



NATIONS UNIES
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Trentième réunion du Comité d'experts



COMMISSION DE L'UNION
AFRICAINNE

Sixième réunion du Comité d'experts

Réunion du Comité d'experts de la quatrième réunion annuelle
conjointe de la Conférence des ministres de l'économie et des
finances de l'Union africaine et de la Conférence des ministres
africains des finances, de la planification et du développement
économique de la Commission économique pour l'Afrique

*Addis-Abeba (Éthiopie)
24 – 27 mars 2011*



Distr.: Générale

E/ECA/COE/30/03
AU/CAMEF/EXP/3(VI)
Date: 14 février 2011

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

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

Document de synthèse

I. Introduction

1. Depuis le début du XXI^e siècle, l'Afrique maintient un taux de croissance relativement élevé, en moyenne supérieur à 5 % par an. Cette croissance, largement partagée entre les pays, a suscité l'espoir d'un éventuel redressement, par opposition à la stagnation des deux décennies précédentes. Cependant, elle n'a entraîné ni création importante d'emploi ou de richesse ni amélioration du bien-être de l'Africain moyen. Cette croissance limitée à certains secteurs s'explique essentiellement par la forte dépendance de l'Afrique à l'égard de la production et des exportations de produits de base et par une transformation économique limitée¹. Les économies africaines sont toujours dominées par le secteur agricole et le secteur minier. La forte dépendance vis-à-vis de ces secteurs de produits de base les expose davantage à l'instabilité économique et accroît leur vulnérabilité aux chocs extérieurs. Elle explique également en partie le taux de chômage élevé qui perdure en Afrique et la prévalence de l'emploi précaire, principalement dans le secteur informel.

2. La dépendance persistante à l'égard des produits de base en Afrique n'est pas due à un manque d'efforts des gouvernements pour corriger la situation. Cependant, les expériences antérieures de l'Afrique, s'agissant d'autres approches du développement, n'ont pas permis jusqu'ici de résoudre avec succès ces problèmes structurels. Dans les années 60 et 70, par exemple, de nombreux pays africains ont adopté des stratégies de développement étatiques, dans lesquelles les gouvernements ont joué un rôle central non seulement de facilitateurs et de responsables de la réglementation mais également les rôles de producteurs, de commerçants et de banquiers. Les taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) et de l'emploi ont progressé au départ suite aux interventions gouvernementales, mais ces stratégies sont devenues de plus en plus inopérantes vers le milieu des années 70. Au lieu d'aider les pays africains à assurer la diversification économique et une croissance rapide et soutenue, elles ont entraîné une instabilité macroéconomique insupportable (qui s'est traduite par des déficits budgétaires et commerciaux insoutenables et des taux d'inflation élevés) ainsi qu'un niveau d'endettement intérieur et extérieur non viable, ce qui a engendré le cercle vicieux de l'accumulation de la dette.

3. Ces déséquilibres structurels ont obligé de nombreux pays africains à accepter d'appliquer les programmes d'ajustement structurel (PAS). Ceux-ci ont visé essentiellement à assurer la stabilisation macroéconomique, en se fondant principalement sur la libéralisation du commerce et la déréglementation économique. Ils supposaient implicitement que l'investissement et la croissance économique en général seraient dictés par les forces du marché, et n'ont donc pas accordé l'attention requise aux énormes contraintes pesant sur l'offre et aux défaillances endémiques du marché, notamment les faiblesses des institutions économiques et sociopolitiques et l'insuffisance de l'infrastructure matérielle et du capital humain.

4. Certes beaucoup de pays africains sont parvenus à assurer une plus grande stabilité macroéconomique vers la fin des années 90, mais les taux de croissance économique et les indicateurs de développement social sont restés faibles et de nombreux pays fortement tributaires de la production et des exportations de produits de base et/ou de l'aide extérieure. La libéralisation des marchés et la privatisation des entreprises publiques n'ont pas produit les investissements nécessaires pour accroître

¹ Les données simplifiées de la transformation économique suggèrent en gros que, à mesure que le revenu réel par habitant d'une économie s'accroît sur le long terme, la part de l'agriculture dans le produit intérieur brut et l'emploi diminue; la part du secteur industriel dans le PIB s'accroît; la part du sous-secteur manufacturier dans le PIB s'accroît; la part du secteur des services s'accroît; la part du secteur agricole dans l'ensemble des emplois diminue; et le ratio de la productivité moyenne du travail hors agriculture à celle de l'agriculture s'accroît.

la production, les exportations et l'emploi. De plus, les programmes d'ajustement structurel ont affaibli les capacités des États d'élaborer et d'appliquer des politiques appropriées pour modifier la structure de leurs économies et accélérer les progrès vers la réalisation des objectifs de développement social du continent.

5. La réponse de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI) face à certaines insuffisances des programmes d'ajustement structurel a été d'introduire à la fin des années 90, les stratégies de réduction de la pauvreté, fondées sur les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). Ce modèle était axé avant tout sur la réduction de la pauvreté, mais il supposait encore une fois que beaucoup des objectifs visés seraient réalisés grâce à la croissance économique générale. La question plus fondamentale de la diversification économique et de la transformation structurelle n'était pas abordée directement.

6. Le manque persistant de transformation véritable de ces économies agraires et tributaires de produits de base vers des économies manufacturières, industrielles et fondées sur les services est une question importante pour ce qui concerne la croissance, l'emploi, la réduction de la pauvreté et la création de richesses sur le continent, en particulier à la lumière des troubles sociaux récents liés au chômage et à l'instabilité politique dans certains pays. Par ailleurs, l'expérience des nouveaux pays industrialisés partout dans le monde ainsi que les théories modernes de la croissance économique soulignent que les mécanismes du marché peuvent être insuffisants et que l'État peut jouer un rôle en aidant les entreprises à surmonter les divers problèmes d'information, de coordination et de prise en compte des externalités dont s'accompagne inévitablement un processus de croissance économique moderne.

