actifs primaires et secondaires par un investissement public constant dans la création d'actifs primaires et la fourniture régulière de biens collectifs de qualité, notamment l'équipement, pour améliorer les actifs secondaires, moyennant des efforts collectifs pour rendre les paramètres institutionnels et le climat de l'activité favorables aux pauvres et au développement. De cette façon, les mécanismes budgétaires sont utilisés à des fins de redistribution, de façon qu'un authentique partenariat fonctionnel public-privé puisse être formé. La politique budgétaire peut alors jouer un rôle décisif dans la transformation de la richesse en ressources naturelles en actifs productifs pour tous les acteurs intérieurs, et notamment les pauvres.

Les Africains ont généralement très peu d'actifs productifs. Les gouvernements se trouvent aux prises avec la difficulté considérable de créer ces actifs, comme le montrent les énormes déficits constatés dans les trois grands domaines discutés plus haut (développement humain, infrastructure et institutions). Pourtant, comme on l'a déjà vu, l'engagement ferme des gouvernements pour une amélioration des actifs productifs

Encadré 5.2 La possession d'actifs est une condition essentielle du bien-être de l'individu

Les individus ont accès à des actifs de type différent et ces actifs ont un rendement lui-même très variable. La taille du patrimoine de chaque individu ainsi que le niveau et l'instabilité du rendement de ces actifs constitutifs du patrimoine déterminent habituellement son état de bien-être relatif. Il peut s'agir d'actifs primaires, attachés à l'individu ou au ménage (biens privés) ou d'actifs secondaires, auxquels il a accès par la médiation des collectivités locales et même nationales (biens collectifs).

Les actifs primaires peuvent prendre des formes différentes : une forme naturelle (terre, pâturage, forêt, pêche et eau) ; une forme humaine (composition et taille du ménage, état nutritionnel et sanitaire, niveau d'éducation, de connaissances et de compétences pratiques) ; une forme physique (actifs productifs et biens des ménages, cheptel et stocks de denrées alimentaires) ; et encore une forme financière (espèces, épargne, accès aux marchés du crédit et de l'assurance). Les actifs secondaires peuvent avoir un caractère social (relations sociales et réseaux du ménage, dynamique intérieure du ménage), géographique, infrastructurel, politique et institutionnel.

Au niveau de l'individu, la pauvreté est habituellement considérée comme la conjugaison de niveaux extrêmement faibles d'actifs primaires détenus par les pauvres, d'un très faible niveau de rendement de ces actifs et de la grande instabilité de ce rendement. Ces caractéristiques des actifs primaires, qui déterminent l'incidence, la profondeur et la gravité de la pauvreté, sont à leur tour influencées par l'accès à des actifs secondaires et par tout un ensemble de paramètres institutionnels. En d'autres termes, les actifs secondaires et les paramètres institutionnels, ensemble, constituent l'environnement institutionnel qui affecte et même détermine le niveau de possession individuelle des actifs primaires et leur rendement.

par un investissement public peut susciter un cercle vertueux générateur des dividendes du développement.

L'Amérique latine et l'Asie ont utilisé avec succès, par des dispositions novatrices, de nombreuses interventions favorables aux pauvres et des stratégies de réduction de la pauvreté compatibles avec la croissance. La plupart visent la condition féminine, le niveau local, et ces interventions atteignent en effet mieux tous les membres des ménages pauvres,

notamment les femmes et les enfants. Elles vont au-delà des dispositifs de microfinance classiques établis pour élargir l'accès des pauvres aux services financiers, qui existent désormais dans beaucoup de régions en Afrique. Ces initiatives sont tournées vers l'avenir et cherchent à relier la production de biens collectifs à l'amélioration du patrimoine primaire des pauvres (Thorbecke, 2013).

5.5 La gestion des finances publiques et la viabilité à terme de la dette souveraine

Pour que la politique budgétaire contribue à la transformation structurelle des économies africaines, il est essentiel que les finances publiques soient gérées de façon prudente et viable face à la très grande instabilité de la rente minière et des recettes fiscales. Pour éviter de reproduire les erreurs passées, qui ont poussé à des contractions forcées des dépenses budgétaires durant les crises, il est essentiel de mettre en œuvre une meilleure gestion macroéconomique pour surmonter les effets des variations cycliques des cours des produits primaires.

La gestion de la demande globale en théorie

La justification d'une gestion de la demande globale anticyclique en période de cours très élevés des produits de base est largement traitée dans les travaux des économistes depuis les années 70 et 80. Alors que l'économie politique de la création et de la répartition de la rente engendrée par la haute conjoncture minière – en particulier les comportements improductifs de recherche de la rente des agents économiques et même un pillage pur et simple des ressources – est analysée de façon approfondie dans les travaux relatifs à la malédiction des ressources⁴⁴, les effets macroéconomiques défavorables des chocs positifs engendrés par les prix des matières premières sont examinés dans les travaux sur ce qu'on appelle le syndrome hollandais. Ce dernier modèle examine les changements structurels induits par les

périodes de haute conjoncture des produits de base qui affectent négativement, à long terme, le modèle de développement et le potentiel des économies fortement dépendantes des ressources naturelles par la dépense publique, le transfert des ressources et la politique monétaire⁴⁵. Le modèle prédit que ces trois effets se renforcent mutuellement et peuvent entraîner une appréciation du taux de change réel et une désindustrialisation ou une réduction de l'agriculture dans les pays bénéficiant de cette haute conjoncture. En d'autres termes, les niveaux élevés des cours des produits de base peuvent être une malédiction⁴⁶.

Cependant, comme le montre Niskanen (2010c), le syndrome hollandais n'est pas inévitable, et ses symptômes sont couramment observés du fait que les économies se heurtent rapidement à des goulets d'étranglement dans les capacités d'absorption au moment de l'euphorie induite par la hausse des cours ou en raison d'un afflux soudain de devises. Or une exécution intelligente des politiques d'ajustement macroéconomique par des mesures budgétaires et monétaires, avec une gestion efficace des apports de capitaux internationaux et des taux de change pendant tout le cycle des cours des produits de base, peuvent atténuer les chocs et modérer les forces du marché, empêchant une réaction excessive et les effets du syndrome hollandais.

La politique d'échelonnement est la solution pour créer un mécanisme d'absorption de l'augmentation brutale des recettes de devises par l'économie nationale, de façon que ces devises soient

44 Voir, par exemple, Collier (2007), Auty (2001), Sachs et Warner (2001), notamment.

45 Pour des travaux originaux sur les trois principaux mécanismes du syndrome hollandais, voir : Corden et Neary (1982), Corden (1984), Neary et Van Wijnbergen (1986) et Edward (1989). Voir aussi Bevan *et al.* (1999) et Collier *et al.* (1999) pour les travaux connexes sur la « forte expansion de la construction » qui font une distinction plus nette encore entre les effets permanents et temporaires des chocs commerciaux et examinent les effets différentiels des deux types de choc sur la formation des anticipations des agents, et donc sur leur comportement d'épargne.

46 Voir Gelb (1988) et Gelb et Grassman (2008) où l'on trouvera un examen empirique détaillé des effets des gains exceptionnels des pays en développement exportateurs de pétrole. Voir Van der Ploeg (2011) pour une mise à jour sur les travaux des économistes sur ces questions dans le cas des pays riches en ressources naturelles.

utilisées au mieux pendant la période prolongée qu'appelle une augmentation progressive de la capacité d'absorption. En bref, l'ajustement macroéconomique consiste avant tout à dissocier, dans le temps, l'entrée des devises et leur absorption, en réponse aux variations des cours.

C'est pourquoi la question de l'allocation intertemporelle optimale des ressources pendant tout le cycle des cours des produits de base devient une question de gestion intelligente d'un portefeuille composé d'un ensemble de titres nationaux et étrangers et d'instruments de dettes en fonction du risque actuel et attendu – c'est-à-dire la structure des rendements des investissements. La position financière nette d'un pays par rapport au reste du monde évolue nécessairement et elle représente essentiellement la différence entre les recettes de devises et les dépenses par absorption. Le choix optimal d'un portefeuille d'actifs nationaux et étrangers est donc fonction des caractéristiques du pays et dépend essentiellement de son revenu initial et de ses dotations de capital ainsi que de l'évolution de sa capacité d'absorption au fil du temps.

Une mauvaise application de ces politiques à la gestion des effets de la hausse des cours se traduirait par un coût élevé du programme de développement. Cette mauvaise exécution des politiques pourrait en effet amplifier les effets des chocs extérieurs et des forces du marché, ce qui aggraverait le syndrome hollandais et entraînerait une surréaction induite par la politique choisie. De plus, cette mauvaise gestion des devises pendant la phase de hausse des cours exigerait des politiques austères de stabilisation pendant la phase de la baisse, et ces politiques pourraient comprendre des mesures plus rigoureuses que ce qui aurait autrement été justifié, avec pour effet des atteintes au tissu social, car ce sont les plus vulnérables qui sont frappés d'abord.

Le coût, pour l'économie, de dépenses imprudentes pendant la période de hausse peut donc devenir intolérable si le coût est calculé sur l'ensemble du cycle des prix, car les ajustements à la baisse peuvent se révéler beaucoup plus onéreux que les avantages obtenus pendant les gains inattendus. De

nombreux pays africains dépendants des produits de base ont ainsi constaté que le coût entraîné par la mauvaise gestion des gains inattendus pendant la hausse des cours des années 70 a été aggravé par les mesures d'austérité très rigoureuses imposées par les institutions financières internationales pendant la phase de baisse du cycle (voir chap. 3).

Les fonds de stabilisation dans la pratique

Une allocation intertemporelle anticyclique et efficace de la rente minière et des portefeuilles d'actifs doit constituer un élément critique d'une gestion budgétaire intelligente en vue de la transformation structurelle. L'une des mesures anticycliques abondamment examinées dans les travaux sur le syndrome hollandais consiste à faciliter une absorption ordonnée au fil du temps et du cycle des cours des produits de base, par exemple en accumulant des actifs sous forme de devises dans des fonds de stabilisation ouverts à l'étranger⁴⁷. De nombreux pays à revenu élevé ou intermédiaire, comme la Norvège et le Chili, ont amorti les effets du syndrome hollandais en ralentissant la transmission des chocs des prix des produits de base au reste de l'économie grâce à des fonds de stabilisation. Ainsi, en 2001, le Chili a adopté une politique officielle d'équilibre structurel budgétaire en vue de mettre au point une politique budgétaire cycliquement neutre, où les dépenses courantes sont stabilisées par une relation entre celles-ci et le niveau structurel des recettes fiscales (French-Davis, 2010).

Une politique budgétaire anticyclique suppose l'accumulation de recettes provenant de l'exploitation des ressources naturelles pendant les périodes de hausse des cours et l'utilisation de ces recettes quand les prix baissent. Cette politique non seulement stabilise les recettes au cours de tout le cycle mais également réduit la pression à la hausse du taux de change. Une telle politique peut être

47 Voir Nissanke (2010d) et Nissanke et Kuleshov (2013) où l'on trouvera une évaluation critique de la proposition consistant à rechercher une couverture au moyen d'instruments dérivés, au lieu de prendre des mesures macroéconomiques anticycliques au moyen de fonds de stabilisation. Pour une telle proposition, voir Borensztein *et al.* (2009).

appliquée avec succès quand les recettes provenant de l'exploitation des ressources naturelles vont bien dans les caisses de l'État (encadré 5.3).

Certains pays, en revanche, n'ont pas pu mener cette bonne gestion durant la forte hausse des cours car ils avaient obtenu des conditions très défavorables lors de la privatisation de leurs mines, souvent négociées sous les auspices des institutions financières internationales. Par exemple, la Zambia Consolidated Copper Mine – important complexe minier nationalisé – a été privatisée durant les années 90 alors que les cours du cuivre étaient au plus bas. Cette grande société a été transformée en plusieurs entreprises qui sont la propriété de sociétés transnationales, le Gouvernement zambien conservant simplement une faible proportion des redevances dues à l'exploitation minière ; les sociétés transnationales ont elles-mêmes conservé des redevances très faibles et le Gouvernement a également perçu une faible part des impôts sur les exportations et les bénéfices. Pour cette raison, la contribution du secteur minier à l'équilibre budgétaire est marginale alors même que les cours du cuivre atteignaient des sommets historiques.

En outre, les recettes de devises occasionnées par l'exportation du cuivre sont allées directement alimenter le marché des changes, dans un régime de taux de change flottant avec objectif monétaire, plutôt que dans les caisses de la banque centrale. Cela a engendré non seulement un mouvement procyclique des taux de change (avec une forte appréciation pendant la hausse et une forte dépréciation pendant la baisse), mais a également empêché le Gouvernement zambien d'ouvrir son propre fonds de stabilisation. En fin de compte, la Zambie se retrouve avec une marge de manœuvre très limitée pour mener des interventions anticycliques.

Cependant, la possibilité pratique et l'efficacité d'une politique macroéconomique ne dépendent pas seulement de la répartition de la rente minière entre les différents acteurs nationaux et les sociétés transnationales ni comment cette rente est gérée. Bien souvent, les pays africains à faible revenu constatent qu'il est difficile de mener cette

Encadré 5.3 Les fonds de stabilisation en Norvège, au Chili et au Botswana

En Norvège, l'État est propriétaire des ressources pétrolières et gazières et cela lui a permis d'accumuler les gains exceptionnels dans sa Caisse des pensions, afin à la fois de stabiliser les recettes et d'assurer un transfert de revenus aux générations futures.

Le Gouvernement chilien conserve une part de 40 % des actions de l'énorme compagnie d'exploitation du cuivre qui a été privatisée et, lors de la privatisation de Codelco, il a négocié des recettes raisonnables provenant des entreprises privées sous forme de redevances fiscales d'exploitation des mines.

Un nouveau régime fiscal de l'industrie extractive, approuvé en 2005, a beaucoup aidé à accumuler d'importants excédents budgétaires en termes absolus et en proportion du PIB durant la forte hausse des cours du cuivre qui a commencé en 2002-2003. Ces excédents investis ont alors été utilisés pour amortir les chocs macroéconomiques provenant de la crise financière mondiale, notamment par des mesures de mise en place de filets de sécurité visant à protéger les populations pauvres vulnérables.

Parmi les pays africains, le Botswana a adopté des règles budgétaires similaires au fil des ans, et le Gouvernement a placé la rente minière provenant de l'exploitation des diamants ou l'a investie sous forme d'une gestion anticyclique de la demande. Le Gouvernement a précisé et mis à jour des règles, appliquées d'un plan au suivant. De nombreux pays exportateurs de pétrole ont de même créé des fonds souverains pendant la période récente de forte hausse des cours (BAD *et al.*, 2014).

politique macroéconomique, car elle exige des connaissances techniques poussées et une bonne capacité institutionnelle et aussi parce que le coût d'opportunité de la détention d'épargnes à l'étranger risque d'être trop élevé étant donné les besoins immédiats pressants d'accélérer le développement économique et réduire la pauvreté.

Léger changement de cap au Fonds monétaire international

Dans une étude parue en 2011, Van der Ploeg et Venable examinent différentes trajectoires de développement des pays riches en ressources

naturelles et à faible revenu sous l'effet d'une forte augmentation de leurs recettes, remettant ainsi en question le conseil classique de politique générale du Fonds monétaire qui s'appuie sur l'hypothèse du revenu permanent. Cette hypothèse pose le principe que les pays riches en ressources naturelles devraient épargner les recettes exceptionnelles, mais temporaires, procurées par les fortes hausses des cours des produits de base dans des actifs placés à l'étranger, par exemple dans un fonds souverain, afin de faciliter une augmentation soutenue de la consommation à l'avenir financée par les intérêts produits par les placements accumulés à l'étranger.

