



Commission économique pour l'Afrique

ESPD/High Level/2000/1

**Réunion consultative régionale
de haut niveau sur le financement du
développement et Réunion préparatoire
de la Troisième Conférence des Nations
Unies sur les pays les moins avancés**

**Financement du développement
en Afrique**

— Note directive —

15-17 novembre 2000
Addis-Abeba (Ethiopie)

La présente note vise à examiner les diverses mesures nécessaires pour assurer le financement de la réalisation des objectifs de développement de l’Afrique et à présenter des moyens d’intervention aux ministres africains des finances pour examen. Il s’agit de mesures visant à accroître l’épargne intérieure et à l’employer efficacement pour réaliser des investissements productifs, à consacrer les ressources intérieures au développement plutôt qu’au service de la dette extérieure, à accroître l’efficacité de l’aide publique au développement (APD), à attirer les flux de capitaux privés, à encourager l’investissement étranger direct et à mettre fin à la fuite des capitaux. Le principal objectif de développement de l’Afrique est la lutte contre la pauvreté. Au Sommet du millénaire, les dirigeants du monde ont convenu de réduire de moitié la pauvreté en Afrique d’ici à 2015. Cela suppose que la consommation par habitant de plus de la moitié de la population africaine atteigne au moins un dollar par jour. Pour atteindre ce niveau, il faut que les pays africains enregistrent en moyenne une croissance de 8% par an pendant cette période. Ce taux de croissance élevé exige un taux d’investissement beaucoup plus important que ces pays n’ont connu dans le passé. En effet, on estime que le ratio investissement/PIB devrait atteindre au moins 25% contre les 19% actuels. Cependant, il est peu probable que les pays africains puissent trouver les ressources nécessaires pour financer une telle croissance des investissements par des sources classiques, notamment l’épargne intérieure (privée comme publique) et l’épargne extérieure (aide publique au développement et flux de capitaux privés). Il est donc impératif de trouver immédiatement d’autres sources de financement supplémentaire tout en renforçant la capacité d’engendrer d’autres ressources.

La présente note détermine d’abord les ressources financières nécessaires pour atteindre le taux d’investissement requis puis analyse les tendances passées des flux de diverses sources tant intérieures qu’extérieures. Cette analyse vise à montrer une évolution très lente dans la plupart des pays, en grande partie du fait des caractéristiques structurelles des économies des pays africains et de leurs relations avec d’autres économies. Vient ensuite un examen succinct des tendances futures, si des mesures ne sont pas prises pour remédier à la situation. Enfin, sont présentées diverses propositions tendant à accroître les flux de ressources de différentes sources.

‘S’agissant de l’ampleur des ressources financières nécessaires, les chiffres donnés dans la note se fondent sur des estimations faites par la CNUCED (2000) et la CEA (2000) pour atteindre des objectifs identiques en matière de croissance. Abstraction faite de l’épargne intérieure, il faudrait que le montant annuel actuel des flux de capitaux (9,5 milliards de dollars) double au cours des dix prochaines années pour porter le ratio investissement/PIB à 25% et que le ratio épargne/PIB atteigne 24% pour enregistrer des taux de croissance annuelle de 6% à 8%. Cela suppose que la proportion des flux de capitaux consacrée aux transferts réels de ressources se situe autour de 62%, le reste étant destiné à financer diverses transactions et réserves. En portant les flux nets de capitaux à 20 milliards de dollars, le taux d’investissement serait de 27%, taux qui a permis à la Malaisie d’atteindre un taux de croissance annuel de 8% dans les années 80, soit le taux visé par l’Afrique. L’argument selon lequel il faut porter les flux nets de capitaux à 20 milliards de dollars au lieu des 18 milliards de dollars prévus par la CNUCED se justifie à l’heure actuelle par le fait que le fléau du VIH/sida aura un effet dévastateur qui influera sur le coût du développement.