7. Manifestement, il est nécessaire de repenser le rôle de l'État dans la transformation économique et le développement de l'Afrique. Le rôle central de l'État dans la réussite économique « des tigres asiatiques » et de certains pays d'Amérique latine est un argument de plus en faveur d'un rôle plus effectif de l'État dans la gestion du développement en Afrique. L'échec des approches antérieures, menées par l'État ou dictées par les lois du marché, tend à préconiser un État développementaliste qui utilise le marché comme un instrument et non comme un « mécanisme » pour promouvoir l'investissement à long terme, une croissance économique rapide et soutenue, l'équité et le développement social, et ce dans un cadre de développement national global et sans exclusive.

8. Le présent document de synthèse offre l'occasion d'examiner le rôle de l'État dans le développement de l'Afrique afin de définir un ensemble approprié d'interventions permettant de renforcer le rôle de l'État et d'autres acteurs dans l'exécution des tâches essentielles nécessaires pour assurer la transformation économique en Afrique. Le débat permettra aux décideurs d'examiner le bilan du rôle joué par l'État en Afrique en matière de promotion du développement, d'échanger les pratiques optimales et les enseignements tirés en Afrique et ailleurs sur les défis de l'édification d'un État développementaliste compétent et dynamique, et de recommander des mesures concrètes pour une gestion efficace du développement et la promotion de la transformation économique en Afrique.

II. Le rôle central de l'État dans la gestion du développement

a) Le rôle central de l'État dans la croissance économique et la transformation structurelle

9. Les théories modernes de la croissance économique soulignent que la croissance est un processus permanent d'innovation technologique, de modernisation et de diversification de l'industrie et d'amélioration des différents types d'infrastructures et d'arrangements institutionnels constituant le contexte du développement des entreprises et de la création de richesses que l'on peut sommairement qualifier de transformation structurelle de l'économie. Ces théories soulignent également le fait que les mécanismes du marché peuvent être insuffisants et que l'État peut jouer un rôle en aidant les entreprises à surmonter les divers problèmes d'information, de coordination et de prise en compte des externalités dont s'accompagne inévitablement un processus de croissance économique moderne. Ce qui est certain, c'est que l'expérience en matière de développement d'autres pays en développement qui ont réussi, en particulier celle des pays émergents, montre qu'en Afrique, l'État pourrait jouer un rôle crucial dans la diversification et la transformation structurelle de l'économie. De fait, l'histoire montre que tous les pays qui ont réussi à passer d'une économie agraire à une économie moderne de pointe étaient dirigés par des gouvernements qui ont joué un rôle proactif en aidant individuellement les entreprises à surmonter les problèmes de coordination et de prise en compte des externalités dans le cadre de leur processus de transformation structurelle. La transformation économique dirigée par l'État suppose que le gouvernement établisse de bons critères pour déterminer quelles industries conviennent à la structure des ressources et au niveau de développement du pays.

10. Les pays qui ont réussi ont souvent mené une politique industrielle consistant à prendre pour repère, dans des pays ayant une structure de ressources similaires à la leur et un niveau de développement pas trop élevé par rapport au leur, des industries dans lesquelles ils bénéficiaient d'un avantage comparatif et pouvaient devenir rapidement compétitifs au plan tant national qu'international. Assurément, un large éventail de conditions et de facteurs jouent un rôle important dans la réussite de telles politiques, notamment le savoir et l'innovation, le capital humain, les institutions et les infrastructures physiques, ainsi que les politiques régissant la fiscalité, la monnaie, les taux de change, la circulation des capitaux, les échanges commerciaux, etc.

11. Le rôle central de l'État ne dépend donc pas du degré d'intervention de celui-ci dans le processus de transformation de l'économie mais, ce qui est plus important, de sa façon de diriger le développement grâce à une orientation idéologique nette et des institutions et des politiques efficaces soutenues par des capacités administratives et organisationnelles et une volonté politique suffisantes.

(b) Efficacité de l'État dans la transformation structurelle en Afrique

12. Il est certain que dans de nombreux pays africains, l'État n'a pas réussi à assurer une transformation structurelle significative de l'économie. De fait, on sait bien qu'en raison du caractère limité de la transformation structurelle, de nombreux pays africains sont exposés aux fluctuations inhérentes aux marchés internationaux des produits de base, ce qui se traduit par une importante volatilité de la croissance. Cette vulnérabilité aux chocs extérieurs est due à plusieurs facteurs qui influent les uns sur les autres. Premièrement, les stratégies africaines de développement ont échoué à réaffecter les facteurs de production des secteurs peu productifs vers ceux qui le sont davantage, de

manière à diversifier l'économie en se détournant des secteurs des produits de base au profit d'activités industrielles et de service à forte valeur ajoutée.

13. Deuxièmement, l'abondance des ressources naturelles dans certains pays africains s'est souvent accompagnée d'une distorsion des incitations en faveur de la diversification et de la transformation de l'économie. Troisièmement, la transformation économique en Afrique a été gênée, à des degrés divers, par l'environnement et la géographie défavorables du continent, qui constituent d'importants handicaps pour l'augmentation de la productivité de la main-d'oeuvre, empêchent d'accéder à des marchés plus importants, limitent les économies d'échelle, augmentent les coûts de production et se soldent par une faible productivité. Quatrièmement, l'Afrique est en retard sur le reste du monde pour ce qui est de la qualité du capital humain, des infrastructures, des institutions économiques et politiques et des conditions faites aux entreprises. Cette faiblesse est liée à l'inefficacité des systèmes d'affectation des ressources et à l'insuffisance des incitations en faveur d'investissements novateurs à long terme et du développement du secteur privé. Elle est aussi en partie responsable de l'insuffisance des services et équipements collectifs et des dépenses sociales sur le continent.

14. Enfin, dans de nombreux pays africains, l'État manque cruellement de moyens pour renforcer les capacités humaines. Par conséquent, la participation aux programmes de développement et l'appropriation de ces programmes par le public y ont été limitées. Dans le même temps, la faible capacité de l'État de promouvoir une affectation équitable et efficiente des ressources a fait obstacle à l'adoption de mesures d'incitation adéquates pour promouvoir la transformation de l'économie.