Van der Ploeg et Venables (2011) présentent cinq raisons de ne pas suivre cet avis classique donné par le FMI :

- Cette stratégie n'est pas optimale pour des pays en développement qui manquent de capital étant donné le niveau déjà très faible du capital productif ;
- L'augmentation de la consommation devrait privilégier les générations présentes étant donné la prévalence de la pauvreté et la très forte demande d'accélération du développement ;
- L'épargne devrait être dirigée vers une accumulation du capital privé et public intérieur plutôt que vers des actifs à l'étranger, de façon à accélérer la trajectoire de développement de l'économie, en particulier des secteurs autres que celui des ressources naturelles ;
- Les recettes exceptionnelles sont particulièrement utiles pour réduire les impôts générateurs de distorsions et la dette étrangère ;
- Une politique optimale dépend de l'impact des impôts générateurs de distorsions nécessaires pour financer l'investissement public, de la capacité du consommateur d'emprunter sur les recettes futures sans avoir à payer un taux d'intérêt élevé, ou de la capacité du gouvernement d'avoir accès aux marchés financiers internationaux sans avoir à payer une prime élevée.

Reconnaissant l'immense problème de développement auquel se heurtent les pays à

faible revenu du fait de la faiblesse de leur capital productif initial, le FMI a réexaminé les principes applicables aux pays en développement riches en ressources naturelles en tenant compte de certaines des recommandations de ces deux auteurs. Le FMI (2012a) examine la question non seulement de savoir quel doit être le volume de l'épargne, mais sa destination (actifs détenus à l'étranger ou capitaux intérieurs) en fonction des caractéristiques des pays à faible revenu : faiblesse du revenu par habitant, manque de capitaux intérieurs et accès limité aux marchés financiers internationaux. Le Fonds propose pour la gestion macroéconomique des pays en développement riches en ressources naturelles des principes et des instruments qui seront utilisés pour fournir des conseils de politique générale sur tout un ensemble de questions : la pondération des taux de rendement attendus des différents investissements, l'évaluation des contraintes pesant sur les capacités d'absorption, les effets d'un risque de syndrome hollandais, l'évaluation des risques entraînés par un effondrement possible des cours des produits de base et la prise en compte du risque de surendettement.

Les principes proposés par le FMI intègrent plusieurs innovations dans ses conseils de politique générale, notamment un cadre de viabilité financière qui tient compte de l'effet de l'investissement public sur l'amélioration de la croissance et des recettes, un instrument d'investissement viable permettant d'analyser les incidences financières et macroéconomiques des scénarios d'augmentation progressive des investissements et de l'épargne, des indicateurs budgétaires permettant de mesurer l'épargne réalisée sur les flux de ressources et leur utilisation (consommation ou investissement), un cadre qui définit les critères relatifs au compte des opérations courantes pour l'analyse de la viabilité des comptes extérieurs et de nouveaux instruments conçus pour la définition de règles budgétaires permettant d'atténuer l'instabilité des recettes et d'évaluer ainsi la viabilité financière à long terme.

Ces principes et instruments de politique macroéconomique sont le résultat de modèles stochastiques d'équilibre général dynamique

Encadré 5.4 Deux modèles stochastiques d'équilibre général dynamique du FMI utilisés dans les analyses de viabilité financière et de la dette

Les modèles stochastiques d'équilibre général dynamique ont été récemment élaborés au FMI afin d'examiner la viabilité financière et celle de la dette dans différentes hypothèses sur les trajectoires dynamiques des équilibres intérieurs et extérieurs et d'autres paramètres essentiels découlant d'un ensemble précis de décisions de politique économique, notamment une augmentation massive de l'investissement public (Berg *et al.*, 2012 ; Buffie *et al.*, 2012). Le Fonds travaille à la conjugaison d'investissements durables et du cadre de viabilité de la dette pour produire un modèle unifié qui puisse s'appliquer aux pays qui souhaitent augmenter leurs investissements en utilisant pour cela les recettes procurées par les ressources naturelles ou par l'emprunt à l'étranger.

Berg *et al.* (2012) élaborent, par exemple, un modèle stochastique d'équilibre général dynamique pour une petite économie ouverte distinguant trois secteurs productifs : l'exploitation des ressources naturelles, la fabrication de marchandises non exportables et la fabrication de marchandises exportables autres que les ressources naturelles. Le modèle est utilisé pour analyser les effets macroéconomiques d'une augmentation sensible de l'investissement public financée par les recettes produites par les ressources naturelles, en tenant compte des caractéristiques de ces économies : inefficacité de l'investissement public, contraintes pesant sur la capacité d'absorption, précarité de la fiscalité, effets du syndrome hollandais, instabilité et caractère épuisable des recettes et besoins de financement pour préserver le capital. Le modèle permet de déterminer la taille optimale de l'augmentation de l'investissement de façon à répondre aux besoins de financement nécessaire pour préserver le capital, d'une part, et la taille adéquate d'une caisse de stabilisation servant de fonds régulateur, d'autre part. Le modèle montre l'intérêt d'une démarche partant de l'investissement viable – par une augmentation de l'investissement public allant de pair avec

une augmentation de l'épargne réalisée sur certaines des ressources naturelles et placée dans un fonds des ressources – qui aide à répondre aux besoins de développement, préserver le patrimoine de ressources naturelles et maintenir la stabilité de l'économie.

Un modèle stochastique d'équilibre général dynamique distinguant deux secteurs a de même été élaboré par Buffie *et al.* (2012) afin d'examiner la corrélation entre l'investissement public et la croissance dans l'optique d'une viabilité à long terme de la dette des pays africains à faible revenu. Les deux secteurs sont ceux des marchandises entrant et n'entrant pas dans le commerce international ; le modèle a été conçu pour permettre une analyse des variations du taux de change réel et des effets des chocs pesant sur les termes de l'échange, en distinguant trois types de dette du secteur public (dette extérieure concessionnelle, dette extérieure commerciale et dette intérieure) et trois types d'agent (entreprises, consommateurs et administrations).

Ce modèle intègre plusieurs des caractéristiques de ces pays africains à faible revenu, notamment la faible capacité d'absorption du fait de problèmes de coordination ou de goulets d'étranglement de l'offre durant la phase d'exécution des projets d'investissement public : la faible efficacité des dépenses consacrées à l'investissement public, étant donné que ces dépenses n'entraînent pas une augmentation équivalente du stock de capital public du fait du risque de gaspillage ou de réalisation de projets à faible rendement ; la lenteur de la réponse du secteur privé ; la difficulté d'adapter la fiscalité et les dépenses, adaptation nécessaire pour assurer le service de la dette étant donné que l'aide extérieure est limitée et que les fonds concessionnels sont insuffisants ; la prépondérance des consommateurs qui vivent au jour le jour ; et enfin, l'accès limité aux marchés financiers internationaux.

applicables à une petite économie ouverte (voir encadré 5.4 et appendice 1).

Mais dans ces deux modèles, les exercices d'étalonnage et de simulation pouvant effectivement être réalisés pour une période dépassant plus de 25 ans sont très limités ; il faut donc faire des compromis sur plusieurs paramètres essentiels tels que la capacité d'absorption et l'efficacité de l'investissement public. Ces paramètres, pour chaque pays, sont tout simplement inexistantes ; pour les remplacer par des variables de substitution, il faut recueillir des données valables pour d'autres pays ou

régions, ou déterminer ces valeurs par déduction ou par une simple estimation.

Les résultats de l'analyse de la viabilité de la dette sont utilisés dans les consultations prévues par l'Article IV des Statuts du FMI pour tous les pays à faible revenu afin de déterminer quels pourraient être leurs options d'emprunt souverain et le niveau compatible avec la viabilité de la dette, déterminé par une analyse menée pour chaque pays à partir de toutes les sources de financement disponibles – notamment les emprunts concessionnels et non concessionnels. S'agissant des pays pauvres

en ressources naturelles et à faible revenu qui n'ont guère de moyens de définir une affectation intertemporelle de leur propre épargne réalisée par des recettes exceptionnelles durant une période de haute conjoncture, l'emprunt public étranger constitue un moyen d'envisager de financer une augmentation sensible de l'investissement productif dans l'avenir prévisible. La préservation de la viabilité de la dette à terme est donc d'importance critique pour assurer la viabilité financière à terme.

L'utilisation de modèles macroéconomiques de ce type peut améliorer les aspects techniques de la gestion macroéconomique des pays africains et enrichir le débat sur le choix des politiques et des mesures à prendre à l'avenir. En particulier, l'application de tests d'étalonnage et de stress peut guider le choix entre divers scénarios de simulation, aider à appliquer des informations empiriques, par exemple sur les taux de rentabilité des projets, et permettre des évaluations plus systématiques des risques. Les modèles offrent d'utiles instruments pour prendre des décisions en connaissance de cause sur les différentes options qui s'offrent, mais cette utilité est limitée par la structure et les hypothèses des modèles en question.

Les modèles peuvent être utiles, à condition qu'ils soient utilisés avec intelligence et prudence

Nous devons bien entendu garder à l'esprit le risque d'une application mécanique des résultats des exercices d'étalonnage et de simulation découlant des modèles macroéconomiques. Par exemple, si l'investissement productif peut effectivement susciter une transformation majeure de la structure économique, des retombées et des résultats sociaux à court terme (comme c'est le cas en Asie de l'Est), les prédictions reposant sur des données historiques ne sont peut-être pas aussi utiles. C'est dans cet esprit que doit être faite l'interprétation des résultats des exercices d'étalonnage, s'agissant de la viabilité du budget et de la dette à un horizon de 20 à 25 ans. Un jugement solide reposant sur des connaissances détaillées, par pays, est nécessaire : les modèles ne

peuvent être que des guides sur la voie à suivre, non pas la voie elle-même^{48,49}.

Plus généralement, la complexité grandissante des modèles et des techniques d'étalonnage ne saurait amener à éluder les efforts visant à considérer le problème de la viabilité du budget ou de la dette à un niveau plus profond. Il faut en effet ne pas se limiter à l'examen des variables macroéconomiques telles que le solde budgétaire et le solde du compte des opérations courantes, en termes nets ou en proportion des agrégats économiques. Le financement des déficits ou du service de la dette, à lui seul, n'est pas un problème si la sélection et la gestion des projets financés par l'endettement sont solides, et si une gestion avisée de la dette ainsi qu'une méthode efficace de traitement des risques et de gestion d'un éventuel surendettement sont bien en place. Le financement du service de la dette doit être considéré comme l'un des mécanismes permettant de surmonter les contraintes structurelles des pays à faible revenu, c'est-à-dire comme un mécanisme d'élimination des goulets d'étranglement du développement au moyen de l'investissement. La viabilité de la dette suppose que l'accumulation d'un passif, aujourd'hui, créera des actifs productifs pour demain.

La gestion de la dette ainsi que l'ensemble des crédits budgétaires doivent s'inscrire dans un système bien rodé de gestion des finances publiques supposant la transparence et la responsabilisation de toutes les parties. En outre, une gestion prudente et responsable des finances publiques et de la dette

48 Cela est particulièrement le cas en raison des graves problèmes associés à l'utilisation de seuils chiffrés d'endettement, largement appliqués à ce jour dans le cadre de viabilité de la dette imposé par les institutions financières internationales (Nissanke, 2013).

49 Aucun exercice de projection économique, même dans les pays avancés faisant des modélisations très complexes et disposant en abondance de données fiables, ne peut espérer remplir les critères de précision avec une faible marge d'erreur, pour une période allant jusqu'à cinq ans, et à plus forte raison encore pour un horizon de 20 à 25 ans retenu par le FMI dans les analyses de viabilité budgétaire et de la dette. Toute projection portant sur les équilibres macroéconomiques et sur les indicateurs du fardeau de la dette au-delà d'un horizon de cinq ans environ n'aura probablement qu'une très faible valeur prédictive.

extérieure officielle doit s'inscrire dans l'examen des questions fondamentales de développement, notamment les moyens d'améliorer la capacité d'absorption de l'économie d'un pays et sa capacité de servir la dette ; ou encore le moyen d'améliorer l'efficacité de l'investissement public au fil du temps, tant au niveau macroéconomique que microéconomique ; et le moyen d'accroître les dividendes de la croissance et du développement au moyen de projets d'investissements à financement public. La viabilité de la dette et le développement sont étroitement liés.

Ces questions, inévitablement, supposent que l'on s'efforce d'améliorer la capacité de gestion

de l'investissement public dans l'ensemble des cycles de projet par un processus d'apprentissage par la pratique. Les projets d'investissement à financement public doivent être sélectionnés en fonction de leur capacité de contribuer à la transformation structurelle de l'économie d'un pays, et cette considération doit être primordiale. Les investissements potentiels doivent être évalués non seulement en fonction de critères techniques étroitement spécifiés, tels que l'autofinancement, mais en fonction aussi de l'importance des externalités positives et du rendement social élevé – éléments qui doivent être prioritaires et soigneusement surveillés afin de porter au maximum les dividendes de la croissance et du développement.

CHAPITRE 6

LE CADRE
MACROÉCONOMIQUE –
POLITIQUES MONÉTAIRE
ET DU TAUX DE CHANGE
ET AUTRES POLITIQUES
FINANCIÈRES

6.1 Le débat sur le ciblage de l'inflation

La façon dont est gérée la politique monétaire d'un pays a d'importantes conséquences pour la stabilité de son économie – condition critique de l'obtention d'investissements productifs fixes. Mais cette stabilité à elle seule ne suffit pas pour accélérer la transformation structurelle de l'Afrique. Alors qu'au cours des deux dernières décennies la plupart des pays africains ont maîtrisé l'inflation, le changement structurel obtenu n'a pas été à l'échelle des besoins de l'Afrique. Où donc se cache l'erreur?

Dans notre cadre macroéconomique, la politique monétaire est importante si l'on veut créer un environnement favorable à une augmentation d'échelle de l'investissement productif, en énonçant explicitement les deux objectifs de stabilité et de développement (voir fig. 4.1).

Conséquence de la domination croissante de l'école monétariste sur l'école keynésienne dans le choix d'une politique macroéconomique depuis le début des années 80, le débat sur la politique monétaire la plus indiquée a été conduit principalement dans la perspective de la stabilité macroéconomique, où la politique monétaire est censée jouer un rôle prépondérant (voir chap. 4). Avec ce changement d'orientation, le domaine des débats classiques sur la politique monétaire s'est rétréci, l'accent étant désormais mis nettement et de plus en plus sur le choix entre les deux régimes de politique monétaire intérieure : le ciblage de l'inflation et le ciblage des agrégats monétaires.

Cet étroit débat reflète depuis quelque temps la nature des travaux universitaires dominants dans le domaine de la politique monétaire, prépondérance qui s'est manifestée dans la thèse de la « grande modération » formulée en 2004 par Ben Bernanke, selon laquelle l'efficacité de la gestion macroéconomique dépend presque exclusivement de l'adoption d'un ciblage de l'inflation, comme moyen universel pour assurer la stabilité monétaire et macroéconomique.

Une étude récente du FMI sur la conditionnalité de la politique monétaire (FMI, 2014c) résume cet aspect

du débat, en centrant la discussion sur le choix entre un régime de ciblage des agrégats monétaires et un régime de ciblage de l'inflation, en notant que : « de nombreux pays en développement, pour exprimer l'orientation de la politique monétaire, se sont écartés du principe d'une politique monétaire centrée exclusivement sur des cibles quantitatives périodiques relatives aux agrégats monétaires, au profit d'une prépondérance des taux directeurs » (p. 5).

