

**Séminaires du Centre
de Développement**

**L'Afrique :
réforme
et croissance**

DÉVELOPPEMENT



OCDE 

Préface de
Jorge Braga de Macedo
et Omar Kabbaj



© OCDE, 2000

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

Séminaires du Centre de Développement

L'Afrique : réforme et croissance

Préface par

Jorge Braga de Macedo et Omar Kabbaj



BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT
CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'ORGANISATION
DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996) et la Corée (12 décembre 1996). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Le Centre de Développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques a été créé par décision du Conseil de l'OCDE, en date du 23 octobre 1962, et regroupe vingt-trois des pays Membres de l'OCDE : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, la Finlande, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Suède et la Suisse, ainsi que l'Argentine et le Brésil depuis mars 1994, et le Chili depuis novembre 1998. La Commission des Communautés européennes participe également à la Commission Consultative du Centre.

Il a pour objet de rassembler les connaissances et données d'expériences disponibles dans les pays Membres, tant en matière de développement économique qu'en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de politiques économiques générales; d'adapter ces connaissances et ces données d'expériences aux besoins concrets des pays et régions en développement et de les mettre à la disposition des pays intéressés, par des moyens appropriés.

Le Centre occupe, au sein de l'OCDE, une situation particulière et autonome qui lui assure son indépendance scientifique dans l'exécution de ses tâches. Il bénéficie pleinement, néanmoins, de l'expérience et des connaissances déjà acquises par l'OCDE dans le domaine du développement.



LES IDÉES EXPRIMÉES ET LES ARGUMENTS AVANCÉS DANS CETTE PUBLICATION SONT CEUX DES AUTEURS ET NE REFLÈTENT PAS NÉCESSAIREMENT CEUX DE L'OCDE OU DES GOUVERNEMENTS DE SES PAYS MEMBRES.

*
* *

Also available in English under the title:
REFORM AND GROWTH IN AFRICA

© OCDE, BAfD 2000

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tél. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online : <http://www.copyright.com/>. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Avant-propos

Cette publication a été préparée à l'occasion du Forum international sur les perspectives africaines, organisé conjointement par la Banque africaine de développement et le Centre de Développement de l'OCDE. Elle s'inscrit dans le cadre du programme de recherche du Centre sur le thème : *Nouvelles formes de coopération en Afrique émergente* et des activités de Coopération extérieure du Centre. Le Forum s'est réuni pour la première fois à Paris les 3 et 4 février 2000 sous le titre : *L'Afrique émergente*. Ce volume reprend les contributions présentées lors de cette réunion.

Remerciements

Cette publication a été rendue possible grâce au concours du ministère des Finances, de l'Économie et de l'Industrie de la France qui a gracieusement mis ses locaux à la disposition du Premier Forum international sur les perspectives africaines. Les auteurs remercient en particulier Florence Tordjman de la Direction du Trésor d'avoir facilité cette coopération. Nos remerciements s'adressent également à Henny Helmich, Robert Mondeil, Kemal Saiki et Catherine Duport pour la part active qu'ils ont joué dans l'organisation du Forum ainsi qu'à Sheila Lionet, Véronique Sauvat, Richard Ward et Maryvonne Briand sans lesquels la production de ce livre n'aurait pu être menée à bien. Enfin, ce livre ne serait pas complet sans mentionner le rôle clé de Jean Bonvin, ancien Président du Centre de Développement, dans le lancement du Forum.

Table des matières

Préface	
<i>Jorge Braga de Macedo et Omar Kabbaj</i>	7
Allocution d'ouverture	
<i>Philippe de Fontaine Vive</i>	9
Introduction	
<i>Omar Kabbaj</i>	13
L'Afrique émergente : une synthèse des débats	
<i>Colm Foy et Andrea Goldstein</i>	21
PREMIÈRE PARTIE	
POINTS DE VUE SUR LES RÉFORMES	
Les réformes en Ouganda	
<i>Gerald M. Ssendaula</i>	35
Le processus de réforme vu d'Europe	
<i>Uschi Eid</i>	41
Privatisations : les enjeux	
<i>S.C. Nwokedi</i>	49
Santé, conflits et mondialisation	
<i>Rino Serri</i>	57
Rôle du secteur privé	
<i>Mabouso Thiam</i>	61
L'importance de la stabilité financière	
<i>Ismail Hassan Mohamed</i>	65
Repenser les relations entre l'Europe et l'Afrique	
<i>Luís Filipe Marques Amado</i>	71
Quels défis pour demain ?	
<i>Ahmed El Madani Diallo</i>	73
Investir en Afrique : risques et opportunités	
<i>Jean-Louis Terrier</i>	77