(c) Enseignements offerts par les pays ayant réussi à se développer

15. Plusieurs pays qui ont réussi leur transformation peuvent constituer des sources d'enseignements. La Malaisie est l'exemple type de pays dans lequel l'État a joué un rôle central dans la transformation d'une économie en développement. Le revenu réel par habitant de la Malaisie a connu une augmentation spectaculaire entre 1970 et 2007, qui s'est accompagnée d'une baisse de la part de l'agriculture dans le PIB et d'une augmentation de la part des activités industrielles et manufacturières. Cette transformation réussie de l'économie a été le résultat d'une intervention délibérée de l'État, fondée sur un processus de planification rigoureux visant à transformer la structure duale de l'économie du pays. Il apparaît clairement que l'intervention de l'État dans ce processus a consisté non seulement à élaborer les politiques de développement voulues, mais aussi à jouer un rôle actif en créant les institutions et en fournissant les investissements nécessaires.

16. On peut trouver des exemples d'États ayant réussi à se développer non seulement en Asie de l'Est mais aussi en Afrique. À Maurice, les taux de croissance annuelle ont été en moyenne de 4,61 % entre 1970 et 2007, la part de l'agriculture dans le PIB chutant de 24 % environ à moins de 4 % tandis que celle des services passait de 51 % à près de 70 % au cours de la même période. Cette transformation réussie de l'économie est due à des politiques gouvernementales ayant assuré un climat propice au secteur privé. La restructuration de l'économie, en particulier la réduction des taxes à l'exportation, ont aussi contribué à cette transformation. Le progrès social a également été remarquable à Maurice. Des plans de développement nationaux ont permis à l'État de fournir des services sociaux à la majorité de la population (enseignement, équipements de santé, logements et autres prestations et mesures de protection sociales).

17. L'exemple du Botswana met en lumière certaines des caractéristiques d'un État développementaliste, mais montre également les difficultés auxquelles se heurte l'Afrique pour se développer. Le Botswana s'est effectivement doté d'une administration sérieuse et compétente et a été en mesure d'attirer des investissements étrangers directs, en particulier dans le secteur minier. Le pays a également l'un des plus forts taux de croissance économique du monde, supérieur à ceux de Maurice, de la Malaisie et d'autres pays d'Asie de l'Est. Cependant, la coalition pour le développement n'est pas parvenue à diversifier l'économie ; les recettes minières représentent environ 50 % du PIB et les taux de pauvreté et d'inégalité restent très élevés.

18. La principale leçon à tirer de ces expériences de développement est que l'approche néolibérale consistant à réduire au minimum le rôle de l'État dans l'économie qui a été largement adoptée depuis la fin des années 1970 ne semble pas avoir bien réussi à l'Afrique. Les succès enregistrés par les pays d'Europe continentale et le Japon après la deuxième guerre mondiale et ceux plus récents (et parfois irréguliers) de certains pays de l'Asie de l'Est ont, dans une large mesure, été obtenus dans le cadre d'une politique industrielle active. L'ordre spontané du marché n'est qu'une composante de l'ordre économique, et l'ordre construit grâce à la création ou à la modification délibérées d'organisations et de réseaux et à l'intervention de l'État joue un rôle tout aussi important.

19. Les expériences réussies de transformation économique enregistrées récemment en Asie de l'Est et en Amérique latine ont eu pour point de départ une intégration effective dans l'économie mondiale qui a contribué à assurer une diversification durable de la production et des exportations. Ces expériences confirment que pour pouvoir soutenir la concurrence sur les marchés internationaux, une main-d'oeuvre formée et qualifiée ainsi que des produits de haute qualité sont nécessaires. Les capacités technologiques autochtones sont apparemment cruciales pour l'industrialisation, processus qui passe par l'apprentissage et exige du système éducatif qu'il fournisse un certain nombre de compétences nouvelles pour répondre aux demandes du marché du travail.

20. L'expérience du processus de « rattrapage » par lequel sont passés les pays, notamment d'Asie de l'Est, qui ont rejoint récemment les rangs des pays « développés » montre que les marchés, en particulier ceux des produits de haute technologie, ne se limitent pas à un simple échange de ressources existantes. L'incitation à produire et à investir est privilégiée. Ainsi, un lien est établi entre les organisations économiques et les institutions qui les entourent, par exemple les organismes gouvernementaux, les institutions financières et les universités soutenant la R-D industrielle. Pour faire en sorte que les institutions jouent un rôle effectif dans le développement, l'État doit agir de façon délibérée.

21. L'action résolue, crédible et compétente des gouvernements a contribué à la stabilité macroéconomique et au développement de l'économie de ces pays. Conformément à leur vision à long terme, ces gouvernements ont maintenu l'inflation à un niveau modéré et assuré une croissance durable des financements publics. Ces pays ont bien sûr commis des erreurs et enregistré des échecs dans le cadre de leur développement, mais ils ont su discerner les problèmes et en tirer des enseignements.

22. L'efficacité de l'action de l'État en faveur du développement dépend, dans une large mesure, de l'aptitude de celui-ci à collaborer avec d'autres acteurs sociaux pour obtenir des résultats en la matière. Par exemple, au Japon et en République de Corée, l'État et le secteur privé ont coopéré étroitement sous la direction d'organes de planification étatiques tels que le MITI au Japon et le Comité de planification économique en République de Corée. Dans ces pays, la stratégie de développement est élaborée au sein de mécanismes institutionnels mis en place dans le cadre d'une politique industrielle nationale systématique, en faisant appel à des fonds publics pour développer l'infrastructure, fournir des moyens de financement peu coûteux et faciliter la mise en place de mesures de protection tarifaire lorsque cela est nécessaire.

23. Cela montre que la distinction artificielle entre l'État et le marché est fautive. La question essentielle en l'occurrence n'est pas de savoir si l'État devrait intervenir ou non, mais plutôt de s'interroger sur les types d'intervention susceptibles de se traduire par une meilleure réaction des acteurs (entreprises, ménages, travailleurs) à un marché dynamique et de les doter des « capacités » qui leur permettront de réagir avec davantage de souplesse aux indications du marché.

d) Rôle de l'État dans la transformation économique de l'Afrique

24. L'État a essentiellement trois grandes tâches à accomplir pour assurer la transformation économique de l'Afrique: planifier le processus de développement, élaborer les politiques de développement appropriées, mettre en œuvre les plans et politiques de développement.