Une simplicité séduisante

Si le régime du ciblage de l'inflation l'a emporté sur le ciblage des agrégats monétaires, c'est qu'il est plus facile de communiquer au public, de cette façon, l'orientation de la politique monétaire choisie par la banque centrale. Avec la libéralisation des politiques et systèmes financiers, les marchés financiers se sont considérablement approfondis grâce à l'apparition partout dans le monde d'instruments financiers innovants. En contrepartie, cela a affaibli le lien entre les agrégats monétaires (la masse monétaire) et le taux de l'inflation (les prix) et a entraîné une perte progressive d'efficacité de la politique monétaire, avec un affaiblissement des filières de transmission par un ciblage des agrégats monétaires.

Le ciblage de l'inflation est en fait la tentative la plus récente de trouver un ancrage nominal solide pour la stabilité monétaire. Ce ciblage est un moyen d'ancrer les anticipations inflationnistes des acteurs privés de façon cohérente et transparente, certainement par comparaison avec les tentatives antérieures qui consistaient à rechercher un ancrage dans la stabilité de la monnaie par un régime de stabilisation des taux de change ou par une base monétaire stable dans un exercice de stabilisation reposant sur la monnaie. Dans le régime du ciblage de l'inflation, cet ancrage recherché est institutionnel, la crédibilité de la banque centrale dans la poursuite de ses objectifs étant incorporée dans la garantie institutionnelle de son indépendance, grâce à laquelle la responsabilisation et la transparence sont essentielles. C'est pourquoi le régime du ciblage de l'inflation a pour visée de donner un poids beaucoup plus grand à la crédibilité et à des modes de prise de décisions reposant sur des règles.

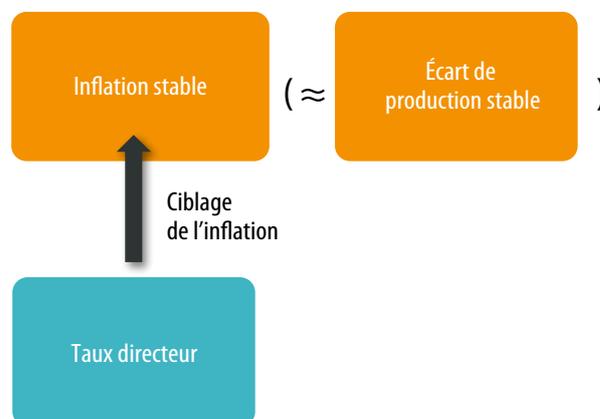
Le régime du ciblage de l'inflation, dans sa première interprétation, qui fait correspondre une cible à un instrument, a, après la crise financière mondiale, de plus en plus été remis en question (voir plus bas) ; cependant, en raison de sa simplicité, du fait de l'existence d'un seul objectif et d'un seul instrument – le taux d'intérêt – ce régime a gagné en popularité. Ainsi, pour mener sa politique monétaire, une banque centrale peut se borner à suivre le taux directeur.

Ce principe de décision, reposant sur une règle, est considéré comme préférable à une démarche discrétionnaire car il permet de surmonter les problèmes d'incohérence dans le temps résultant de l'interaction dynamique entre les politiques suivies et les anticipations des acteurs privés. On présume que cette propriété facilitera la communication avec le public car le régime du ciblage de l'inflation est *perçu* comme offrant un ancrage crédible, reposant sur une règle objective, des anticipations inflationnistes des agents⁵⁰.

La simplicité du régime du ciblage de l'inflation – un objectif d'inflation stable et faible et un seul instrument – a paru séduisante à de nombreux macroéconomistes et responsables des politiques, qui ont vu en lui une baguette magique pour la conduite de la politique monétaire, garantissant la stabilité macroéconomique en réduisant l'instabilité des deux principales variables – la production et l'inflation. Dans les pays développés comme dans les pays émergents, les banques centrales ont adopté avec enthousiasme le régime du ciblage de l'inflation en raison de cet argument. Les banques centrales de beaucoup de pays développés l'ont adopté comme principe, croyant qu'une inflation stable assurerait la stabilité économique dans son ensemble, notamment en stabilisant l'écart de production (voir fig. 6.1).

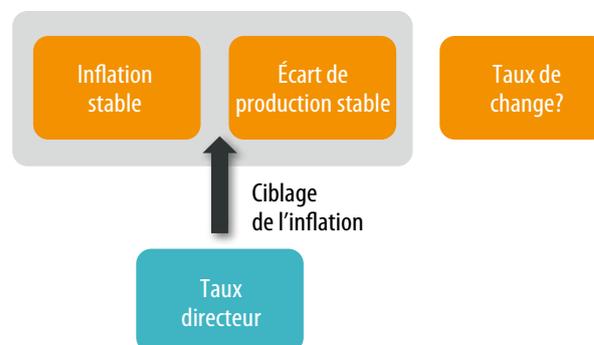
50 Le public, pour les banques centrales responsables de la politique monétaire dans le régime du ciblage de l'inflation, comprend avant tout les institutions financières et les opérateurs sur le marché, c'est-à-dire les détenteurs d'actions et d'autres actifs financiers, plutôt que les acteurs intérieurs au sens large.

Figure 6.1 Le ciblage de l'inflation avant la crise dans les pays développés



Source : Blanchard (2012), fig. 1.

Figure 6.2 Le ciblage de l'inflation dans les pays en développement et pays émergents à économie de marché



Source : Blanchard (2012), fig. 4.

Les banques centrales de certains pays sont formellement indépendantes des hommes politiques et du ministère des finances (le trésor public), mais il existe certaines disparités dans le mandat qui leur est confié. Aux États-Unis, par exemple, la Réserve fédérale continue à rechercher des objectifs s'agissant de la croissance et de l'inflation et son conseil a donc adopté un ciblage flexible de l'inflation, c'est-à-dire une démarche dans laquelle les banques centrales peuvent s'écarter temporairement de la cible d'inflation retenue

pour stabiliser ce qu'elles voient comme un écart de production. Les banques centrales de certains pays émergents à économie de marché, comme le Brésil, ont ménagé une porte de sortie leur permettant d'appliquer des méthodes discrétionnaires en raison de l'effet plus important des mouvements du taux de change sur la stabilité monétaire, sans retenir le taux de change comme cible (fig. 6.2). Par exemple, dans le régime de ciblage de l'inflation adopté au Brésil, on a prévu la possibilité de considérer que les mouvements du taux de change n'affectent le fonctionnement de la banque centrale que s'ils sont contraires à l'objectif d'inflation, qui serait passé en 1999 d'un régime d'intervalles de variation du taux de change surveillé à un régime de fluctuation libre en fonction du marché. D'autres banques centrales, comme la Banque d'Angleterre, par contraste, ne retiennent qu'un unique objectif – une inflation faible et stable, souvent avec une cible de 2 %.

En Afrique, la majorité des banques centrales appliquent depuis un certain temps des programmes prévoyant une monnaie de réserve, dans lesquels le bilan de la banque centrale est un instrument et la masse monétaire de base la cible opérationnelle. La plupart des banques centrales africaines ont continué à utiliser comme objectif intermédiaire le niveau des agrégats monétaires, dans une version du modèle de programmation financière proposé par le FMI. Cependant, en Afrique, beaucoup de banques centrales ont été attirées par le régime du ciblage de l'inflation en raison de la simplicité d'application d'une règle objective. L'Afrique du Sud est le premier pays à l'avoir adopté. Avec le soutien technique du FMI, d'autres pays ont suivi, comme le Ghana et le Kenya, dont les marchés financiers sont relativement profonds – condition préalable du succès du régime du ciblage de l'inflation. Les banques centrales de beaucoup d'autres pays africains examinent les éléments de ciblage de l'inflation, notamment en mettant l'accent sur la cohérence des politiques suivies, la transparence, la possibilité de faire des projections et la communication avec le public (O'Connell, 2013).

Mais pour beaucoup de pays africains, le régime du ciblage de l'inflation n'est peut-être pas indiqué,

en particulier lorsque l'inflation y est causée par la pression des coûts, qui affecte de façon disproportionnée les moyens d'existence des citadins et ruraux pauvres (voir plus bas).

Il n'y a pas eu en Afrique de débat intense et ouvert entre les dirigeants ou entre les acteurs nationaux sur la pertinence du régime de ciblage de l'inflation dans l'optique des objectifs doubles de la stabilisation et du développement, non plus que sur le choix d'un régime fondé sur une règle objective ou, au contraire, discrétionnaire : la crainte, en effet, est que le coût de la réalisation de la crédibilité du maintien de l'inflation à un faible niveau risque d'être trop élevé, obligeant à renoncer à d'autres objectifs de politique économique également importants. Le ciblage de l'inflation peut, par exemple, retentir sur la trajectoire de développement par l'intermédiaire du taux de change réel et de la volatilité financière des apports de capitaux qui exercent une influence procyclique (voir sect. 6.3). D'autres questions techniques (examinées dans d'autres pays dans un débat public) ne l'ont pas été en Afrique ; parmi ces questions figure celle de savoir si l'Afrique est préparée à l'adoption d'un régime de ciblage de l'inflation étant donné le peu de profondeur de ses marchés financiers. Pour sa part, moyennant un approfondissement financier des marchés africains, le FMI recommande aux banques centrales d'envisager d'adopter le régime du ciblage de l'inflation.

Il n'y a pas qu'un seul objectif et un seul instrument

Dans ce débat, il est intéressant de faire observer que l'économiste principal du FMI, Olivier Blanchard, s'est livré à une évaluation critique du régime du ciblage de l'inflation sous sa forme originelle en se demandant ce qui a échoué dans la formulation des politiques macroéconomiques avant la crise financière mondiale et en réfléchissant aux circonstances qui ont fait des économies américaines et de certaines économies européennes le centre de cette crise. « Le fait est qu'il y a de nombreuses cibles et de nombreux instruments disponibles. Comment faire correspondre les instruments aux cibles, et comment utiliser ces instruments au mieux est un problème très compliqué. » (Blanchard, 2012, p. 1).

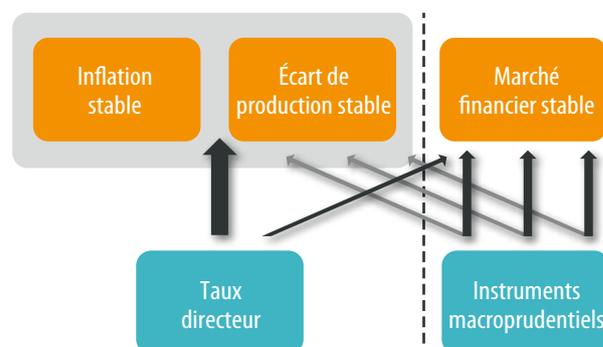
Le régime du ciblage de l'inflation pendant la période qui a précédé la crise financière méconnaissait la fragilité qui s'installait dans les systèmes et marchés financiers et qui a conduit, après la crise, de nombreux économistes à se mettre d'accord sur l'idée que dans la liste des cibles doivent figurer la stabilité financière et la stabilité macroéconomique, et qu'un seul instrument, celui du taux directeur, ne peut à lui seul assurer à la fois la stabilité financière et monétaire⁵¹. Dans beaucoup de pays, la banque centrale cherche actuellement une solution pour préserver la stabilité financière à l'aide d'autres politiques telles que des instruments macroprudentiels, de façon à écarter les risques systémiques dans le système financier et les empêcher de devenir incontrôlables.

Dans sa réévaluation du régime du ciblage de l'inflation, Blanchard (2012) affirme que le lien entre la stabilité de l'inflation et l'écart de production est beaucoup moins rigide que ce que l'on supposait auparavant. C'est pourquoi le taux directeur ne peut à lui seul assurer la stabilité macroéconomique, car il ne peut à lui seul réduire à la fois la volatilité de la production et des prix. Sa conclusion d'ensemble est que la banque centrale doit renoncer à apparier une seule cible à un seul instrument, et qu'il existe au contraire de nombreuses cibles et de nombreux instruments ; il poursuit : « Nous devons penser la politique monétaire au sens large comme ayant de nombreuses cibles, au moins trois – inflation, production et risque – et comme disposant de nombreux instruments ... Nous devons également bien comprendre que la plupart des instruments affecteront nécessairement d'une façon ou d'une autre l'ensemble de ces trois objectifs. » (Blanchard, 2012).

Le régime du ciblage de l'inflation, conçu comme une solution élégante au problème de la stabilité macroéconomique avant la crise, a depuis évolué en un régime comportant de multiples objectifs et cibles, d'une part, et disposant, d'autre part,

51 Cela revient à admettre qu'il faut revenir à une démarche keynésienne pour le choix de la politique macroéconomique (voir chap. 4 et appendice 1).

Figure 6.3 Le ciblage de l'inflation après la crise financière dans les pays développés



Source : Blanchard (2012), fig. 3.

d'instruments plus nombreux (voir fig. 6.3). En outre, dans les pays développés, la banque centrale a souvent été forcée de recourir à des politiques monétaires non classiques sous la forme de l'assouplissement quantitatif. Exposées d'abord à la récession puis à une reprise lente depuis le début de la crise financière mondiale, la plupart des banques centrales maintiennent à un niveau très proche de zéro leur taux directeur depuis plus de sept ans dans un effort tendant à relancer l'économie. Dans ces conditions, le taux directeur ne peut être activement utilisé comme instrument.

Si le régime du ciblage de l'inflation n'est pas une panacée pour les pays développés, à plus forte raison il ne l'est pas pour les pays en développement dont les objectifs sont multiples. D'abord, le régime du ciblage de l'inflation ne saurait jamais être une solution unique au problème de l'inflation par les coûts, car de nombreux pays en développement, notamment en Afrique, ont connu récemment une poussée d'inflation liée à la flambée des prix des biens de consommation courante et des combustibles (encadré 6.1) ou de fortes dépréciations de la monnaie, ou l'un et l'autre. En Afrique, l'augmentation des prix des biens de grande consommation tels que les denrées alimentaires est habituellement causée par des chocs du côté de l'offre, comme de mauvaises récoltes ou une forte augmentation des prix des intrants agricoles, notamment les engrais. En outre, beaucoup de pays africains, parmi lesquels

des pays surtout agricoles, ne sont plus en mesure de couvrir leurs besoins alimentaires par la production nationale et dépendent donc de plus en plus des importations vivrières. Ainsi, une forte inflation s'accompagnant d'une excessive volatilité des prix ne saurait être éliminée avec succès par le régime du ciblage de l'inflation pratiqué dans les pays développés. L'inflation par les coûts de ce type appelle au contraire des mesures visant les causes profondes du phénomène des chocs d'offre au niveau national et des mesures visant à remédier à l'instabilité du taux de change.

Les banques centrales ne devraient pas se borner à un unique objectif consistant à stabiliser l'inflation, mais elles doivent au contraire se préoccuper de la question de savoir comment faire en sorte que le ciblage de l'inflation ne se fasse pas au détriment de la croissance et de l'emploi. Les preuves empiriques donnent à penser que des taux d'intérêt directeurs

très faibles amènent une excessive prise de risques ; ceci oblige à avoir recours à des instruments macroprudentiels, ce qui non seulement affecte le risque systémique mais aussi comporte des effets macroéconomiques, tels qu'une augmentation de la quotité des prêts, qui retentit à son tour sur l'investissement immobilier et donc sur le PIB.

Les responsables de la politique économique en Afrique doivent donc évaluer de façon critique l'expérience des autres pays en fonction de la situation dans chacun d'eux. Les économies africaines devraient se doter d'un cadre macroéconomique intégré qui puisse guider la politique monétaire et la politique des taux de change, car leur forte exposition aux mouvements très instables des taux de change retentit sur la stabilité macroéconomique et affecte considérablement la situation monétaire.