La note fait également valoir que s’il est indispensable de mobiliser toutes les ressources intérieures pour réduire le déficit de ressources, il ne peut s’agir que d’un

effort à long terme. Il faut donc d'urgence mobiliser des ressources extérieures pour financer le développement de l'Afrique. Pour réduire le déficit de ressources et attirer ensuite des ressources extérieures, les gouvernements africains devraient prendre les mesures ci-après.

Mesures visant à accroître l'épargne intérieure et à l'employer efficacement pour réaliser des investissements productifs. Le taux d'épargne moyen en Afrique (18%) est de loin inférieur aux taux observés dans les pays qui ont pu réduire la pauvreté de manière significative. Étant donné que la grande majorité de la population africaine vit de l'agriculture, l'un des moyens les plus directs d'accroître l'épargne consiste à accroître le revenu des ménages car l'aptitude à épargner est fonction du niveau du revenu. Pour accroître considérablement le revenu des ménages, il faut transformer l'agriculture de subsistance pratiquée actuellement en une activité commerciale orientée vers le marché. La modernisation de l'agriculture permettra de réduire les risques liés à la production rurale grâce à l'amélioration des systèmes d'irrigation, à l'adoption de techniques appropriées et à l'introduction de variétés culturales à haut rendement.

Les politiques qui ont permis de stimuler l'épargne privée et l'investissement sont notamment celles qui permettent de maintenir de faibles taux d'inflation, de réduire les incertitudes macroéconomiques, de consolider la situation financière et de réduire le fardeau de la dette extérieure. L'expérience récente a montré que les mesures propres à favoriser les réformes structurelles et réduire le déficit budgétaire sans réduire les investissements publics permettent également d'augmenter les investissements privés. Il faudrait encourager les pays africains à poursuivre les réformes économiques judicieuses déjà en cours et à intensifier leurs efforts en vue d'entreprendre des réformes de la deuxième génération.

L'emprunt rural se heurte à des problèmes de rendement (prêts modestes), de choix conflictuels et de risques d'ordre moral. Du fait de ces problèmes, le coût des transactions est tellement élevé que le crédit s'en trouve rationné. On peut recourir aux marchés financiers officiels pour réduire les problèmes d'intermédiation financière en milieu rural. Par exemple, l'imperfection des marchés de crédit oblige les ménages à réaliser des investissements avec leur propre épargne. Les activités lucratives exigent souvent de lourds investissements, ce qui rend encore plus difficile la réalisation de telles activités par les ménages pauvres. Les associations d'épargne et de crédit tournants constituent un important moyen d'intermédiation financière en milieu rural et peuvent servir à créer ou promouvoir de petites entreprises.

Les pays africains doivent renforcer les institutions de crédit mutuel (bancaires ou non bancaires) et les rendre plus fiables. Tout système financier efficace évalue les entrepreneurs potentiels, mobilise l'épargne pour financer les activités les plus susceptibles d'accroître la productivité et diversifie les risques associés à ces activités novatrices. Ainsi, de meilleurs systèmes financiers offrent de meilleures chances pour assurer le succès des innovations et accélèrent la croissance économique. Les pouvoirs publics devraient continuer à réduire leurs interventions dans le secteur bancaire, ce qui raffermira les forces du marché et améliorera l'allocation des ressources. Les autorités devraient renforcer l'infrastructure réglementaire et juridique pour les institutions non bancaires. Il s'ensuivrait une concurrence entre les banques – du fait du développement des marchés des obligations et des valeurs – ce qui favoriserait les services financiers et élargirait la série d'instruments financiers disponibles pour accroître l'épargne. Il faut

drait examiner les mesures novatrices permettant d'accroître le rendement, la sécurité et le coefficient de liquidité de l'épargne, notamment la privatisation des caisses nationales de sécurité sociale. Il faudrait également veiller à mettre en place un cadre réglementaire approprié car un contrôle efficace des systèmes financiers est indispensable pour le développement de systèmes financiers judicieux.