25. Le processus de développement doit être planifié pour plusieurs raisons. Les changements qui s'imposent ne sont pas négligeables et, partant, les forces du marché, qui souffrent souvent d'un manque d'information et de coordination, ne sauraient pourvoir au processus de prise de décisions en jeu. Des cadres de développement intégrés sont plus à même que d'étroits modèles partiels de traiter efficacement de l'interdépendance de tous les éléments du processus de développement. La plupart des économies des pays en développement se caractérisent par de graves défaillances du marché. Qui plus est, il peut être plus intéressant de tenir compte au niveau même de la planification des coûts externes d'information et de coordination en jeu dans le processus de développement.

26. C'est naturellement à l'État qu'il revient d'articuler les stratégies et politiques de développement appropriées, mais mieux vaut qu'il le fasse dans le cadre d'un dialogue suivi avec les principaux agents économiques et sociaux de la production, de l'offre et de la consommation. Il est indispensable d'entretenir la stabilité macroéconomique pour promouvoir des taux de croissance soutenus, peu sujets aux fluctuations. Cela dit, la transformation économique exige de recourir à des politiques, des mesures d'incitation et des sanctions appropriées si l'on veut que les ressources tant publiques que privées s'acheminent dans la direction où le meilleur usage en sera fait. Nombre des politiques à mettre en place entraînent des profits et pertes, et font donc des gagnants et des perdants. Aussi l'État doit-il régler par la négociation les conflits qui en découlent entre groupes sociaux et, au fil du temps, concevoir des politiques de développement qui encouragent la croissance et la transformation économiques sans que d'importantes considérations sociales, d'équité notamment, en subissent indûment les conséquences.

27. La mise en œuvre de plans et politiques de développement exige que l'État possède les capacités et les compétences voulues. À cet effet, il lui faut créer les institutions de planification clefs et donner à celles-ci le pouvoir et l'autonomie dont elles ont besoin pour s'acquitter de leur mission avec efficacité. Mais par ailleurs il lui faut aussi mettre sur pied et institutionnaliser les mécanismes de consultation et de délibération qui devraient assurer la liaison nécessaire entre les administrations et les principales parties prenantes. Dans ces conditions, la conception et l'exécution de plans et politiques nécessiteront un suivi et une évaluation, ainsi que l'évaluation et l'examen des plans et politiques mis en application, avec la large participation et le concours des parties prenantes.

28. En résumé, la transformation économique en Afrique exige que l'État joue un rôle central, à partir d'un cadre de développement intégré, en élaborant et en mettant en œuvre des politiques visant à faire en sorte que les ressources prennent la direction désirée. Pour ce faire, l'État doit posséder les capacités nécessaires pour mener à bien les trois grandes tâches décrites plus haut. Il doit être doté des institutions qui assurent la liaison effective entre les administrations et les principales parties prenantes. Il doit aussi avoir la légitimité requise pour mobiliser toutes les parties prenantes autour d'un cadre, de buts et d'objectifs de développement pour lesquels la nation prend fait et cause, ainsi que la capacité de suivre et d'évaluer l'efficacité de ses plans afin d'aller jusqu'au bout des transformations structurelles nécessaires.

29. Il ne faudrait pas voir dans le fait de plaider pour le renforcement du rôle de l'État dans le développement la poursuite du débat éculé opposant l'État au marché, ni en conclure que le secteur privé ne devrait pas demeurer le moteur de la croissance économique. La question est non pas de savoir si l'État - le marché ou le secteur privé - devrait jouer un rôle dans la transformation et le développement économiques, mais plutôt de savoir comment l'État peut assumer ses fonctions plus efficacement en guidant le développement, et comment renforcer sa capacité à cet effet et son devoir de rendre compte de sa gestion. Il va de soi que l'expérience de nombreuses économies émergentes offre de précieux enseignements aux pays africains. Il reste qu'il faut prendre soin de ne pas tomber dans le piège du « service à la carte ». De même, bien que l'on puisse tirer des leçons intéressantes des succès enregistrés en Afrique et ailleurs, il ne faudrait pas penser que l'expérience d'un pays ou d'une région puisse être transplantée ou reproduite ailleurs.

30. À la lumière de ce qui précède, la transformation économique de l'Afrique en faveur d'une croissance durable, propre et partagée peut exiger un État « développementiste » pour orienter le processus. Mais les questions clefs qui se posent sont les suivantes: Comment un État « développementiste » peut-il voir le jour? Quelles sont ses caractéristiques et ses fonctions? Comment garantir qu'il orientera efficacement la transformation et le développement économiques? Comment garantir qu'il rendra compte de sa gestion et agira dans l'intérêt de sa population? Comment peut-il encourager efficacement les parties prenantes à s'engager activement dans le processus de planification? Ce sont là d'importantes questions qui sont traitées dans la section ci-après.

Questions à débattre

1. Comment expliquer la lenteur du processus de transformation économique en Afrique?
2. Comment et par quels moyens les systèmes de gouvernance qui prévalent en Afrique doivent-ils changer pour favoriser des transformations structurelles?
3. Comment mettre en place des institutions de planification crédibles, fortes, autonomes et efficaces, à même de soutenir l'État « développementiste »?
4. Y a-t-il une leçon à tirer pour l'Afrique de l'expérience faite en Asie de l'Est et en Amérique latine? Les pays africains pourraient-ils appliquer la même recette et tenter de régir leur marché grosso modo de la même manière?
5. Quels sont les principaux défis et occasions que la mondialisation a présentés à l'État « développementiste », et quel est le rôle des institutions de gouvernance mondiale dans ces processus?

III. Construire un État développementiste pour favoriser la transformation économique en Afrique

a) Qu'est-ce qu'un État développementiste?