6.2 Une approche intégrée de la politique monétaire et de la politique du taux de change au niveau national, et la gestion des flux de capitaux

Dans une petite économie ouverte, la gestion optimale du taux de change dépend des objectifs que se donnent les responsables politiques, de l'origine des chocs macroéconomiques et des caractéristiques structurelles de l'économie. Dans un tel pays, les taux de change sont universellement considérés comme le prix relatif essentiel déterminant la situation macroéconomique. Le choix du régime des changes pour les pays en développement à économie de marché et les pays émergents à économie de marché est compliqué par le fait que la politique du taux de change affecte l'équilibre intérieur et extérieur en tant qu'instrument de politique de stabilisation et de politique d'affectation des dépenses. Dans ce dernier cas, ce choix influence non seulement les équilibres commerciaux extérieurs nets (par la compétitivité des biens exportables), mais aussi l'affectation intérieure des ressources (par un arbitrage entre les biens exportables et les biens non exportables par l'intermédiaire des modifications du taux de change réel).

Encadré 6.1 Comment les prix des denrées alimentaires et des combustibles influencent l'inflation des prix en Tanzanie

En décomposant l'indice des prix à la consommation en trois éléments – denrées alimentaires, énergie et prix hors denrées alimentaires – Adam *et al.* (2012) concluent que les prix des denrées alimentaires sont déterminés surtout par des facteurs jouant du côté de l'offre comme la très grande instabilité de la production agricole, causée par un manque d'irrigation, exacerbée par la fragmentation géographique des marchés intérieurs et l'insuffisance des moyens d'entreposage des denrées. Les prix alimentaires sont un élément majeur de l'indice des prix à la consommation ; l'indice des prix hors denrées alimentaires est déterminé surtout par la politique monétaire.

La croissance de la masse monétaire et l'orientation de la politique monétaire affectent toutes les deux l'inflation à court terme et à long terme, mais les denrées alimentaires sont la principale rubrique du panier de consommation de la majorité des biens de consommation courante. C'est pourquoi l'inflation des prix des denrées alimentaires et donc l'inflation d'ensemble appellent une politique visant à éliminer les facteurs jouant du côté de l'offre, notamment les fortes variations de la production agricole nationale et les répercussions des cours mondiaux des denrées alimentaires et des combustibles.

Dans des débats antérieurs, ce rôle double a donné lieu à deux approches suivies par des économistes du développement s'agissant du choix d'un régime approprié (Agénor et Montiel, 1996) : l'approche par la cible réelle, qui vise à maintenir la compétitivité internationale des biens exportables de façon à assurer une position viable des comptes des opérations courantes, et la démarche de l'ancrage à une valeur nominale, pour assurer la stabilité monétaire intérieure. Face à des chocs réels intervenant dans le compte des opérations courantes, la première démarche vise à assurer une plus grande flexibilité du taux de change, tandis que la seconde vise la stabilité des variables nominales, de façon à assurer la discipline financière.

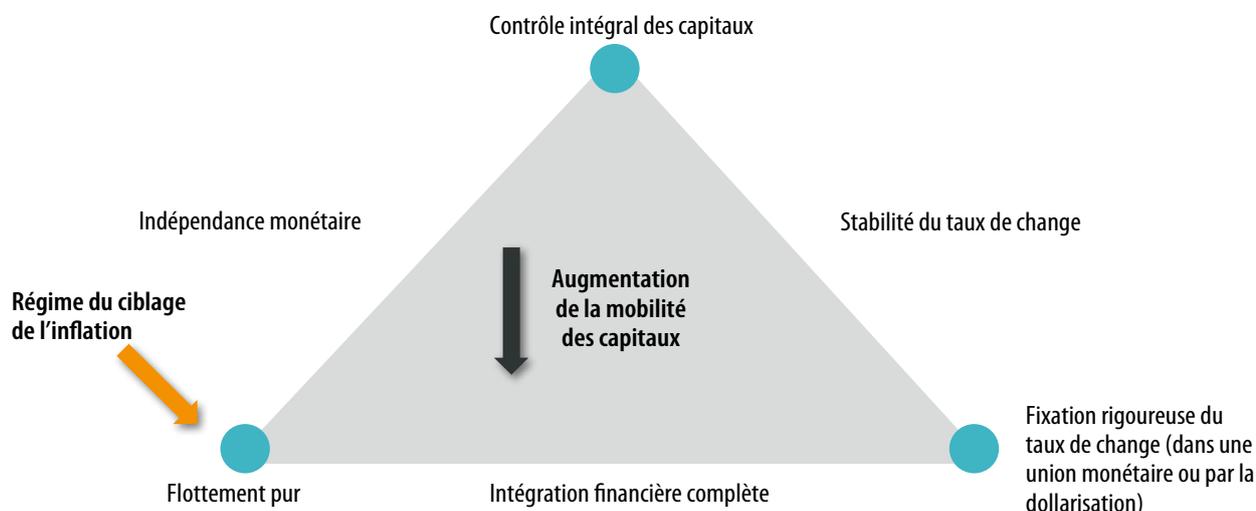
Il faut donc trouver un compromis si l'une des deux démarches est choisie sans que l'on prête attention à l'objectif de l'autre, ce qui implique nécessairement un arbitrage entre flexibilité et stabilité, auxquelles il faut alors attribuer une pondération relative. Par exemple, si l'objectif des responsables de la politique économique est uniquement d'assurer la stabilité en stabilisant l'inflation, ils pourront choisir un ancrage uniquement nominal, en particulier dans un régime d'arrimage du change. Dans un tel régime, le taux de change est fixé par rapport à une monnaie forte, par un directoire monétaire, et c'est la structure adoptée en Argentine au cours des années 90 ; une union monétaire dont la crédibilité du taux de change est soutenue par un dispositif institutionnel particulier comme dans le cas de la zone CFA, soutenue par les autorités françaises ; ou encore la dollarisation complète comme au Panama. Le régime de l'arrimage du change fait qu'il est impossible de répondre à des chocs extérieurs en ajustant le taux de change, et ce régime peut alors comporter un risque appréciable en termes de renonciation à la croissance, à l'investissement et au développement, et sa rigidité même peut forcer les responsables à l'abandonner, comme ce fut le cas en Argentine en 2001.

Maintien de la flexibilité

Dans beaucoup de pays en développement, une certaine flexibilité est d'importance critique dans

le choix de la politique du taux de change. Par exemple, un pays en développement dont le compte des opérations courantes impose une contrainte pesant sur la croissance économique peut devoir prêter attention à ses objectifs de développement, notamment l'augmentation de la compétitivité des biens exportables ou la diversification d'une économie étroitement spécialisée dépendant fortement des exportations de produits primaires. Dans ce type d'économie, qui est le cas de la plupart des pays africains, il est impératif de choisir une politique du taux de change qui les laisse accroître la compétitivité des nouveaux biens exportables sur les marchés émergents intérieurs et étrangers et de développer les exportations non classiques. Rodrik considère à cet égard qu'une sous-évaluation de la monnaie est un instrument de politique de développement susceptible de conduire à une transformation structurelle. Selon lui : « De toutes les méthodes de subvention des exportations modernes, celle qui est peut-être la plus efficace consiste en une sous-évaluation de la monnaie nationale. Une croissance favorable au changement structurel a beaucoup à gagner d'un taux de change réel hautement compétitif... [et] la sous-évaluation de la monnaie nationale aide à remédier aux défaillances du marché et de l'État, endémiques dans une situation de sous-développement. » (Rodrik, 2011, p. 38 et 39).

Compte tenu de ces considérations, il y a de bonnes raisons de penser qu'un régime intermédiaire, par exemple retenant une zone cible de variation ou un intervalle ajustable de variation du taux de change, est peut-être la meilleure option pour beaucoup de pays en développement ou émergents à économie de marché, car un tel régime de change combine des éléments de flexibilité et de stabilité. En théorie, ce régime peut laisser une certaine latitude à une politique monétaire indépendante dans un monde où les mouvements de capitaux sont libres, étant donné que l'ajustement dans un intervalle permet au taux de change d'absorber une partie du fardeau entraîné par l'absorption des chocs physiques et monétaires imprévus. Ce régime peut également offrir un ancrage potentiel pour la stabilisation monétaire, car une discipline monétaire est

Figure 6.4 Le trilemme macroéconomique

Source : Adapté de Frankel (1999), fig. 1, pour montrer les diverses options possibles dans le cadre de la mondialisation financière.

indispensable pour maintenir le taux de change à l'intérieur de l'intervalle de variation prévu.

En pratique, une importante question qui doit être résolue pour préserver un régime de change intermédiaire de ce type est de savoir comment assurer la crédibilité de l'engagement que prennent les responsables de la politique économique en faveur d'un tel régime de change. C'est sur cette question de la crédibilité que les chances de l'option du régime intermédiaire ont été gravement compromises par les crises monétaire et financière qui ont frappé de nombreuses économies de marché émergentes durant les années 90.

Le trilemme insoluble

Avec l'accélération de la mondialisation financière, les débats sur le choix d'un régime de taux de change pour les économies de marché émergentes se présentent de plus en plus sous la forme du « trilemme insoluble » (voir fig. 6.4). Selon cette théorie, les dirigeants dans les pays à économie ouverte se trouvent face à un trilemme

macroéconomique. En d'autres termes, alors qu'il y a habituellement trois objectifs souhaitables (stabilité du taux de change, intégration financière intégrale avec, par exemple, une mobilité totale des capitaux internationaux, et indépendance de la politique monétaire pour poursuivre des objectifs économiques nationaux), en pratique, ces dirigeants doivent renoncer à l'un des trois objectifs, deux objectifs seulement étant mutuellement compatibles.

Certains auteurs font valoir que les seuls régimes de taux de change qui restent viables en temps de mobilité transfrontière des capitaux sont les deux positions extrêmes (flottement pur ou fixation totale du taux de change). Ces deux extrêmes sont également connus sous le nom d'hypothèse de réduction à un choix bipolaire. Par exemple, Eichengreen (1999, p. 134) parvient à la conclusion que « le terrain intermédiaire, où les taux de change sont fixes mais ajustables ou où il existe des intervalles cibles de variation du taux, disparaîtra progressivement ; les dirigeants se retrouveront alors devant l'obligation de choisir entre le flottement pur

et l'union monétaire ». Au début des années 2000, cette idée de la bipolarisation des régimes de change est devenue prépondérante dans le débat, dans le cas des pays émergents à économie de marché.

Cette position est la conséquence de l'impératif de la mondialisation financière, impératif qui lui-même est de plus en plus remis en question après la crise financière mondiale. Les arguments reposent sur l'hypothèse que l'ouverture financière ne doit pas être remise en question par le trilemme insoluble, soit parce qu'elle comporte des avantages considérables qui ont été promis aux économies émergentes, soit en raison de la liberté de mouvement des capitaux, inévitable sous l'effet des évolutions de la technologie mondiale, de la structure des marchés ou du fait de facteurs politiques. Alors que le trilemme insoluble s'applique à toute économie ouverte, la contrainte est particulièrement pesante pour les économies de marché émergentes, ce qui est la conséquence de leur position désavantagée dans les circuits financiers mondiaux. Comme le notent Eichengreen et Hausmann (1999), les économies de marché émergentes sont handicapées par le « péché originel » des marchés financiers intérieurs qui sont incomplets, et qui constituent une source supplémentaire de précarité financière exposant les pays en question à un plus grand risque de crise financière et monétaire.

Cette précarité financière est étroitement liée à leur position asymétrique face aux pays avancés dans les marchés financiers internationaux, ainsi qu'à leurs caractéristiques structurelles. Rares sont les pays, par exemple, qui sont à même d'émettre des titres internationaux libellés en monnaie nationale. La prévalence de la « peur du flottement » (Calvo et Reinhart, 2002) et la « justification des taux de change fixes » (Calvo, 2000) dans les économies de marché émergentes sont aussi étroitement liées à la dollarisation des éléments de passif⁵², à la crainte de l'inflation du fait des forts coefficients de répercussion (c'est-à-dire de la vitesse de

propagation des effets de la dévaluation sous forme d'inflation) et à leurs marchés financiers naissants. Malgré la force des arguments avancés par de nombreux économistes influents pour un choix entre les deux positions extrêmes, Fisher (2001) et Husain *et al.* (2005) font valoir que les régimes de change intermédiaires se révèlent les plus robustes, du moins jusqu'à 2005 environ.

Pour les pays émergents et pays en développement, avant la crise, le régime qui avait la préférence du FMI était celui du flottement pur assorti d'un ciblage de l'inflation (voir fig. 6.4). Le régime du ciblage de l'inflation est conçu pour être compatible avec un flottement pur du taux de change, car l'adhésion institutionnelle crédible au régime du ciblage de l'inflation était censée offrir un ancrage à une valeur nominale, ce qui rend caduc l'argument en faveur d'un taux de change fixe comme ancrage nominal. Le régime du ciblage de l'inflation a la faveur de nombreux économistes car il permet à un pays de choisir un régime de flottement du taux de change dans un contexte de libre circulation des capitaux, mais aussi parce qu'il est rendu crédible par des arrangements institutionnels assurant la transparence et la responsabilisation de la politique monétaire

Pourtant, comme Frankel (1999) le suggère, la thèse du trilemme insoluble n'exclut pas en principe le choix, par les pays, d'une politique monétaire à moitié indépendante et d'un taux de change fixe mais ajustable, par l'adoption d'un régime intermédiaire tel que le choix d'une zone cible de variation du taux ; elle ne leur interdit pas non plus de se doter d'une politique monétaire indépendante et d'un taux de change fixe, moyennant un contrôle des mouvements de capitaux.

La combinaison optimale d'un régime du taux de change et d'une politique monétaire donnée n'est bien entendu pas invariable mais, au contraire, dépend des caractéristiques de chaque pays. Pourtant, beaucoup de pays en développement craignent de voir leur monnaie flotter librement, non seulement en raison des taux élevés de répercussion des chocs extérieurs et de l'augmentation du service

52 Les transactions financières sont exprimées en monnaie étrangère.

de leur dette exprimée en monnaie étrangère, mais aussi du fait de la fréquence des chocs du côté de l'offre et de leur vulnérabilité aux chocs extérieurs⁵³.

Du trilemme au dilemme – réexamen de la question

Les équipes dirigeantes africaines doivent penser à l'avenir au moment de choisir le régime du taux de change et la politique monétaire, étant donné l'intégration grandissante de l'économie des pays africains dans les marchés financiers internationaux ; elles souhaiteront peut-être pour cela tenir compte d'une conclusion de Rey (2013), qui a examiné l'impact des mouvements internationaux de capitaux sur les cycles financiers mondiaux. Cette auteure a constaté qu'en fait le cycle financier mondial transforme le trilemme en un « dilemme insoluble » : « une politique monétaire indépendante n'est possible qu'à condition que le compte de capital soit géré, directement ou indirectement, au moyen de politiques macroprudentielles » (p. 287).

Au lendemain de la crise financière mondiale, on se demande de plus en plus s'il convient bien de promouvoir une mondialisation financière. Étant donné les difficultés pratiques de la réforme du système financier et monétaire international au niveau mondial dans l'avenir proche, le retour à certaines formes de contrôle des capitaux a retrouvé une certaine légitimité comme option pour les États-nations. Depuis 2009, plusieurs pays en développement, comme le Brésil, l'Indonésie et la République de Corée, ont institué à nouveau diverses formes de contrôle des capitaux pour limiter les flux spéculatifs. Le FMI s'est également écarté de sa position officielle de longue date qui consistait à encourager la liberté des mouvements de capitaux

en reconnaissant que, pour les pays émergents, les contrôles sur les mouvements de capitaux sont des instruments légitimes de gestion macroéconomique (FMI, 2012b).