Mesures visant à favoriser la croissance des exportations à court et moyen terme. La plupart des pays africains ont poursuivi des politiques d'exportation fondées sur leur avantage comparatif immuable, qui est caractérisé par des ressources naturelles abondantes et une main d'œuvre non qualifiée. Pourtant, la part de l'Afrique dans le commerce mondial des produits primaires a baissé, principalement à cause de pratiques agricoles inefficaces, de techniques de commercialisation qui laissent à désirer, d'infrastructures insuffisantes, de conflits civils et d'une concurrence accrue des nouveaux producteurs de produits primaires. S'il est vrai que des mesures urgentes doivent être prises pour renverser la tendance à la baisse des exportations traditionnelles de l'Afrique, il n'en demeure pas moins que des efforts devraient être faits pour s'engager dans des industries à forte intensité de ressources à plus forte valeur ajoutée. Les pays africains devraient poursuivre leurs efforts visant à améliorer leur avantage comparatif en ayant recours à des stratégies d'industrialisation fondées sur la diversification verticale pour s'engager dans la transformation des produits primaires. Ces stratégies favorisent les exportations de produits manufacturés à forte intensité de main-d'œuvre. Un obstacle majeur à ces stratégies demeure cependant une combinaison de mesures protectionnistes et de subventions dans les pays avancés.

Il est indispensable d'adopter une politique des taux de change propre à promouvoir les exportations pour permettre à l'Afrique de tirer parti de son avantage comparatif, étant donné que le taux de change joue un rôle crucial comme incitation à l'exportation. Tous les pays qui ont réussi à promouvoir l'exportation de produits manufacturés ont connu une dépréciation de leur taux de change réel, ce qui a entraîné une forte augmentation des prix intérieurs relatifs des produits marchands par rapport aux produits non marchands. À cet égard, il faudrait éviter des parités irréalistes et l'instabilité du taux de change réel. Il convient de prendre des mesures pour que l'Afrique recouvre sa part dans le commerce mondial de produits primaires qui a baissé du fait de l'arrivée sur le marché de nouveaux producteurs d'Asie du Sud-Ouest.

Les pays africains devraient activement chercher à conclure des accords commerciaux régionaux car la petite taille de leurs économies ne permet pas de réaliser les économies d'échelle nécessaires pour les rendre compétitives à l'échelle mondiale. L'intégration régionale ouvre la voie à un cadre d'échanges et d'investissement plus large, engendre des relations interindustrielles verticales, encourage l'investissement direct étranger et favorise la diversification des exportations vers les marchés régionaux et mondiaux. La stratégie d'ouverture régionale est primordiale car elle sert de facteur extérieur de retenue en imposant des réformes commerciales propres à améliorer les conditions de vie. C'est important car les initiatives d'intégration régionale n'ont eu que des résultats modestes en Afrique, essentiellement du fait d'insuffisances dans la mise en œuvre. Bref, le processus d'intégration en Afrique est indispensable non seulement pour que le continent soit compétitif à l'échelle internationale mais aussi comme un mécanisme permettant de diversifier les risques, d'atténuer les effets de crises dues aux incertitudes de l'environnement économique mondial et africain et de réduire la pauvreté en augmentant le revenu des ménages.

Mesures visant à attirer une aide publique au développement accrue.

L'aide est indispensable pour soutenir les réformes entreprises par de plus en plus de pays africains. En outre, le cadre d'orientation pour une utilisation plus efficace de l'aide est promoteur. Malgré l'importance de l'aide, les pays africains devraient s'affranchir sans heurts des niveaux élevés actuels d'APD nécessaires pour financer le développement économique et social. L'aide publique devra jouer un rôle de soudure en attendant que les investissements privés fournissent les ressources nécessaires et que les investissements publics puissent être réalisés par des financements à des conditions commerciales. On pense que l'aide étrangère représentera environ 95% des nouveaux financements extérieurs nécessaires une fois que le déficit de ressources aura été réduit grâce aux échanges, le reste provenant des flux de capitaux privés. À la fin de la période de 15 ans, en combinant l'allègement de la dette avec des réformes du régime actuel de l'aide et de meilleures politiques, on pourrait adopter un régime alliant l'APD aux flux de capitaux privés.