31. Un État développementiste est un État qui agit avec autorité, crédibilité et légitimité pour promouvoir l'industrialisation, la croissance économique et le renforcement des capacités humaines, et qui est capable de construire et de déployer une architecture institutionnelle en son sein, ainsi que de mobiliser la société autour de la réalisation de son projet développementiste². En d'autres termes, c'est un État qui place le développement économique au premier rang des priorités de la politique gouvernementale et qui est capable de concevoir des instruments efficaces pour atteindre cet objectif. Il peut, notamment, créer de nouvelles institutions formelles, tisser des réseaux formels et informels de collaboration entre les citoyens et les pouvoirs publics et exploiter de nouvelles possibilités de commerce et de production génératrice de profits³.

32. Bien que le concept d'État développementiste soit souvent associé à la première et à la deuxième générations de pays nouvellement industrialisés d'Asie orientale⁴, l'idée d'État développementiste est née en pratique longtemps avant que le concept ne soit forgé. L'État développementiste a évolué au cours des âges et d'aucuns en ont vu des formes dans la croissance des Pays-Bas au XVI^e siècle, de l'Angleterre du XVI^e au XIX^e siècle, de l'Allemagne du milieu du XIX^e siècle au début du XX^e siècle, ainsi que de quelques pays africains aussitôt après l'indépendance^{3,5}. Comme l'a souligné Mkandawire, il y a eu en Afrique des États qui étaient développementistes tant par leurs aspirations que par leurs performances économiques. Malheureusement, l'adoption et la mise en

² Edigheji, O. (ed.), 2010. *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa: Potentials and Challenge*, HSRC Press, Le Cape.

³ Bagchi, Amiya Kumar, 2000. "The Past and Future of the Developmental State", *Journal of World Systems Research*, vol. 11, no. 2, Summer/Fall, pp.398- 442.

⁴ Le Japon fait partie de la première génération d'«États développementistes» d'Asie de l'Est, tandis que la Corée du Sud, Taiwan et Singapour appartiennent à la deuxième.

⁵ Mkandawire, T., 2001. "Thinking about the Developmental States in Africa", *Cambridge Journal of Economics*.

œuvre des programmes d'ajustement structurel dans les années 80 et les années 90 ont conduit à l'affaiblissement du rôle de l'État dans le développement économique en Afrique et à la remise en cause des perspectives de croissance et de consolidation des États développementistes sur le continent.

33. Les États développementistes ont connu des évolutions, des contextes, des trajectoires et des manifestations variés. L'émergence et la nature de ces États dans le monde correspondent donc à des particularités culturelles et conjoncturelles. Il ne peut y avoir un "modèle unique" de conception et de modélisation des États développementistes en Afrique, ni, du reste, ailleurs dans le monde. Néanmoins les États développementistes présentent des caractéristiques communes observables d'un pays à l'autre et d'une époque à l'autre, ce qui permet de tirer des enseignements qui peuvent servir à faciliter une transformation socioéconomique rapide dans le contexte africain.

34. Pour remplir les critères d'État développementiste, un pays peut mettre en œuvre plusieurs stratégies: placer le développement économique sans exclusive au centre de son programme et, à cet effet, faire appel aux fonctionnaires, aux élites et au public en général. À cet effet, il met en place des mesures incitatives telles que la concurrence politique et l'amélioration du bien-être individuel. Sans cela, l'État seul ne pourra pas promouvoir la transformation économique. Pour créer des capacités administratives et organisationnelles, l'État développementiste pourrait confier à des technocrates compétents des responsabilités gouvernementales afin de tirer pleinement parti de leurs capacités pour favoriser le processus du développement. Il faut aussi un marché intérieur concurrentiel pour promouvoir la croissance économique à l'intérieur du pays. Au niveau politique, le pays doit réformer le système politique afin d'assurer la participation de tous, l'efficacité, la transparence et le sens des responsabilités.

b) Construction de l'État développementiste

i) Caractéristiques

35. Pour construire et promouvoir un État développementiste efficace en Afrique, il faut bien en comprendre les caractéristiques ainsi que le rôle des parties prenantes dans sa conception et sa mise en œuvre. Il faut, en outre, en comprendre les implications possibles pour l'intégration régionale et les relations économiques extérieures du continent. Enfin, il convient de veiller à éliminer ou à réduire au minimum les pièges éventuels liés à l'intervention de l'État.

36. Reposant largement sur la théorie du développement axé sur les capacités, un État développementiste efficace en Afrique peut être conçu comme étant celui qui dispose de la volonté et de la capacité politiques de formuler et de mettre en œuvre des politiques de développement socioéconomique propices au renforcement des capacités. Ces politiques doivent être transformatrices et distributives et résulter de délibérations publiques démocratiquement organisées et non manipulées par les élites technocratiques et sociopolitiques. Au nombre des caractéristiques clefs d'un tel État figurent les suivantes:

a) Un gouvernement ayant la volonté politique et un mandat légitime pour exercer des fonctions spécifiques nécessaires dans le contexte d'une vision de développement maîtrisée au niveau national;

- b) Une bonne constitution, l'état de droit, une justice indépendante, des institutions politiques représentatives, une banque centrale efficace et d'autres organismes de régulation, une bonne législation et l'application des droits de propriété;
- c) Une administration compétente, professionnelle et impartiale qui met effectivement en œuvre ses stratégies et ses politiques conformément aux objectifs fixés de développement national;
- d) Un processus interactif institutionnalisé dans le cadre duquel les dirigeants politiques et l'administration associent activement d'autres acteurs sociaux (secteur privé, société civile, etc.) à la conception et à la mise en œuvre des politiques de développement, à leur suivi et évaluation;
- e) Un cadre de développement global dans lequel les objectifs de développement national sont définis et les complémentarités entre les politiques sociales et économiques explicitement ancrées;
- f) Enfin, un système de gouvernance garantissant que les priorités du programme de développement national, son contexte, ses contenus et ses modalités d'exécution font l'objet de larges discussions et d'un plein accord de l'ensemble des parties prenantes et des acteurs sociaux.