Nous appuyant sur l'ensemble de cette théorie malgré les nombreuses incertitudes qu'elle comporte, nous proposons qu'il est indispensable pour les équipes dirigeantes africaines de conduire leur politique monétaire tout en gérant la trajectoire du taux de change et les flux de capitaux transfrontières en tenant compte de la situation propre à leur pays. Ces équipes devraient examiner minutieusement les entrées de capitaux, en en pesant les avantages et les coûts, très divers, tout en conservant des normes prudentielles pour empêcher qu'une crise n'éclate.

6.3 La mobilisation des ressources par le développement du secteur financier

Au cours des dernières années, les entrées de capital-investissement en Afrique ont augmenté, de sorte que la situation financière nette du continent avec le reste du monde et le profil de son endettement ont évolué. Si ces apports de capitaux sont déployés judicieusement dans un investissement productif, la capacité d'absorption des apports de capitaux, et donc la capacité d'endettement des économies africaines, pourrait également être améliorée. Pour mobiliser des ressources auprès d'investisseurs privés, comme source fiable de financement du développement, il est essentiel de développer les institutions financières (bancaires et non bancaires) et d'approfondir les marchés financiers. Au cours des récentes années de haute conjoncture, certains pays ont eu recours à de nouvelles méthodes.

Aller à l'étranger...

Des instruments financiers innovants ont retenu l'attention comme mécanismes possibles du financement du développement de l'Afrique, en particulier pour combler le vaste déficit infrastructurel, en mobilisant l'épargne privée par le canal des marchés financiers. Parmi ces instruments figurent ceux qui sont destinés aux

53 Parmi les économies émergentes d'Asie de l'Est, beaucoup de pays qui ont réussi rapidement à sortir de la crise financière de 1997-1998 puis de la crise financière mondiale ont adopté un régime de taux de change fixe mais ajustable par rapport au dollar, à l'aide d'intervalles cibles (la fixation complète du taux étant très rare). Plusieurs de ces pays, pourtant, ont constitué d'importantes réserves internationales de devises à titre d'auto-assurance, bien au-delà des besoins prévisibles en fonction des nécessités des transactions sur les opérations courantes (Miller et Zhang, 2007).

investisseurs internationaux qui, dans leur recherche d'un rendement élevé tandis que les taux d'intérêt mondiaux sont faibles, peuvent supporter un risque de change et un risque de pays élevés, notamment par les instruments de dette émis en monnaie forte pour lever des fonds sur les marchés financiers internationaux, ou sous forme de capital-investissement ou autres véhicules financiers privés (Beck *et al.*, 2011). De nombreux pays, parmi lesquels des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et les pays africains à faible revenu, ont tiré parti de l'appétit grandissant des investisseurs pour les actifs africains, dans une conjoncture d'amélioration de la croissance et de la gestion macroéconomique en Afrique.

Ainsi, à la fin de 2007, le Ghana a émis des obligations souveraines à 10 ans d'un montant de 750 millions de dollars pour financer de grands ouvrages énergétiques et d'équipement, et cette émission a eu un grand retentissement. C'était la seconde émission souveraine par un pays africain (si l'on exclut l'Afrique du Nord) après l'Afrique du Sud. L'émission a été un succès, s'attirant la note B+ par l'agence de cotation Standard & Poor's et Fitch, avec un taux de souscription de quatre et, en particulier, une forte demande émanant des gestionnaires d'actifs étrangers.

Encouragés par le succès du Ghana, d'autres pays africains – le Sénégal, la Tanzanie, la Zambie, le Rwanda, le Kenya et tout récemment l'Éthiopie – ont émis des obligations sur les marchés internationaux pour financer l'infrastructure économique dans les secteurs de l'énergie et des transports. L'Afrique du Sud et le Nigéria ont émis des obligations souveraines internationales, offrant ainsi une indication de l'écart de rendement au niveau duquel leur dette est échangée en devises (étant donné le poids économique de ces pays) à d'autres gouvernements et aux marchés des émissions privées.

Ces obligations, pourtant, comportent un risque de change considérable et sont donc beaucoup plus coûteuses que les emprunts concessionnels. L'écart, sur ces obligations, au moment de l'offre initiale,

se situe entre 372 et 600 points de base, avec une échéance de cinq à 10 ans, à comparer au crédit standard accordé par exemple par l'Association internationale de développement aux pays à faible revenu, crédit qui est remboursable sur 40 ans avec un délai de grâce de 10 ans, et donc un élément de libéralité calculé de 62 % au taux d'actualisation de 6 %. Les crédits accordés à des conditions mixtes à des pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire sont remboursables sur une période de 25 ans avec une période de grâce de cinq ans et un élément de libéralité calculé de 35 %. Et à mesure que les taux d'intérêt mondiaux augmenteront, ces rendements sur les obligations au moment de leur émission augmenteront, et cela risque d'entraîner un retournement abrupt de l'appétit des investisseurs pour le risque, comme on l'a vu à l'été 2013 quand le président du Conseil des gouverneurs de la Banque fédérale de réserve des États-Unis a annoncé une réduction progressive de l'assouplissement quantitatif⁵⁴.

Les fonds de capital-investissement sont également plus actifs dans le financement du développement de l'Afrique (encadré 6.2). Mais les investisseurs étrangers peuvent porter les prix des actifs à un niveau dépassant celui qui peut engendrer les rendements que l'on peut raisonnablement attendre d'un investissement dans des activités physiques. De telles attentes d'un fort gain en capital durant les périodes de haute conjoncture ont de longue date été l'un des facteurs décisifs du déclenchement des crises financières, et notamment celle de 2008-2009.

Malgré cette diversité dans l'obtention de ressources nouvelles, les investissements de portefeuille – prises de participation et dette – sont généralement caractérisés par la volatilité et l'orientation procyclique. Cela s'explique essentiellement par le fait que ces investissements visent une diversification financière pour amortir et éliminer le risque (et réaliser ainsi un rendement maximum compte

54 <http://www.federalreserve.gov/mediacenter/files/FOMCpresconf20130619.pdf>.

Encadré 6.2 Fonds de capital-investissement

De plus en plus intéressés par l'idée de fournir des moyens financiers à l'Afrique, les gestionnaires des fonds de capital-investissement ont accès aux ressources les plus diverses détenues par les investisseurs privés ou institutionnels, tels que les fonds de pension et les compagnies d'assurances ou encore les institutions de financement du développement. Ces financiers utilisent alors un ensemble diversifié d'instruments de financement⁵⁵. Certains fonds investissent dans de grands ouvrages d'équipement à l'échelle nationale, régionale ou même panafricaine (Beck *et al.*, 2011).

Les gestionnaires des fonds de capital-investissement financent le développement des entreprises qui ont d'excellentes perspectives de croissance en offrant, sur une période de 5 à 10 ans, un mélange de prêts obtenus auprès d'une banque et de capitaux fournis par des investisseurs institutionnels. À la fin de cette période, ils dénouent l'opération, en obtenant la cotation de la société sur un marché financier, au moyen d'une offre publique initiale.

Si le capital-investissement est un mode de financement relativement nouveau en Afrique, après la période de haute conjoncture de 2006-2008, les fonds de capital-investissement auraient levé environ 6,4 milliards de dollars au total et auraient investi 7,6 milliards de dollars en Afrique subsaharienne, en visant les assez grosses entreprises. Ces investisseurs ont également levé environ 1,6 milliard de dollars en Afrique du Nord en 2008. Après un ralentissement appréciable durant la crise financière, le mouvement a repris très rapidement, pour atteindre 3 milliards de dollars en 2011 en Afrique (CEA, 2014). Le capital-investissement s'est jusqu'à présent limité à quelques pays africains, notamment l'Afrique du Sud, l'Égypte, le Ghana, le Kenya, le Maroc et le Nigéria.

tenu du risque), contrairement au financement du développement en général.

Les investissements de portefeuille, souvent facilités par des transactions à haute fréquence, sont souvent considérés, à juste titre, comme porteurs de capitaux fébriles, du fait de leur mobilité à l'échelle mondiale et du fait qu'ils sont tributaires des sautes d'humeur des investisseurs, ce qui rend ces investissements

fortement procycliques. Les investisseurs peuvent en effet brutalement changer d'avis, par des anticipations qui s'autoréalisent, ou du fait du climat changeant du marché ; cela peut conduire à des bulles prêtes à éclater au même moment, sur les marchés des capitaux et selon les conditions du crédit. Qu'il s'agisse d'actions ou d'obligations, les investissements de portefeuille sont contre-indiqués du point de vue de la stabilité macroéconomique et de l'évaluation des avoirs nationaux.

L'une des raisons qui font que les mouvements internationaux de capitaux peuvent entraîner des déséquilibres macroéconomiques non viables à terme, est que la mondialisation financière s'est développée en l'absence d'une structure adéquate de gouvernance mondiale qui permette, au niveau international, une réglementation et une supervision coordonnées des institutions financières. La dépendance de l'Afrique à l'égard de capitaux mobiles internationaux expose le continent à connaître, avec ses variantes propres, les crises financières qui ont frappé notamment l'Asie orientale, l'Amérique latine et la Russie depuis le début des années 90, ce qui souligne l'importance des mesures de prudence (encadré 6.3).

Encadré 6.3 La prudence est une force

Les mesures prudentielles visant à atténuer les excès financiers sont d'une grande importance pour assurer le bon fonctionnement des économies de marché et écarter les dégâts considérables qui pourraient frapper périodiquement les activités économiques physiques par suite de l'effet des risques systémiques auxquels sont exposées les institutions financières.

Les pays africains, arrivés de fraîche date sur les marchés financiers internationaux, devraient pouvoir tirer leurs propres leçons de l'expérience acquise par d'autres pays qui ont libéralisé le fonctionnement de leur marché financier, mais n'ont pas pris des mesures prudentielles au moment d'adopter une pleine convertibilité de leur monnaie et des mouvements de capitaux. Le maintien de la stabilité macroéconomique est beaucoup plus difficile quand une économie est exposée aux assauts des capitaux fébriles internationaux après une libéralisation intégrale du compte des mouvements de capitaux, comme le montrent les crises financières récentes.

55 Prises de participation, dette privilégiée, dette de rang inférieur et financement mezzanine (intermédiaire).

... S'en tenir à ce que l'on connaît bien...

Le financement du développement doit être obtenu auprès de sources plus stables comme l'épargne intérieure ou auprès d'investisseurs étrangers qui sont très attachés au développement africain. Les fonds souverains se présentent de plus en plus souvent sous cet angle, en particulier pour les grands projets d'équipement. Ces fonds souverains, créés par des pays riches en ressources naturelles, sont gérés par les gouvernements, contrairement aux fonds de capital-investissement. Ils sont maintenant en position de créancier net à l'égard du reste du monde grâce à l'augmentation rapide des cours des produits de base depuis 2002 et grâce à de nouvelles découvertes de gisements de minéraux et de pétrole en Afrique. Les recettes exceptionnelles résultant de cette rente sur les ressources sont souvent bien supérieures à la capacité du pays de les utiliser pour le développement au mieux et à court terme ; comme les cours des produits de base sont essentiellement instables, les équipes dirigeantes doivent pouvoir disposer d'instruments d'épargne attrayants pour lisser les recettes et les dépenses au cours de l'ensemble du cycle conjoncturel des produits de base (voir chap. 5).

Les émissions d'obligations à l'intention de la diaspora sont également un moyen de mobiliser des fonds à l'étranger. Ainsi, l'Éthiopie a émis des obligations du Millénaire à l'intention expresse des Éthiopiens, dans le pays ou à l'étranger, afin de lever des capitaux pour augmenter la production d'électricité. Le Kenya a également fait l'expérience d'une émission d'obligations destinées à la diaspora ; le Nigéria se préparerait à faire de même (Banque mondiale, 2014). Beck *et al.* (2011) estiment que ces émissions à l'intention de la diaspora africaine pourraient lever entre 5 et 10 milliards de dollars par an auprès des 16 millions d'Africains expatriés⁵⁶.

56 La Banque mondiale (2014) donne l'estimation suivante : les économies des Africains expatriés venant d'Afrique subsaharienne atteindraient environ 37 milliards de dollars en 2012; les transferts de salaires enregistrés officiellement à destination du continent africain ont augmenté de 3,5 % en 2013, pour atteindre 32 milliards de dollars (le Nigéria à lui seul représente 21 milliards de ce chiffre); les transferts de salaires vers l'Afrique devraient augmenter de 9 % par an entre 2014 et 2017.

Plus que les investisseurs étrangers, les membres de la diaspora africaine sont considérés comme moins réfractaires au risque attaché aux obligations émises en monnaie locale car ils connaissent bien leur pays d'origine ; ils ont souvent aussi des obligations à remplir dans leur pays (ce qui permet une certaine compensation) et sont souvent très désireux de l'aider à se développer.

Avant de se lancer avec confiance sur les marchés financiers internationaux, les pays africains devraient se prêter à une période d'apprentissage, et ils peuvent pour cela envisager d'émettre d'abord des titres en monnaie locale destinés principalement aux investisseurs intérieurs et aux institutions financières locales, ou à ceux ayant des liens très précis avec les pays africains ou une bonne connaissance de ceux-ci – et c'est le cas des membres de la diaspora. Comme les investisseurs qui utilisent ces véhicules financiers seront vraisemblablement très attachés aux intérêts du développement économique de l'Afrique, ils seront plus disposés à accepter le risque de change et le risque national associés aux instruments libellés en monnaie locale et à se placer dans une perspective à plus long terme.

... ou bien encore rester entre soi

En fin de compte, plutôt que de courtiser excessivement les investisseurs internationaux, les pays africains devraient s'attacher à approfondir leurs marchés financiers et à renforcer la capacité de leurs institutions financières propres. En dehors des réglementations prudentielles, par conséquent, il est essentiel d'organiser un approfondissement des marchés financiers pour les rendre plus liquides et de créer des marchés à terme de titres libellés en monnaie locale. Plusieurs économies de marché de frontière, comme l'Afrique du Sud, l'Égypte, le Kenya et le Nigéria, ont réussi à approfondir leur marché des actions et obligations au cours des 20 dernières années et à les utiliser pour financer leurs équipements collectifs (encadré 6.4).

Les marchés des obligations sont, parmi les marchés financiers, les plus complexes ; pour assurer leur fonctionnement, il faut des institutions capables de

Encadré 6.4 Le financement intérieur en Afrique du Sud et au Kenya

En 2009-2010, le Gouvernement kényan a émis pour 1 milliard de dollars des titres libellés en monnaie locale en vue de grands ouvrages routiers, énergétiques, hydriques ou consacrés à l'assainissement et à l'irrigation. Cela a ouvert la voie à des entreprises privées ou publiques qui ont alors émis des obligations privées, comme la Safaricom (une grande compagnie de téléphonie mobile) et KenGen (une compagnie d'électricité).

Des incitations ont été prévues pour susciter un intérêt pour les émissions relatives à des équipements : leurs possesseurs peuvent les utiliser pour garantir des emprunts bancaires, et les banques peuvent les utiliser comme nantissement pour leurs opérations ; les intérêts produits par ces obligations ne sont pas imposés ; les pratiques bancaires islamiques sont possibles, de sorte que les institutions bancaires telles que la Gulf African Bank peuvent participer à ces émissions.

En août 2010, le Groupe de la Standard Bank, en Afrique du Sud, a émis des titres libellés en rand, liés aux cours des produits de base et cotés à la Bourse de Johannesburg, la date d'amortissement et les intérêts versés étant liés à la performance des cours des métaux précieux.