Pour accroître les flux d'aide, les pays africains et leurs partenaires de développement devraient faire en sorte que l'aide soit plus efficace en rendant les programmes des donateurs plus cohérents et en les axant sur la lutte contre la pauvreté. De même, les pays bénéficiaires devraient coordonner et gérer plus efficacement les dépenses publiques. À cette fin, il faudrait renforcer le cadre général des politiques et rendre plus transparentes les institutions de gestion de l'aide. À cet égard, l'introduction du Document sur la stratégie de réduction de la pauvreté offre d'énormes possibilités pour faire des programmes de réduction de la pauvreté contrôlés effectivement par les pays l'élément central des relations entre les pays africains et leurs partenaires extérieurs en matière d'aide.

Il faut que les partenaires extérieurs de l'Afrique jouent un rôle de premier plan dans des secteurs stratégiques donnés. Ainsi, la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et l'Union européenne pourraient s'attacher à financer des projets de réalisation d'infrastructures régionales. La raison en est que ces projets (routes, chemins de fer et ports) permettront de réduire le coût des affaires en Afrique en facilitant le commerce transfrontalier et en élargissant l'accès des biens au marché. Les initiatives régionales contribueront à transformer les structures économiques dans la région. Enfin, des mesures novatrices, visant notamment à encourager la mise en place d'infrastructures par le biais de concessions et de projets de construction-exploitation-transfert, devraient être envisagées.

Mesures visant à attirer l'investissement direct étranger et d'autres flux de capitaux privés. L'investissement direct étranger est la forme la plus importante des flux de capitaux destinés aux pays à faible revenu et à revenu intermédiaire qui disposent de marchés de capitaux suffisamment développés. Il joue un rôle important en soutenant les investissements financés par des fonds propres, contribue à l'expansion des technologies par l'apprentissage, accroît la productivité et favorise le transfert de compétences. L'Afrique doit tirer parti des capitaux étrangers pour atteindre les niveaux de productivité nécessaires pour relever les niveaux de vie. L'investissement direct étranger peut certes fournir les 5% de ressources extérieures nécessaires dans l'immédiat mais l'objectif est de faire en sorte que les flux de capitaux privés représentent 70% des financements extérieurs nécessaires à moyen terme et 100% à long terme. Pour y parvenir, les pays doivent prendre des mesures concertées sur plusieurs plans, notamment

améliorer les infrastructures, renforcer les systèmes bancaires, développer les marchés de capitaux en accélérant les privatisations et en élargissant la base d'investisseurs locaux, mettre en place un cadre réglementaire approprié et un code d'investissement plus libéral, adopter des politiques du travail plus compétitives tout en créant et en faisant fonctionner des institutions de perfectionnement des ressources humaines, réformer le système judiciaire et juguler la corruption. Il importe que ces mesures soient appliquées de manière intégrée et non parcellaire.

Mesures visant à réduire le fardeau de la dette extérieure. L'initiative PPTE renforcée permet aux pays d'emprunter alors même qu'ils bénéficient d'un allègement de la dette pour régler d'autres obligations dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Il importe que les paiements ainsi effectués ne ralentissent pas la croissance. La principale question qui se pose est de savoir comment faire en sorte que l'allègement de la dette favorise la croissance afin de réduire constamment la pauvreté. Les pays créanciers devraient reconnaître l'allègement de la dette comme une forme d'APD nouvelle et accrue qui vise explicitement à raffermir la croissance et la lutte contre la pauvreté. Pour que l'allègement de la dette favorise la croissance, elle doit intervenir tôt. À l'heure actuelle, il y a opposition entre l'allègement rapide de la dette et les stratégies de réduction de la dette contrôlées par les pays, dont l'élaboration est une œuvre de longue haleine.

Les gouvernements africains devraient envisager de fournir au secteur privé des ressources provenant de l'allègement de la dette pour créer des emplois. Pour réduire davantage le fardeau de la dette, les gouvernements devraient exploiter des mécanismes tels que la conversion de la dette en prises de participation, si ceux-ci favorisent les investissements privés. Il faudrait étudier minutieusement les emprunts futurs pour empêcher que les problèmes de surendettement se posent de nouveau.