37. L'approche de l'État développementiste peut aider à faire face aux difficultés de développement en mettant l'accent sur la reconstruction et le renforcement des capacités de l'État, en vue d'améliorer sa capacité d'accroître les ressources humaines et de promouvoir une allocation équitable et efficace des ressources et, partant, de créer les incitations appropriées pour la diversification et la transformation économiques. Elle doit également élever au rang de priorité la création et le renforcement des institutions économiques et sociopolitiques ainsi que leur bonne coordination pour produire les résultats escomptés en matière de développement socioéconomique. Elle doit, en outre, prévoir la définition et la mise en œuvre de politiques macroéconomiques, industrielles et sectorielles visant spécialement à promouvoir la transformation économique et prévenir les répercussions négatives que ses ressources, son environnement et sa situation géographique pourraient avoir sur le mode de croissance du continent.

ii) Le rôle des principales parties prenantes

38. Une grande variété de facteurs, tant internes qu'externes, concourent à façonner le développement économique et social d'un pays. Il s'agit notamment de la mesure dans laquelle certains principes de développement sont appliqués, du niveau de participation des divers acteurs au processus et des arrangements institutionnels aux niveaux national, sous-régional, régional et mondial. Dans ce contexte, il est important de relever le rôle des dirigeants, du secteur privé et des organisations de la société civile dans le succès de l'État développementiste. De même, il convient de reconnaître les avantages potentiels de l'intégration régionale et des relations extérieures pour le développement national et de prêter une attention particulière au rôle de l'État dans l'optimisation des contributions de ces forces au processus du développement.

Le rôle des dirigeants

39. Pour fonder un État développementiste, les pays africains doivent créer des institutions transformatrices et démocratiques. Les dirigeants représentent un élément essentiel de ces institutions. Ils ont pour rôle, dans le cadre de l'État développementiste, de définir un programme répondant aux besoins des populations et qui place les intérêts nationaux au-dessus des intérêts individuels. Dans cet ordre d'idées, les dirigeants doivent avoir une stratégie de développement qui exprime une vision : vaincre le sous-développement. Cette vision doit être conçue et appliquée par une entité appropriée

comme le ministère de la planification économique. À cet effet, les dirigeants doivent s'engager à industrialiser l'Afrique et à créer des possibilités accrues de production et de revenus élevés pour tous dans le secteur formel. Une politique sans exclusive dans ce domaine se caractérise essentiellement par le fait que l'État veille à ce que les populations aient la possibilité d'acquérir des biens et d'accéder à des emplois durables. Par exemple, une réforme agraire sera indispensable en Afrique australe, et dans d'autres sous-régions où domine la culture de subsistance, l'État devra promouvoir des coopératives et soutenir les petits exploitants en leur permettant d'accéder à la formation, au financement, au marché, à la technologie, à la connaissance des entreprises, etc. Il pourrait être nécessaire pour certains pays africains d'engager des réformes agraires, s'ils veulent devenir des États développementistes démocratiques. En outre, la coalition développementiste devra s'engager à assurer la durabilité de l'environnement, notamment par la promotion d'une économie verte fondée sur des technologies propres et les énergies renouvelables.

40. Il est important de promouvoir la capacité d'encadrement à différents niveaux. Dans ce cadre, l'État doit bâtir une administration compétente et professionnelle et veiller à ce que le recrutement et la promotion y soient fondés sur le mérite et non sur le patronage politique ou sur des considérations ethniques ou religieuses. Il est également important de favoriser un changement d'attitude dans le service public grâce à la formation aux fonctions de direction, qui ferait de l'ensemble des fonctionnaires des cadres et garantirait qu'ils donnent le meilleur d'eux-mêmes pour la réalisation des objectifs de développement de l'État ainsi que pour la création d'une administration qui favorise le développement professionnel et récompense le mérite.

Le rôle du secteur privé et de la société civile

41. L'État développementiste en Afrique suppose que la définition des objectifs de développement national se fonde sur des délibérations démocratiques publiques. À cet effet, l'État doit créer des liens unissant l'ensemble des parties prenantes publiques et privées, nationales et régionales, le secteur privé et la société civile. Ces parties prenantes doivent exercer trois fonctions essentielles: coordonner les vues et les activités, participer à la prise de décisions, à leur suivi et à leur mise en œuvre et assurer le contrôle de l'action publique. Les dimensions participative et consultative de l'État développementiste devraient permettre aux organisations populaires, notamment les mouvements sociaux et la société civile, de prendre part au processus de développement et de gouvernance.

42. De fait, les mécanismes et processus délibératifs au niveau local et national doivent être institutionnalisés, soit au moyen d'une loi rendant obligatoire pour l'État de consulter les acteurs non étatiques, soit au moyen d'un mécanisme informel mais institutionnalisé de consultation. Il faut que les dirigeants africains favorisent l'appropriation par les citoyens des programmes de développement national. Ce faisant, ils renforceront la légitimité des politiques économiques et la transparence dans la gouvernance. Le Mécanisme d'évaluation intra-africaine volontairement adopté par plusieurs pays africains pourrait énormément contribuer à l'édification d'un tel État développementiste et démocratique, en rendant systématique la contribution d'autres acteurs, en particulier le secteur privé et la société civile.

Le secteur privé

43. Moteur de la croissance économique et principal employeur, le secteur privé conservera ces caractéristiques dans les « États développementistes ». Ainsi qu'il est reconnu dans le programme du NEPAD et comme l'ont montré les expériences des pays asiatiques en matière de développement au fil des quatre dernières décennies, le capital et les entreprises privés, tant intérieurs qu'extérieurs, sont appelés à jouer un rôle fondamental pour piloter la croissance et le développement économiques durables en Afrique. Un secteur privé prospère et bien réglementé sera créateur d'emplois qui sortiront les populations de la pauvreté et fourniront aux gouvernements des taxes pour financer les investissements nécessaires dans l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement. Il pourra également exercer une influence considérable et devenir un élément majeur dans le cadre des efforts qu'accomplissent les gouvernements africains pour accroître le commerce intrarégional. Compte tenu à la fois de la grande importance de l'infrastructure et des contraintes qui pèsent sur leurs ressources, les gouvernements s'efforcent de plus en plus d'accéder à des sources de financement privées. Si l'essentiel des investissements infrastructurels relève encore du public, le secteur privé y a néanmoins pris de l'ampleur, à mesure que les gouvernements acquéraient une meilleure maîtrise de la réglementation.