Source : Brixiova et al. (2011).

déterminer le prix du risque et d'assurer l'échange de titres à échéance lointaine. Ces marchés doivent en outre être très liquides et offrir des structures de conditions appropriées. Quelques pays seulement, ayant une économie de frontière, peuvent espérer pouvoir émettre des obligations sur leurs propres marchés, pour le moment au moins. Beaucoup de pays plus petits auraient alors accès à des places financières sous-régionales pour assurer le financement de leurs équipements collectifs nationaux et pour réaliser de grands ouvrages d'équipement transfrontières, car par eux-mêmes, ils ne pourraient le faire.

Ces obstacles peuvent, cependant, être surmontés à la faveur de l'intégration et la coopération régionales, notamment par le biais des banques, fonds et véhicules spécialisés d'investissement sous-régionaux, ou encore par des partenariats public-privé sous-régionaux.

Encadré 6.5 Services bancaires distribués par téléphonie mobile au Kenya

Au Kenya, la téléphonie mobile a considérablement élargi le public desservi par les services bancaires et financiers. La téléphonie mobile assure des services financiers par un système de transfert par SMS, qui stocke et transfère les fonds. L'entreprise M-PESA est, au Kenya, le principal fournisseur de services financiers par téléphonie mobile ; c'est une coentreprise conjuguant l'action de Safaricom et les moyens offerts par Vodafone (service britannique) depuis 2007. Ce nouveau service a profondément modifié l'accès aux services financiers pour les transferts d'argent et les paiements au Kenya, offrant ainsi à la population pauvre jusqu'à présent très largement délaissée par les banques, l'occasion d'avoir accès à des services financiers. M-PESA offre des services bancaires de base à un coût bien moindre que les banques. L'Afrique compte actuellement plus de la moitié des services financiers fournis par téléphonie mobile dans le monde.

Source : Résultats de l'enquête de 2012 sur l'adoption de services financiers par téléphonie mobile dans le monde, accessibles à l'adresse suivante : <http://www.gsma.com/mobilefordevelopment>.

Malgré les progrès récents de l'approfondissement des marchés financiers et de l'élargissement des services financiers, les banques africaines, face à des coûts de transaction élevés et à la médiocrité de la circulation de l'information, hésitent toujours à accorder des prêts aux petites entreprises locales. Elles préfèrent maintenir un excédent de liquidités, détenir des avoirs gelés, surtout dans des instruments à faible risque ayant une échéance courte, par exemple des bons du trésor ou des titres de la banque centrale émis pour neutraliser les entrées de capitaux. Un taux directeur élevé (choisi pour lutter contre l'inflation ou pour assurer cette neutralisation des entrées de capitaux) a également eu pour effet d'évincer les crédits aux petites entreprises, alors que des coûts de transaction élevés et la fragmentation des marchés financiers – qui maintiennent à un niveau élevé l'écart entre les intérêts versés sur les dépôts et exigés sur les prêts – rendent les emprunts bancaires prohibitifs pour la plupart des petites entreprises. Le peu de progrès obtenus sur ce front au fil des ans explique le caractère timoré des efforts que font les banques pour mobiliser l'épargne intérieure en dépit d'une forte demande latente de

crédits. Les contraintes opérationnelles doivent donc être éliminées pour que les institutions financières bancaires et non bancaires puissent remplir leur rôle essentiel d'intermédiation financière.

Plus largement, ces obstacles macro et microéconomiques montrent assez qu'il faut trouver un meilleur équilibre entre les objectifs de stabilisation et de développement de façon que, par exemple, les entreprises privées d'un pays puissent avoir accès à des crédits bancaires à un coût raisonnable. Heintz et Pollin (2008) avancent une proposition.

Ces deux auteurs, observant que le seuil de déclenchement des effets négatifs de l'inflation sur la croissance est plus élevé dans les pays en développement que dans les pays développés, font observer que l'effet excessif de contraction des mesures de politique monétaire, dans le passé, a étouffé la croissance des entreprises africaines et donc leur capacité de créer des emplois. Comme

dans beaucoup de pays africains l'inflation est du type inflation par les coûts majorés, ces auteurs estiment que si l'orientation de la politique monétaire est restrictive pour répondre aux chocs venant de l'offre et si cette orientation a des conséquences inflationnistes, la gestion de la demande globale devient procyclique, de sorte qu'une orientation plus restrictive de la politique monétaire face à des chocs économiques négatifs aggrave presque toujours la situation.

Pour cette raison, Heintz et Pollin (2008) estiment qu'un ciblage rigoureux de l'inflation visant principalement un très faible niveau d'inflation et une limitation de l'expansion du crédit intérieur est souvent une mauvaise idée. Au contraire, ces auteurs soulignent la nécessité de maintenir à un faible niveau le taux d'intérêt *réel* à court terme comme objectif opérationnel de la politique monétaire dans l'optique d'un développement créateur d'emplois. Leur proposition mérite un examen attentif.

CHAPITRE 7

OBSERVATIONS DE
CONCLUSION ET
PRINCIPAUX MESSAGES

Dans notre recherche d'un cadre macroéconomique favorable à la transformation structurelle – c'est-à-dire un processus de développement englobant *à la fois* un changement structurel susceptible d'augmenter la productivité et une transformation institutionnelle et sociétale vers une économie bien articulée et une société ouverte à tous –, nous avons examiné comment, au cours des 40 dernières années du XX^e siècle, dans les deux paradigmes contrastés de la politique de développement – planification économique et réformes préconisées par les IFI –, l'Afrique n'a pas réussi à entreprendre les investissements publics nécessaires pour attirer l'investissement privé, même si on observe actuellement certains indices qui commencent à se faire jour d'un changement structurel favorable à la productivité.

Pourtant, l'Afrique a encore besoin d'un cadre macroéconomique susceptible d'améliorer la transformation structurelle, conçu au sein d'une stratégie de développement à long terme ; c'est l'un des principaux thèmes du présent ouvrage, comme le montre la figure 4.1. Le choix durable d'une stratégie de développement permet aux équipes dirigeantes de résoudre l'arbitrage à court terme entre les objectifs de stabilisation et les objectifs de développement, tandis que l'esprit général du cadre macroéconomique leur permet de poser les bases *institutionnelles* favorables à un partenariat productif public-privé.

Les politiques macroéconomiques doivent viser cinq grands objectifs :

- L'augmentation d'échelle de l'investissement public et de la fourniture des biens collectifs ;
- Le maintien de la stabilité macroéconomique, de façon à attirer durablement les investissements privés ;
- La coordination des politiques d'investissement et autres politiques de développement ;
- La mobilisation des ressources et la réduction progressive de la dépendance à l'égard de l'aide ;
- La préservation de la viabilité budgétaire à terme par l'établissement de la légitimité des opérations budgétaires.

En fonction de ces objectifs, il faut doser soigneusement les diverses politiques – budgétaire, monétaire, relative au taux de change et autres politiques financières. Pour résumer, les politiques budgétaires doivent :

- Assurer la légitimité des opérations budgétaires, notamment par un élargissement de l'assiette de l'impôt, de façon à assurer la fourniture de biens collectifs de qualité ;
- Étancher les flux financiers illicites transfrontières et améliorer la gestion des ressources publiques ;
- Transformer la richesse procurée par l'exploitation des ressources naturelles en actifs productifs par des dépenses budgétaires attentives au sort des pauvres, afin de mettre en valeur les avantages comparatifs de l'Afrique ;
- Gérer de façon viable à terme les finances publiques et la dette extérieure souveraine par une politique économique anticyclique et en mettant en place des institutions capables de gérer les ressources publiques et de rendre compte de leur action aux agents intérieurs.

S'agissant de la politique monétaire et de la politique financière, il faut avant tout résoudre l'arbitrage à court terme entre stabilité et développement. À cet égard, notre message principal est le suivant :

- Choisir l'orientation de la politique monétaire après une évaluation méticuleuse des sources de pression inflationniste, notamment celles qui résultent des chocs frappant l'offre de produits agricoles ;
- Choisir l'orientation de la politique monétaire intérieure en examinant le régime de taux de change approprié et gérer les flux de capitaux transfrontières dans le contexte du pays ou de la région ;
- Adopter une réglementation prudentielle comprenant des mesures visant à calmer les excès du marché, portant sur les mouvements internationaux de capitaux et sur les conditions intérieures de l'activité financière ;
- Mobiliser des ressources parallèlement aux efforts déployés pour approfondir les marchés financiers intérieurs et pour renforcer la capacité

des institutions financières, de façon qu'elles puissent jouer un rôle plus grand dans la mobilisation des ressources, l'inclusion financière et l'intermédiation financière ;

- Réévaluer les effets de contraction que peuvent comporter les mesures de politique monétaire conventionnelles afin de trouver un bon équilibre entre les objectifs jumeaux de la stabilité et du développement.

APPENDICE 1

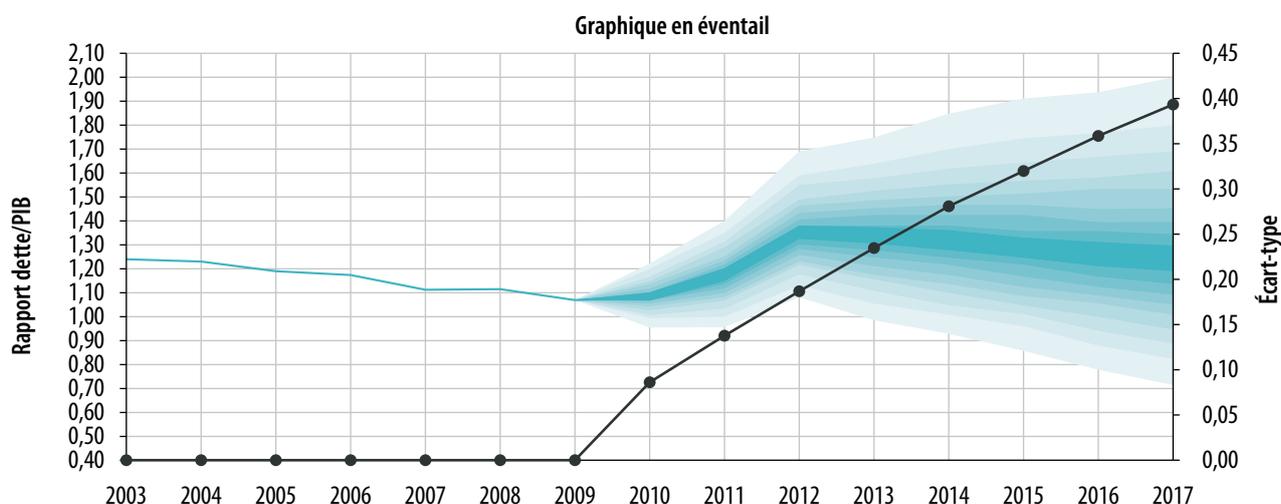
Les modèles macroéconomiques et les instruments de simulation dans la gestion des déséquilibres macroéconomiques

Pour empêcher que les situations de détresse économique et de crise compromettent le développement économique, des mesures préalables de prévention et des mesures ultérieures de gestion de la crise sont nécessaires pour faire face aux grands déséquilibres.

Dans les deux cas, l'utilisation judicieuse de modèles macroéconomiques et de techniques économétriques appropriés est d'un intérêt considérable. Pour prévenir les crises, les instruments de projection économique que sont les techniques de simulation dynamique avec étalonnage autour de différents scénarios possibles peuvent être utilisés. Le modèle de la perte maximale potentielle est l'un des instruments largement utilisés pour des projections économiques à court terme dans les banques

centrales et les institutions financières privées de beaucoup de pays développés. Ce modèle intègre la probabilité de chocs aléatoires portés à l'économie, de façon à donner une distribution complète des résultats probables. Le résultat se présente sous forme de graphique en éventail – qui représente les trajectoires dynamiques possibles des variables macroéconomiques (voir fig. A1.1). Ces graphiques en éventail donnent une idée du caractère probabiliste de la projection, en montrant concrètement de combien et avec quelle rapidité la valeur prédictive de la projection diminue avec le temps. Les graphiques en éventail, s'ils sont judicieusement utilisés, servent utilement le débat sur les différents scénarios possibles, qui peuvent ainsi être examinés en connaissance de cause. Cependant, leur utilité est

Figure A1.1 Exemple de graphique en éventail



Source : Borensztein *et al.* (2010), fig. 14.

limitée à un horizon temporel assez rapproché, ne dépassant jamais cinq ans.

Le modèle stochastique d'équilibre général dynamique pour une petite économie ouverte, qui est un instrument de plus en plus largement utilisé par le FMI pour les analyses de la viabilité économique des pays africains, peut également être utilisé pour examiner, dans différents scénarios, les différentes trajectoires dynamiques des grands équilibres internes et externes et des autres paramètres essentiels (voir encadré 5.4 du texte principal où on trouvera une brève description de l'application de ces modèles aux pays africains). Le modèle stochastique d'équilibre général dynamique produit la trajectoire des effets macroéconomiques des grandes décisions, telles qu'une forte augmentation de l'investissement public et ses effets sur la croissance, les équilibres budgétaires et les balances des mouvements de capitaux, notamment. Le modèle tente de déterminer certains des aspects essentiels de la situation économique d'un pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire de la tranche inférieure sur la base des données historiques relatives aux pays africains.

Dans les limites dictées par la structure de ces modèles et par les hypothèses intrinsèques, leur utilisation éclaire les aspects techniques de la gestion macroéconomique en Afrique et enrichit le dialogue sur les différentes options et actions à envisager, de façon que les décisions soient prises en connaissance de cause. Ces modèles et instruments de projection sont généralement utiles pour suivre la dynamique des principales variables et comprendre les effets possibles des différentes politiques applicables. Cependant, la précision des projections et des prédictions dépend de la pertinence des modèles et des paramètres utilisés, et elle dépend aussi de l'hypothèse de travail voulant que les données historiques permettent d'évaluer la probabilité de différents événements futurs ou d'une combinaison d'événements, tandis que, dans le monde réel, les événements restent caractérisés par une très forte incertitude et sont à caractère imprévu. Il est donc nécessaire de mettre régulièrement les données constamment à jour pour que ces instruments soient utiles. C'est pourquoi une application déterministe et

mécanique de ces modèles et instruments risque de faire plus de mal que de bien dans le traitement des questions de viabilité à long terme (comme on l'a vu dans la section 5.5).

L'utilisation de ces techniques ne peut garantir que les situations de détresse économique puissent toujours être écartées, même si leur probabilité peut être réduite au minimum par des mesures de prudence et de vigilance constante dans la gestion de l'économie d'un pays et par la prise de mesures réglementaires critiques dans diverses institutions et divers marchés. À ce jour, l'Afrique se trouve engagée dans une économie de plus en plus mondialisée, dont les éléments sont fortement interdépendants ; cela comporte de graves incertitudes et risques.

Par exemple, les chocs violents résultant de la crise financière mondiale, transmis par la filière commerciale et la filière financière, la flambée des prix alimentaires et des combustibles et les difficultés de résoudre ces problèmes localement retentissent sur le progrès des pays africains.