Mesures visant à encourager une nouvelle architecture financière qui réponde aux problèmes de l'Afrique. Il est admis que les efforts entrepris actuellement pour concevoir une nouvelle architecture financière internationale ne tiennent pas suffisamment compte des difficultés particulières qu'éprouvent les marchés fragmentés africains à attirer des capitaux privés. Tout en reconnaissant la nécessité de réformer les institutions financières nationales et de rendre leurs opérations plus transparentes, il convient d'indiquer que toute réforme des institutions financières internationales devrait viser à mettre en place des règles plus équitables pour l'application d'un système réglementaire de gestion des flux de capitaux internationaux. Les pays africains devraient mieux faire entendre leur voix dans le fonctionnement d'une structure financière internationale plus transparente. La principale priorité pour les gouvernements africains est de faire en sorte que les nouvelles institutions financières favorisent des flux de capitaux efficaces des pays développés en direction des pays africains. En ce qui concerne le rôle futur du FMI, il convient d'appuyer le point de vue selon lequel le Fonds devrait limiter ses activités à trois fonctions: consentir des prêts à court terme aux pays touchés par des crises macroéconomiques, fournir des conseils par la concertation et recueillir des données macroéconomiques et des informations sur les marchés financiers

Il faut cependant noter que les programmes d'ajustement appuyés par le Fonds ont souvent échoué par le fait que l'attention voulue n'a pas été accordée à la pauvreté et que les réformes étaient mal articulées, notamment la libéralisation financière prématurée. Ces politiques ont causé des difficultés qui auraient pu être évitées. À cet égard,

les pays africains se sont félicités de l'introduction de la facilité de réduction de la pauvreté et de croissance et de la possibilité qui leur est offerte d'élaborer leurs propres documents sur la stratégie de réduction de la pauvreté. Cette nouvelle modalité permet aux pays de mieux contrôler les programmes de développement, met l'accent sur la lutte contre la pauvreté et encourage une participation élargie à la conception et au suivi de ces programmes. Cependant, d'aucuns se sont inquiétés des risques de voir ce processus être assorti de conditions supplémentaires.

Mesures visant à atténuer les effets de l'épidémie de VIH/sida sur la croissance. Il est maintenant évident que l'épidémie de VIH/sida aura des conséquences graves sur le taux de croissance économique de l'Afrique, et donc sur ses besoins de financement. La moitié des victimes du sida au monde vit en Afrique de l'Est et en Afrique australe, où le taux de prévalence chez les adultes était de 11,4% en 1997 et plus de 25% dans deux pays. Selon les estimations, la maladie coûtera à la région 1% à 2% de son PIB par an du fait des changements démographiques provoqués par l'augmentation de la mortalité. Ainsi, les changements de la structure démographique entraîneront un taux de dépendance plus élevé (un plus grand nombre d'orphelins) et une modification profonde de la structure par âge et par sexe de la population. Selon le modèle d'épargne par cycle de vie, ces changements influenceront considérablement sur le comportement des ménages en matière d'épargne. Il faut donc d'urgence adopter des politiques multisectorielles pour prévenir la propagation du VIH et pour aider les malades du sida à faire face à la maladie. Les politiques visant à réduire la transmission du VIH peuvent considérablement réduire la prévalence du sida. Par exemple, une augmentation du taux d'utilisation du préservatif de 0 à 10% réduit pratiquement de moitié la prévalence du sida, de 31% à 19%. On estime à 10 milliards de dollars le montant nécessaire pour faire face à cette crise; pourtant, le niveau de l'aide publique au développement consacrée à cette maladie est lamentablement insuffisant. Les gouvernements africains ainsi que le secteur privé et les institutions donatrices peuvent jouer un rôle important pour ce qui est de favoriser les changements de comportement nécessaires, de reconnaître les réalités sociales et sexuelles et de changer les attitudes.