44. Ces 10 dernières années, les pays africains ont pris un certain nombre de mesures visant à renforcer le secteur privé pour en faire le moteur d'une croissance accélérée et de la transformation structurelle. Essentiellement, ils ont mis en place un environnement propice au développement du secteur privé, en favorisant la concurrence au sein de l'économie, en réduisant les pesanteurs en matière d'affaires, en adoptant des dispositions spéciales en faveur du développement du secteur informel et des PME ainsi que du respect des contrats commerciaux, en créant des zones économiques et en protégeant les droits de propriété.

45. Cependant, malgré ces réformes, les pays africains demeurent à la traîne pour ce qui est de la facilité à commercer et le secteur privé continental continue de faire face à d'énormes difficultés. En Afrique, il faut plus de temps et d'argent qu'ailleurs pour monter une entreprise et obtenir les permis voulus ; le marché de l'emploi a tendance à y être plus rigide, les impôts sur les sociétés (en pourcentage des bénéfices) y sont généralement plus élevés, et l'importation et l'exportation de biens y sont, dans l'ensemble, plus onéreuses. Les petites entreprises sont dans l'impossibilité de s'agrandir et de parvenir à une efficacité accrue, faute d'épargne suffisante et de disponibilité des renseignements permettant de déterminer la solvabilité des emprunteurs en puissance ainsi qu'en raison de l'absence générale de garanties adéquates en vue du nantissement des dettes. L'État développementiste doit donc appuyer la progression du secteur privé en contribuant à surmonter ces obstacles et d'autres difficultés, notamment la faiblesse des infrastructures et l'insuffisance du capital humain.

La société civile

46. Dans le cadre de l'édification d'un pacte social reposant sur un partenariat largement consensuel, la participation de la société civile à la construction et au maintien de l'État développementiste assurera l'engagement des parties prenantes sectorielles clés en faveur de la bonne mise en œuvre des stratégies de développement. C'est ainsi, par exemple, qu'en Afrique australe l'importance de la société civile a été dûment reconnue, à tel point que les processus associés aux documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté y dépendent de sa participation. Les domaines typiques auxquels les organisations de la société civile ont accordé la priorité dans le cadre de ces

frontières. L'intégration régionale permettra également aux pays africains de renforcer leur pouvoir de négociation et leur visibilité, de mettre au point des solutions communes et d'utiliser les ressources de manière plus efficace, de coordonner les politiques et les réglementations, d'approfondir les réformes et de prévenir et de régler les conflits.

49. L'État développementiste a un rôle crucial à jouer en faisant en sorte que les pays mettent à profit l'intégration pour promouvoir leur développement économique et social, tel que défini dans le cadre du Mécanisme d'évaluation intra- africaine. À cet égard, l'État développementiste se doit de s'engager sans réserve en faveur des initiatives d'intégration régionale et continentale, à savoir celles des communautés économiques régionales et de l'Union africaine. À cette fin, l'État doit mettre en place de solides institutions d'intégration régionale et continentale dotées des mécanismes appropriés pour coordonner, mettre en œuvre et suivre les politiques et les programmes d'intégration; il doit également mettre en place les pouvoirs qui doivent veiller à l'application des mesures prises et demander aux États de rendre des comptes pour toutes mesures qui s'écartent des objectifs, politiques et programmes communs.

50. Cela étant, l'intégration régionale doit aller au-delà de la signature de traités. L'État doit veiller à ce que les objectifs des communautés économiques régionales et de l'Union africaine (à savoir le Traité d'Abuja et le Programme minimum d'intégration) soient traduits concrètement dans les plans et les budgets nationaux. De la même manière, étant une partie prenante essentielle, l'État doit assumer le rôle important de veiller à ce que les politiques convenues de commun accord soient exécutées à l'échelle nationale. En outre, les États doivent s'acquitter de leurs obligations financières vis-à-vis des communautés économiques régionales et continentales, encourager des sources de financement novatrices et nouvelles pour éviter la dépendance à l'égard de l'aide et créer un environnement propice à une participation efficace du secteur privé dans les efforts d'intégration régionale et continentale.

b) Arrangements et partenariats économiques internationaux

51. De nombreux pays africains entretiennent un ensemble complexe de relations économiques avec différents pays et régions du reste du monde. Ils sont également membres d'un certain nombre d'institutions régionales et multilatérales dont les mandats couvrent des questions économiques. Ces relations imposent directement ou indirectement certaines restrictions sur l'aptitude des pays africains à mettre en œuvre leurs propres instruments de gouvernance dans le cadre de leurs stratégies de développement. Cette situation pourrait constituer un domaine potentiel de conflit lorsque les pays africains adoptent l'approche de l'État développementiste, qui considère l'utilisation de tels instruments de gouvernance comme étant parfaitement légitime.

52. Par exemple, théoriquement, tous les pays africains ont des liens avec l'Union européenne, soit dans le cadre de la Convention de Lomé (comme c'est le cas de l'Afrique subsaharienne), soit dans le cadre des Accords euro-méditerranéens d'association ((le cas de l'Afrique du Nord). De la même manière, de nombreux pays africains ont des liens avec les États-Unis dans le cadre de la loi sur la croissance et les opportunités en Afrique (AGOA), et avec plusieurs autres pays de l'OCDE dans le cadre du système généralisé de préférences. Les éléments de non-réciprocité de ces liens n'imposent pas directement de sérieuses restrictions sur la marge d'action économique des pays africains bénéficiaires.

53. Toutefois, la Convention de Lomé a cédé le pas devant les nouveaux accords de partenariat économique. Ceux-ci sont réciproques et font actuellement l'objet de négociation par les quatre groupes sous-régionaux d'Afrique subsaharienne. On ne sait pas encore si les accords finals seront de même nature. Il est cependant certain que leur nature réciproque imposera des obligations additionnelles aux pays africains et aura probablement des incidences sur les accords d'intégration régionale. On devrait s'attendre à ce qu'une fois ces derniers convenus et signés, des initiatives soient prises par les États-Unis pour transformer l'AGOA en un accord réciproque.