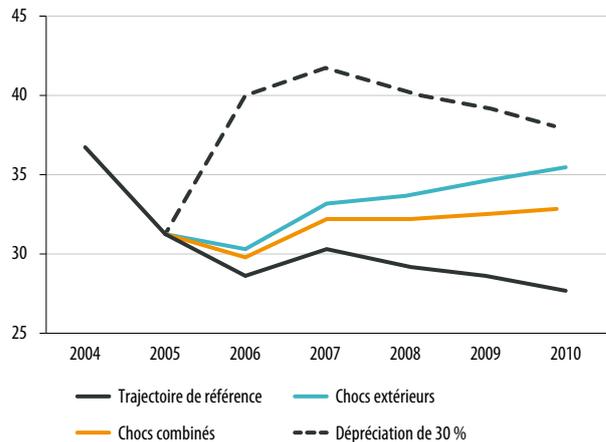
Alors que la performance de croissance jusqu'à présent observée et les perspectives positives des pays africains dans leur ensemble font que la montée en puissance de l'Afrique reste très présente dans la presse mondiale, les positions prises par les investisseurs privés peuvent changer du tout au tout dès que survient un indice, même minime, de difficultés à l'horizon temporel de leurs anticipations. La croissance économique de l'ensemble de la région et de plusieurs des pays qui la composent a permis de remédier aux effets immédiats de la crise financière de façon relativement satisfaisante, mais on constate dans plusieurs pays, comme le Ghana, des indices marqués de déséquilibres macroéconomiques et d'inflation. Les préoccupations qu'inspirent les nouveaux déséquilibres ont été formulées. La question de savoir si les équipes dirigeantes maîtrisent toujours la stabilité macroéconomique et si la viabilité à terme n'est pas en péril dans certains pays africains dans l'immédiat a été posée plus fréquemment au cours de l'année écoulée.

C'est pourquoi les équipes dirigeantes doivent savoir gérer les crises de manière avisée. Les ajustements ponctuels, pris dans l'urgence, risquent de causer des dommages considérables en aggravant les conditions de crise, en retardant ou même en réduisant à néant les progrès du développement socioéconomique. Une gestion ordonnée des facteurs de crise et de détresse économique est possible si les dirigeants peuvent prévoir assez longtemps à l'avance la survenue de chocs et mettre en place à l'avance les mesures nécessaires pour y remédier.

Wyplosz (2007) estime qu'en utilisant une combinaison appropriée d'une cible et d'un instrument bien choisis, l'analyse des politiques à suivre doit viser une trajectoire dynamique de la variable ciblée à l'aide de l'instrument choisi, de façon que cette variable ne se comporte pas de façon aberrante avec le temps. Son analyse montre que les chocs qui compromettent l'équilibre peuvent être évités par des politiques qui distribuent dans le temps les coûts de l'ajustement (fig. A1.2). C'est là un exemple typique d'analyse de type keynésien proposée par Jan Tinbergen pour réduire les déséquilibres et les ramener à un état d'équilibre, de façon ordonnée, sans susciter une forte contraction de la demande globale. Les responsables de la politique économique doivent donc en revenir à des analyses de type keynésien, où les modèles macroéconomiques sont utilisés pour choisir les mesures les plus indiquées afin d'assurer le retour à l'équilibre. Contrairement à ce qu'on lit dans les manuels théoriques, l'économie, dans le monde réel, est rarement caractérisée par un équilibre général durable.

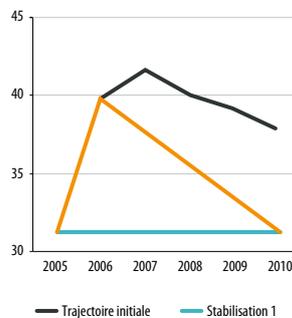
Figure A1.2 Analyse comparative des mesures pouvant être prises

a) Simulation de la trajectoire du ratio dette/PIB dans l'analyse de la viabilité de la dette

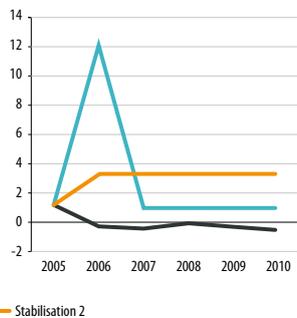


Source : Wyplosz (2007), fig.3.

b) La dette en proportion du PIB



c) L'équilibre primaire en proportion du PIB



Source : Wyplosz (2007), fig. 5.

APPENDICE 2

Les structures organisationnelles de l'exécution: cohérence et coordination dans une stratégie de développement à long terme

Les structures organisationnelles et institutionnelles de la coordination et de la consultation doivent, cela va de soi, être décidées en fonction des caractéristiques du pays et évoluer avec le temps. Cependant, certaines règles générales s'imposent.

D'abord, pour que des politiques soient exécutées de façon cohérente, les structures de décision ne doivent pas être rigides. Au contraire, selon la nature des questions traitées à un moment donné, les structures de décision doivent s'adapter de façon dynamique et coordonnée. Il est erroné de supposer que les administrations responsables d'un ensemble particulier de politiques, comme le ministère des finances ou la banque centrale, devraient toujours l'emporter sur d'autres administrations et ministères. Au contraire, c'est l'ensemble des administrations qui est collectivement responsable des décisions communes sur les grandes questions stratégiques, de leur formulation et de leur réalisation.

Une fois les orientations générales prises, il faut élaborer une marche à suivre détaillée pour le court, le moyen et le long termes. Selon la nature des objectifs précis de chaque politique et stratégie, un service compétent dans le domaine en question doit être désigné comme centre de coordination pour l'ensemble de la période de formulation et d'exécution d'une politique détaillée, et ce centre de coordination montrera la voie en concevant le plan d'action et l'exécution avec l'aide des autres administrations. Par exemple, pour mener à bien une politique industrielle et technologique, c'est le ministère de l'industrie et de la technologie, par exemple, qui pourrait être le chef de file, avec le concours de toutes les autres administrations, notamment les ministères des finances, du commerce et de l'éducation et la banque centrale.

Il faudra probablement désigner un bureau central de coordination. Celui-ci supervisera les consultations, la coordination et le suivi dans les autres administrations, de façon qu'une politique donnée soit cohérente dans la réalisation des objectifs à long terme. La transparence et la responsabilisation mutuelles sont essentielles à l'égard du public et de la société dans son ensemble. Il est essentiel que les parties prenantes, à cet effet, participent aux consultations. Un système démocratique crédible de pouvoirs et de contre-pouvoirs doit être mis en place de façon qu'un service donné ne puisse arbitrairement modifier les règles du jeu de façon unilatérale.

Les politiques et les institutions doivent également être adaptables pour pouvoir répondre à l'évolution des circonstances intérieures et extérieures. Comme les pays africains sont de plus en plus intégrés dans l'économie mondiale, ils sont plus que jamais exposés à des chocs venant de l'extérieur, par diverses filières ; pour réduire leur vulnérabilité, ils doivent donc améliorer leur résilience.

Au XXI^e siècle, la planification du développement ne se borne pas à une planification économique à l'ancienne. Répondant à l'évolution de la situation, il faut accélérer l'examen des plans d'action. Des plans annuels et d'éventuels plans à moyen terme doivent être dressés en référence à la stratégie de développement à long terme. C'est au cas par cas que l'on doit régler la question du choix entre la stricte application d'une règle et une marge de manœuvre discrétionnaire. Pour résumer, la structure doit être flexible, adaptable et évoluer dynamiquement avec le temps, de façon qu'on puisse prendre rapidement les décisions raisonnables d'adaptation à des circonstances changeantes.

RÉFÉRENCES

- Aarsnes, F. et E. Pöyry. 2010.** 'Taxation of Multinationals : Fiscal Competition and Profit Repatriation (including transfer pricing)'. Présentation à la Conférence 'Public Resource Mobilization & Aid' en prévision de la publication des *Perspectives économiques en Afrique 2011*. Disponible à l'adresse suivante : www.oecd.org/site/devaeo10/44276251.pdf
- Acemoglu, D. et J.A. Robinson. 2012.** *Why Nations Fail : The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Crown Publishers, New York (É.-U.).
- Adam, C., D. Kwimbere, W. Mboe et S. O'Connell. 2012.** 'Food Prices and Inflation in Tanzania'. Document de travail No. 163, Groupe de la Banque africaine de développement, Abidjan (Côte d'Ivoire).
- Africa Progress Panel. 2013.** *Africa Progress Report 2013*. Africa Progress Panel.
- Agénor, P.-R. et P. J. Montiel. 1996.** *Development Macroeconomics*. Princeton University Press, Princeton (É.-U.).
- Ahuja, V., B. Bidani, F. Ferreira et M. Walton. 1997.** *Everyone's Miracle? Revisiting Poverty and Inequality in East Asia*. Banque mondiale, Washington (É.-U.).
- Aoki, M. 2001.** *Towards a Comparative Institutional Analysis*. MIT Press, Cambridge (É.-U.).
- . **2007.** 'Endogenizing Institutions and Institutional Changes'. *Journal of Institutional Economics*, No. 3, pages 1-31.
- Aoki, M., H.-K. Kim et M. Okuno-Fujiwara (dirs. de publ.). 1996.** *The Role of Government in East Asian Economic Development*. Clarendon Press, Gloucestershire (R.-U.).
- Aron, J. 1996.** "The Institutional Foundations of Growth". In Stephen Ellis (dir. de publ.), *Africa Now : People, Policies, and Institutions* (chapitre 6). James Currey/Heinemann, Londres (R.-U.) ; Karthala, Paris (France).
- Auty, R. 2001.** *Resource Abundance and Economic Development*. Oxford University Press, Oxford (R.-U.).
- BAD (Banque africaine de développement). 2006a.** "Infrastructure Development and Regional Integration : Getting the Policy Framework right". Note de synthèse établie pour les réunions annuelles de Ouagadougou de 2006. Ouagadougou (Burkina Faso), 16 mai 2006.
- . **2010.** 'Infrastructure Deficit and Opportunities in Africa'. *Africa Economic Brief*, No. 1, septembre.
- . **2012.** 'Income Inequality in Africa'. Note d'information No. 5, BAD, Abidjan (Côte d'Ivoire).
- BAD, OCDE, PNUD et CEA. 2010.** *Perspectives économiques en Afrique 2010*. Publications OCDE, Paris (France).
- . **2014.** *Perspectives économiques en Afrique, 2014*. Publications OCDE, Paris (France).
- Baldwin, R. 2012.** 'Global Supply Chains : Why They Emerged, Why They Matter, and Where They Are Going'. Document CTEI, The Graduate Institute, Genève (Suisse).
- Banerjee W., Q. Diallo, A. Pushak, T., Uddin, H., Tsimpo, C. et V. Foster. 2008.** *Access, Affordability, and Alternatives : Modern Infrastructure Services in Africa*. Diagnostic des infrastructures nationales en Afrique.

Banque mondiale. 1994. *Rapport sur le développement dans le monde 1994 : une infrastructure pour le développement.* Banque mondiale, Washington (É.-U.).

———. **2001.** *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001 : Combattre la pauvreté.* Oxford University Press, New York (É.-U.).

———. **2013.** *Africa's Pulse*, 8 (octobre).

———. **2014.** 'Migration and Development Brief No. 22', 11 avril. Banque mondiale, Washington (É.-U.).

Bates, Robert H. 1981. *Markets and States in Tropical Africa : The Political Basis of Agricultural Policies.* University of California Press, Berkeley (É.-U.), Los Angeles (E.-U.) et Londres (R.-U.).

———. **1983.** *Essays on the Political Economy of Rural Africa.* Cambridge University Press, Cambridge (R.-U.) et University of California Press, Berkeley (E.-U.), Los Angeles (É.-U.) et Londres (R.-U.).

Beck, T., S. M. Maimbo, I. Faye et T. Triki. 2011. *Financing Africa : Through the Crisis and Beyond, Making Finance Work for Africa.* Banque africaine de développement, Abidjan (Côte d'Ivoire).

Berg, A, R. Portillo, S. Yang and L.F. Zanna. 2012. 'Public Investment in Resource-Abundant Developing Countries'. Document de travail 12/274, Fonds monétaire international (FMI), Washington (É.-U.).

Bevan, D., P. Collier et J. W. Gunning. 1999. "Anatomy of a Temporary Trade Shock : The Kenyan Coffee Boom of 1976-79". Chapitre 2 in *Trade Shocks in Developing Countries.* P. Collier, J. W. Gunning et coll., Oxford University Press, Oxford (R.-U.).

Blanchard, O. 2012. 'Monetary Policy in the Wake of the Crisis'. In O. Blanchard, D. Romer, M. Spence et J. Stiglitz (dirs. de publ.), *In the Wake of the Crisis.* Fonds monétaire international (FMI), Washington (É.-U.).

Booth, D. et D. Cammack. 2013. *Governance for Development in Africa : Solving Collective Action Problems.* Zed Books, Londres (R.-U.) et New York (É.-U.).

Borensztein, E., C. Castro, E. Cavallo, B. Piedrabuena, C. Rodriguez, C. Tamayo et O. Valencia. (2010). *Template for Debt Sustainability : A User Manual.* Banque interaméricaine de développement, notes techniques # IDB-TN-105, janvier 2010.

Brixiova, Z., E. Mutambatsere, C. Ambert et D. Etienne. 2011. 'Closing Africa's Infrastructure Gap : Innovative Financing and Risks'. *Africa Economic Brief*, 2(1).

Buffie, Edward F., A. Berg, C. Pattillo, R. Portillo et L.F. Zanna. 2012. 'Public Investment, Growth, and Debt Sustainability : Putting Together the Pieces'. Document de travail fWP/12/144, Fonds monétaire international, Washington (É.-U.).

Calderón, C. 2008. "Infrastructure and Growth in Africa". Document de travail 3, diagnostic des infrastructures nationales en Afrique. Banque mondiale, Washington (É.-U.).

Calvo, G. A. 2000. 'The Case for Hard Pegs in the Brave New World of Global Finance'. Présentation à l'ABCDE Europe, juin, Paris (France).

Calvo, G. A. et C. Reinhart. 2002. 'Fear of Floating'. *Quarterly Journal of Economics*, No. 117(mai), pages 379-408.

Campos, E. et H. L. Root. 1996. *The Key to the East Asian Miracle.* Brookings Institution, Washington (É.-U.).

CEA. 2011. 'Development Planning in Africa : Key Issues, Challenges and Prospects'. Document d'information présenté à la Réunion commune du Comité d'experts de l'Union africaine et de la CEA, 24 au 27 mars, Addis-Abeba (Éthiopie).

———. **2013.** *The State of Governance : The Dimension of Illicit Financial Flows : A Governance Challenge.* CEA, Addis-Abeba (Éthiopie).

———. **2014.** 'Private Equity in Africa'. Document de synthèse présenté au Neuvième Forum pour le développement de l'Afrique, 12 au 16 octobre, Marrakech (Maroc).

———. **2015.** *Rapport économique sur l'Afrique : L'industrialisation par le commerce.* CEA, Addis-Abeba (Éthiopie).

CEA et CUA. 2013. *Rapport économique sur l'Afrique 2013 : Tirer le plus grand profit des produits de base africains : l'industrialisation au service de la croissance, de l'emploi et de la transformation économique.* CEA, Addis-Abeba (Éthiopie).

———. **2014.** *Rapport économique sur l'Afrique 2014 : Politique industrielle dynamique en Afrique.* CEA, Addis-Abeba (Éthiopie).

Chenery, H.B. 1979. *Structural Change and Development Policy.* Oxford University Press, New York.

CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement). 2013. *Rapport sur le développement économique en Afrique 2013 : Commerce intra-africain : libérer le dynamisme du secteur privé.* Genève (Suisse).

———. **2014.** *Rapport sur le développement économique en Afrique 2014 : Catalyser l'investissement pour une croissance transformative en Afrique.* Nations Unies, New York (É.-U.) et Genève (Suisse).

Coase, Ronald. 1992. 'The Institutional Structure of Production'. *American Economic Review*, 82(4), pages 713-719.

Collier, P. 2007. 'Managing Commodity Booms : Lessons of International Experience'. Document de travail de la Société canadienne des directeurs d'association établi pour la conférence du Consortium africain de recherche économique

(AERC), Department of Economics, University of Oxford, Oxford (R.-U.).

Collier, P., J. W. Gunning et collègues. (1999). "Trade Shocks : Theory and Evidence". *Trade Shocks in Developing Countries.* P. Collier et J. W. Gunning. Oxford University Press, Oxford (R.-U.).

Commission pour l'Afrique. 2005. *Notre intérêt commun : Rapport de la Commission pour l'Afrique.* Mars.

Corden, M. 1984. 'Booming Sector and Dutch Disease Economics : Survey and Consolidation'. *Oxford Economic Papers*, 36, pages 359-80.

Corden, M. et P. Neary. 1982. 'Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy'. *Economic Journal*, 92(368).

De Vries, Gaaitzen, Marcel Timmer et Klaas de Vries. 2013. 'Structural Transformation in Africa : Static Gains, Dynamic Losses'. Mémoire de recherche 136, Université de Groningue, Centre de Groningue pour la croissance et le développement (Pays-Bas).

Edwards, S. 1989. "Commodity Export Boom and the Real Exchange Rate : the Money Inflation Link". *Document de travail NBER No. 1741.*

Eichengreen, B. 1999. *Toward A New International Financial Architecture : A Practical Post-Asia Agenda.* Institute for International Economics, Washington (É.-U.).

Eichengreen, B. et R. Hausmann. 1999. 'Exchange Rates and Financial Fragility'. Pacific Basin Conference : Financial Crises in Emerging Markets, septembre.

Elhiraika, A. B. et C. Bodart. 2012. 'Development Planning and Public Expenditure Effectiveness : Lessons from Botswana and Malaysia'. Présentation lors du 50^e anniversaire de l'Institut africain de développement économique et de planification (IDEP), 5 au 7 novembre. CEA, Dakar (Sénégal).

- Fischer, S. 2001.** "Exchange Rate Regimes : Is the Bipolar View Correct?" *Journal of Economic Perspectives* 15(2), pages 3 à 24.
- Foster, Vivien et Cecilia Briceño-Garmendia (dirs. de publ.). 2010.** *Infrastructures africaines. Une transformation impérative.* Banque mondiale, Washington.
- Frankel, J. 1999.** 'No Single Currency Regime is Right for All Countries or At All Times'. Document de travail NBER No. 7338. National Bureau of Economic Research, Cambridge (É.-U.).
- Ffrench-Davis, R. 2010.** 'Latin America : The Structural Fiscal Balance Policy in Chile : A Move Towards Counter-Cyclical Macroeconomics'. *Journal of Globalization and Development*, 1(1).
- FMI (Fonds monétaire international). 2012a.** *Cadres de politique macroéconomiques pour les pays en développement riches en ressources naturelles.* Fonds monétaire international (FMI), Washington (É.-U.). À consulter à l'adresse suivante : <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/082412.pdf>
- . **2012b.** *The Liberalization and Management of Capital Flows : An Institutional View.* Fonds monétaire international (FMI), Washington (É.-U.). À consulter à l'adresse suivante : <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/111412.pdf>.
- . **2013.** *Perspectives économiques régionales pour l'Afrique subsaharienne.* Fonds monétaire international (FMI), Washington (É.-U.), octobre.
- . **2014a.** *Perspectives économiques régionales pour l'Afrique subsaharienne.* Mars. Fonds monétaire international (FMI), Washington (É.-U.).
- . **2014b.** 'Sustaining Long-Run Growth and macroeconomic stability in Low-Income Countries : The Role of Structural Transformation and Diversification'. Document directif, 5 mars. Fonds monétaire international (FMI), Washington (É.-U.).
- . **2014c.** 'Conditionality in Evolving Monetary Policy Regimes'. Document directif, mars. Fonds monétaire international (FMI), Washington (É.-U.).
- Fujita, M., P. Krugman et A. Venables. 1999.** *The Spatial Economy : Cities, Regions and International Trade.* MIT Press, Cambridge (É.-U.).
- Gelb, Alan. 1988.** *Oil Windfalls : Blessing or Curse.* Oxford University Press.
- Gelb, A. et S. Grassman. 2008.** *Confronting the Oil Curse.* Banque mondiale, Washington (É.-U.).
- Greif, A. 2006.** *Institutions and the Path to the Modern Economy.* Cambridge University Press, Cambridge (R.-U.).
- Heintz, J. et R. Pollin. 2008.** *Targeting Employment Expansion, Economic Growth and Development in Sub-Saharan Africa : Outlines of an Alternative Economic Programme for the Region.* Commission économique pour l'Afrique (CEA), Addis-Abeba (Éthiopie).
- Husain A. M., A. Mody et K. Rogoff. 2005.** 'Exchange Rate Regime Durability and Performance in Developing Versus Advanced Economies'. *Journal of Monetary Economics*, 52 (1), pages 35 à 64.
- Kaufmann, D., A. Kraay et M. Mastruzzi. 2010.** 'The Worldwide Governance Indicators : Methodology and Analytical Issues'. Document directif No. 5430, septembre, Banque mondiale, Washington (É.-U.).
- Kelsall, T. 2013.** *Business Politics and the State in Africa.* Zed Books, Londres (R.-U.) et New York (É.-U.).
- Killick, T. 1983.** 'Development Planning in Africa : Experiences, Weaknesses and Prescriptions'. *Development Policy Review*, 1, pages 47 à 76.
- Krugman, Paul R. 1991.** *Geography and Trade.* MIT Press, Cambridge (É.-U.).
- Kuznets, S. 1966.** *Modern Economic Growth.* Yale University Press, New Haven (É.-U.).

———. **1971.** *Economic Growth of Nations : Total Output and Production Structure.* Harvard University Press, Cambridge (É.-U.).

Lin, Justin Y. 2011. 'From Flying Geese to Leading Dragons : New Opportunities and Strategies for Structural Transformation in Developing Countries'. Conférence annuelle 15, UNU/WIDER.

McMillan, M. et D. Rodrik. 2011. 'Globalization, Structural Change and Productivity Growth'. In *Making Globalization Socially Sustainable*, Marco Bacchetta et Marion Jansen (dirs. de publ.), pages 49 à 84, Organisation internationale du Travail, Genève (Suisse).

McMillan, M, D. Rodrik et I. Verduzco-Gallo. 2014. 'Globalization, Structural Change and Productivity Growth with an Update on Africa', pages 11 à 32, *World Development*, 63.

Miller, M. et L. Zhang. 2007. 'Fear and Market Failure : Global Imbalances and Self-Insurance'. Document de travail No 216/07, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (CSGR), CSGR, University of Warwick, Coventry (R.-U.).

Murphy, Kevin M., Andrei Shleifer et Robert W. Vishny. 1989. 'Industrialization and the Big Push', pages 1003 à 1026, 97(5). *Journal of Political Economy*.

Ndikumana, Leonce et James K. Boyce. 2011. *Africa's Odious Debts.* ZED Books, Londres (R.-U.) et New York (É.-U.).

Neary, P. et S. Van Wijnbergen. 1984. 'Can an Oil Discovery Lead to a Recession? A Comment on Eastwood and Venables', pages 390 à 395, 94 (374). *Economic Journal*.

NEPAD (Secrétariat). 'African Peer Review Mechanism'. Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), à consulter à l'adresse suivante : <http://www.nepad.org/economicandcorporategovernance/african-peer-review-mechanism/about>

Nissanke, M. 2010a. 'Reconstructing the Aid Effectiveness Debate'. In G. Mavrotas (dir. de publ.) *Foreign Aid for Development : Issues, Challenges, and the New Agenda.* Oxford University Press, Oxford (R.-U.).

———. **2010b.** 'Issues and Challenges for Commodity Markets in the Global Economy : An Overview'. In M. Nissanke et G. Mavrotas (dirs. de publ.) *Commodities, Governance and Economic Development under Globalization*, chapitre 3. Palgrave/Macmillan Press 3.

———. **2010c.** 'Commodity Market Structures, Evolving Governance and Policy Issues'. In M. Nissanke et G. Mavrotas (dirs. de publ.) *Commodities, Governance and Economic Development under Globalization*, chapitre 4, pages 65 à 97. Palgrave/Macmillan Press.

———. **2010d.** 'Mitigating Commodity-Dependence Trap in LDCs through Global Facilities', juin. Document d'information établi pour le rapport de la CNUCED sur les pays les moins avancés.

———. **2013.** 'Managing Sovereign Debt for Productive Investment and Development in Africa', août. Banque africaine de développement (BAD), Abidjan (Côte d'Ivoire).

———. **2015a.** 'Linking Economic Growth to Poverty Reduction under Globalisation : A Case for Harnessing Globalisation for the Poor in Sub-Saharan Africa'. In chapitre de la publication *Economic Growth and Poverty Reduction in Sub-Saharan Africa ; Current and Emerging Issues* (A. McKay et E. Thorbecke (dirs. de publ.), Oxford University Press, Oxford (R.-U.).

———. **2015b.** 'A Quest for Institutional Foundations towards Inclusive Development in Sub-Saharan Africa'. Une première version a été présentée à la Conférence de l'UNU-WIDER sur la croissance inclusive en Afrique : mesure, causes et conséquences. Helsinki, 20 et 21 septembre 2013. Une version mise à jour et révisée est en cours de préparation sous le titre : document de travail UNU-WIDER 2015.

Nissanke, M. et A. Kuleshov. 2013. 'An Agenda for International Action on Commodities and Development : Issues for EU Agenda beyond the MDGs'. Document de travail établi pour le *Rapport européen sur le développement 2013. Après 2015 : une action mondiale pour un avenir inclusif et durable*. Centre européen de gestion des politiques de développement. À consulter à l'adresse suivante : http://www.erd-report.eu/erd/report_2012/documents/bp/bgpapers/NissankeandKuleshovfinal.pdf.

Nissanke, M. et Y. Shimomura. 2013. 'Institutional Evolution through Development Cooperation : An Overview'. In M. Nissanke et Y. Shimomura (dirs. de publ.), *Aid as Handmaiden for Institution Development : A New Comparative Perspective*, chapitre 1, Palgrave/Macmillan.

Nissanke, M. et E. Thorbecke. 2006a. 'Overview'. In M. Nissanke et E. Thorbecke (dirs. de publ.), *The Impact of Globalization on the World's Poor : The Transmission Mechanisms*, Palgrave Macmillan.

———. **2006b.** 'Channels and Policy Debate in the Globalization-Inequality-Poverty Nexus'. In M. Nissanke et E. Thorbecke (dirs. de publ.), *The Impact of Globalization on the World's Poor : The Transmission Mechanisms*, Palgrave Macmillan. [également dans un numéro spécial de *World Development*, 34(8), pages 1338 à 1360.]

———. **2008.** *Globalization and the Poor in Asia : Can Shared Growth Be Sustained?* Édité pour UNU-WIDER. Palgrave Macmillan, Basingstoke (R.-U.).

———. **2010.** *The Poor under Globalization in Asia, Africa and Latin America*, Oxford University Press, Oxford (R.-U.).

North, D.C. 1989. 'Institutions and Economic Growth : An Historical Introduction'. *World Development*, 17(9), pages 1319 à 1332.

———. **1990.** *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, New York (É.-U.).

———. **1995.** 'The New Institutional Economics and Development'. In John Harris, Janet Hunter et Colin M. Lewis (dirs. de publ.), *The New Institutional Economics and Third World Development*, Routledge, Londres (R.-U.).

Nurkse, Ragnar. 1953. *Problem of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. Oxford University Press, New York (É.-U.).

O'Connell, S. 2011. "Towards a rule-based approach to monetary policy evaluation in sub-saharan Africa". *Journal of African Economies* (2011) 20 (supplement 2).

PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement). 2014. *Rapport sur le développement humain 2014 : Pérenniser le progrès humain : réduire les vulnérabilités et renforcer la résilience*. Programme des Nations Unies pour le développement, New York (É.-U.).

———. **2015.** *Indice de développement humain (IDH)*, [base de données] à consulter à l'adresse suivante : <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>. Consulté en mars 2015.

Rey, Hélène. 2013. 'Dilemma, Not Trilemma : The Global Financial Cycle and Monetary Policy Independence'. août. Présentation à la Conférence de Jackson Hall.

Robinson, J.A. et Q.N. Persons. 2006. 'State Formation and Governance in Botswana'. *Journal of African Economies*, 15 (supplément AERC), pages 100 à 140.

Rodrik, D.A. 2004. 'Getting Institutions Rights' (ronéo). John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge (É.-U.).

Rodrik, D.A. 2011. 'The Future of Economic Convergence'. Présentation au colloque Jackson Hole, 25 au 27 août 2011, de la Federal Reserve Bank de Kansas City (É.-U.).

Rosenstein-Rodan, Paul N. 1943. 'Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe'. *Economic Journal*, 53 (juin à septembre), pages 202 à 211.

Sachs, J. et A. Warner, 2001. 'Natural Resources and Economic Development : The Curse of Natural Resources'. *European Economic Review*, 45(2001), pages 827 à 838.

Sen, A. 1999. *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford (R.-U.).

Teranishi, J. 1996. 'Sectoral Resource Transfer, Conflict and Macro-Stability in Economic Development : A Comparative Analysis'. In M. Aoki et M. Okuno-Fujiwara (dirs. de publ.), *Role of Government in East Asia : A Comparative Institutional Analysis*. Oxford University Press, Oxford (R.-U.).

Thorbecke, E. 2011. 'The Interrelationship Linking Growth, Inequality and Poverty in Sub-Saharan Africa', 4 décembre. Présentation à la session plénière du Consortium africain de recherche économique, Nairobi (Kenya).

Thorbecke, E. 2013. 'Institutions for Inclusive Growth and Development in Sub-Saharan Africa', 15 et 16 février. Présentation à la Conférence de l'Agence de coopération internationale du Japon, École des études orientales et africaines (SOAS). SOAS, University of London, Londres (R.-U.).

Thorbecke, E. et M. Nissanke. 2008. 'The Impact of Globalization on the Poor in Latin America'. *Economia*, 9 (1), pages 153 à 186.

Tinbergen, J. 1956. *Economic Policy : Principles and Design*. North Holland Publishing Company. Amsterdam (Pays-Bas).

Transparency International. 2013. *Corruption Perception Index 2013*. Transparency International. À consulter à l'adresse suivante : <https://www.transparency.org/cpi2013/results>.

Van der Ploeg, F. 2011. 'Natural Resources : Curse or Blessing?'. *Journal of Economic Literature* (American Economic Association), 49(2), pages 366 à 420.

Van der Ploeg, F. et A.J. Venables. 2011. 'Harnessing Windfall Revenues : Optimal Policies for Resource Rich Developing Economies'. *Economic Journal* (Royal Economic Society), 121(551), pages 1 à 30.

Venables, A.J. 2003. 'Winners and Losers from Regional Integration Agreements'. *Economic Journal*, 113 (octobre), pages 747 à 761.

Viner, J. 1950. *The Customs Union Issue*. Carnegie Endowment for International Peace, New York (É.-U.).

Williamson, O. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. Free Press, New York (É.-U.).

———. **1996.** *The Mechanisms of Governance*. Oxford University Press, Oxford (R.-U.).

Wyplosz, C. 2007. 'Dette – évaluation de la durabilité : l'approche du FMI et substituts'. Document de travail 3/2007, Institut universitaire des hautes études internationales, Genève (Suisse).

Yepes, T., J. Pierce et V. Foster. 2008. "Making Sense of Sub-Saharan Africa's Infrastructure Endowment : A Benchmarking Approach". Document de travail No. 1. Diagnostic des infrastructures nationales en Afrique, Banque mondiale, Washington (É.-U.).

Imprimé à Addis-Abeba (Éthiopie) par le Groupe de la publication et de l'impression de la CEA,
certifié ISO 14001:2004. Imprimé sur du papier sans chlore.