54. En tout état de cause, la plupart des pays africains sont déjà membres de l'Organisation mondiale du commerce, dont certains des accords contraignants interdisent un certain nombre de mesures d'investissement commercial. Ainsi, leur adhésion à l'OMC a déjà des incidences sur leur marge d'action, ce qui peut créer, à certains égards, des conflits avec des impératifs généralement liés à l'adoption de l'approche de l'État développementiste.

55. En outre, les principales organisations internationales telles que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) et un certain nombre de donateurs bilatéraux comme le Ministère du développement international du Royaume-Uni et l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), jouent des rôles consultatifs importants grâce à leurs moyens financiers dans de nombreux pays africains. Ces organisations appuient peu ou prou les politiques néolibérales orthodoxes et pourraient rechigner à apporter leur soutien à des politiques résolument étatiques que l'approche de l'État développementiste pourrait considérer comme importantes. Étant donné la lourde dépendance de nombreux pays africains vis-à-vis de l'aide de ces donateurs, la décision d'adopter l'approche de l'État développementiste pourrait être lourde de conséquences et mener à rechercher d'autres sources de financement, au cas où on ne parviendrait pas à convaincre ces donateurs de ne pas s'opposer à ces politiques. Cette situation nécessite également d'améliorer la coordination entre les pays africains pour renforcer l'efficacité des mécanismes et institutions économiques internationaux en matière de développement en faveur du continent, ainsi que pour encourager une coopération Sud-Sud diversifiée et mutuellement bénéfique.

c) Éviter les pièges éventuels liés à l'intervention de l'État

56. L'approche de l'État développementiste et les stratégies et politiques qui lui sont associées accordent beaucoup d'importance à l'intervention directe et indirecte de l'État dans la prise de décisions économiques et toute influence sur le comportement des agents économiques. Ce genre d'intervention va généralement au-delà de ce qui pourrait être nécessaire pour remédier aux problèmes ordinaires de «défaillance du marché » et pourrait ainsi concerner des exemples où le marché est renforcé, voire même supplanté pour des raisons stratégiques. Il paraît donc inévitable que le recours à l'approche de l'État développementiste expose à un certain nombre de risques qui sont associés à l'intervention de l'État.

57. Les risques potentiels varient en importance et en intensité et peuvent être associés au comportement des autorités de réglementation, des producteurs et des consommateurs. En particulier, l'ensemble de l'appareil de l'État peut être contrôlé par des élites ou de puissants groupes d'intérêts spéciaux de telle façon que les objectifs de développement national poursuivis ne tiennent plus compte de ceux arrêtés dans le cadre de débats publics démocratiquement organisés. À un niveau moins élevé, le manque d'intégrité et de professionnalisme de la bureaucratie peut conduire à une prise de décisions

inefficaces en ce qui concerne la répartition des rentes. La corruption à ce niveau pourrait aboutir à l'inefficacité et engendrer des pertes. Un comportement déplacé de la part des organismes de réglementation établis pour définir la qualité des produits et des normes de sécurité et veiller au respect des règlements par les producteurs pourrait déboucher sur « le contournement des règlements », car les responsables de la réglementation corrompus sont « achetés » par ceux qu'ils sont habilités à réglementer. Les producteurs tant du secteur public que privé peuvent également trouver plus profitable d'investir des ressources dans la maximisation de la rente que dans la production. De même, les consommateurs qui bénéficient de subventions pourraient revendre leurs allocations dans le but de réaliser des gains.

58. Afin d'éviter ces pièges éventuels, l'approche de l'État développementiste repose généralement sur un ensemble d'instruments. Premièrement, il faut des dirigeants politiquement engagés qui assument une responsabilité de contrôle importante afin que l'ensemble des décideurs et des agents économiques agissent de manière disciplinée et transparente. Deuxièmement, il y a lieu de mettre en place des institutions politiques, économiques, sociales et de réglementation efficaces et fonctionnelles, de bonnes lois et une application effective des droits de propriété. Troisièmement, une bureaucratie autonome et professionnelle doit demeurer intègre même devant des tentations fortes. Quatrièmement, les principales parties prenantes, en particulier la société civile et les médias, assument également une responsabilité en matière de contrôle, qui permet d'éviter ces risques potentiels.

59. Outre ces mécanismes et arrangements institutionnels, l'approche de l'État développementiste dispose d'un arsenal de moyens d'intervention qui peuvent être utilisés pour éliminer ou du moins limiter l'exposition à ces risques potentiels. Ainsi, les rentes peuvent être allouées de façon transparente et liées à la réalisation d'objectifs convenus. Ces rentes peuvent également être rapidement supprimées lorsque des conditions objectivement déterminées ne justifient plus leur raison d'être. De lourdes peines peuvent être imposées pour utilisation abusive ou détournement de subventions. En fin de compte, le marché peut être utilisé comme moyen supplémentaire de maintien de l'efficacité et de motivation des agents économiques sur le long terme, et servir de cette façon de garde-fous contre la corruption institutionnalisée.

Question à débattre

1. Quels sont les rôles principaux des parties prenantes non étatiques dans la conception, la mise en oeuvre et le suivi des stratégies de développement national ?
2. Comment les pays africains peuvent-ils préserver leur autonomie et leur indépendance vis-à-vis des interventions extérieures et des programmes des donateurs dans l'établissement d'États développementistes fonctionnels ?
3. Que devraient faire les pays africains afin que l'intégration régionale et continentale appuient efficacement le rôle de l'État dans la transformation économique?
4. Comment la communauté internationale et les partenaires de développement peuvent-ils aider les États développementistes de l'Afrique ?
5. Quels effets les accords commerciaux internationaux tels que les accords de partenariat et les institutions économiques, comme l'OMC par exemple, pourraient avoir sur la marge d'action d'un État développementiste en Afrique ?
6. Quels mécanismes faudrait-il mettre en place pour empêcher le contrôle de l'État par des groupes d'intérêt et faire en sorte que les règles du jeu favorisent l'investissement productif au lieu des activités de maximisation de la rente ?
7. Comment les gouvernements peuvent-ils sauvegarder l'intégrité et le professionnalisme des bureaucrates et des responsables de la réglementation de façon qu'ils agissent dans l'intérêt des citoyens en appuyant l'État développementiste ?