DEUXIÈME PARTIE
RÉSULTATS DES POLITIQUES ET NOUVEAUX DÉFIS

Mesurer les réformes	
<i>Federico Bonaglia, Andrea Goldstein et Christine Richaud</i>	83
Gouvernance et croissance	
<i>Abdallah Hamdok et Henock Kifle</i>	121
Développement du capital humain	
<i>M.N. Hussain, S.S. Moyo, T.W. Oshikoya</i>	141
Scénarios pour 2020	
<i>Jean-Claude Berthélemy et Ludvig Söderling</i>	171
Programme	201
Liste des participants.....	205

Préface

L'adoption progressive de politiques macro-économiques raisonnées, en parallèle avec des réformes structurelles, a contribué à remettre la plupart des économies africaines sur le chemin de la croissance. Mais les fondations de cette reprise restent fragiles, comme le montrent les effets de la crise asiatique, les défaillances des mécanismes de gouvernance et la faiblesse des effets de diffusion qui n'ont pas réellement permis de réduire l'extrême pauvreté.

La Banque africaine de développement et le Centre de Développement de l'OCDE ont pris acte du besoin de créer un instrument d'analyse et de dialogue sur les perspectives de croissance et les défis politiques de l'Afrique et ont décidé de mettre en place un *Forum international sur les perspectives africaines*. La première réunion de ce Forum s'est tenue en février 2000 sur le thème de l'« Afrique émergente ». La pertinence du sujet et son actualité ont fait le succès du Forum : plus de 300 participants, dont des ministres et des décideurs des pays d'Afrique et de l'OCDE, des experts et des représentants de gouvernements, de la presse et du monde des affaires, se sont rassemblés au Centre de conférences du ministère français des Finances, à Bercy.

La réunion a donné aux participants l'occasion de débattre des réformes en cours en Afrique et de leur aptitude à traiter les principaux goulets d'étranglement qui freinent la croissance, à éliminer les grandes distorsions qui affectent le fonctionnement des marchés intérieurs et à promouvoir l'intégration de ce continent dans l'économie mondiale.

Trois points particulièrement importants ont été soulignés. Tout d'abord, on a observé une convergence croissante chez les décideurs présents sur la manière de fixer les priorités de la réforme des institutions nationales et d'utiliser la coopération et l'aide au développement afin de briser les immobilismes. Ensuite, les participants ont insisté sur la nécessité de créer des interactions plus positives entre l'aide extérieure et les réformes intérieures. Enfin, l'ouverture des marchés commerciaux mondiaux aux pays africains est apparue comme un facteur fondamental de l'amélioration du fonctionnement des marchés nationaux eux-mêmes.

Cet ouvrage fait la synthèse des exposés et des débats du Forum. Il nous semble que du fait de sa parution rapide — quelques mois seulement après la réunion — il pourra nourrir les discussions sur les stratégies de croissance en Afrique et contribuera à la mise en œuvre d'initiatives novatrices visant à renforcer la gouvernance dans une économie mondialisée. Il est en outre nécessaire de poursuivre une analyse approfondie

des défis auxquels est confrontée l'Afrique, et de faire connaître plus largement ces questions : c'est sur cette base que nos deux institutions renforceront au cours des années à venir leur fructueux partenariat.

Nous souhaitons exprimer notre gratitude aux auteurs pour la diligence avec laquelle ils nous ont fait parvenir leurs révisions, ainsi qu'aux participants pour l'excellence de leurs interventions au cours du Forum. Grâce à eux, cet ouvrage devrait retenir durablement l'attention de tous ceux qui s'intéressent au développement en général, et à l'Afrique en particulier.

Jorge Braga de Macedo
Président
Centre de Développement de l'OCDE
Paris

Omar Kabbaj
Président
Banque africaine de développement
Abidjan

avril 2000

Allocution d'ouverture

Philippe de Fontaine Vive

Consacrer ce forum au thème de « l'Afrique émergente » paraît audacieux, car mis à part quelques pays (République d'Afrique du Sud, Botswana, île Maurice) pour lesquels ce qualificatif semble adapté, ce n'est pas encore l'image que nous avons du continent africain. Viennent davantage à l'esprit les défis qui doivent encore être relevés en dépit des progrès réalisés depuis dix ans et des efforts constants de la communauté internationale pour appuyer ces évolutions.

Soulignons plutôt les conditions à remplir pour atteindre cet objectif dans les prochaines années :

- vaincre la pauvreté et combattre le fléau du sida ;
- poursuivre les réformes aujourd'hui bien engagées qui permettront d'assurer le développement économique et humain de l'Afrique ;
- renforcer le partenariat avec la communauté financière internationale pour en finir avec le surendettement, catalyser des investissements privés vers l'Afrique et parvenir à mieux insérer le continent dans le commerce mondial.

Le recul de la pauvreté et la lutte contre le sida restent les principaux défis du continent africain pour le prochain millénaire

Le défi de la pauvreté en Afrique reste entier car l'amélioration récente de la situation économique de l'Afrique est encore insuffisante et son insertion dans l'économie mondiale trop marginale pour l'entraîner dans le cercle vertueux de la croissance.

- Le dernier rapport d'évaluation de la Banque mondiale soulignait la spécificité de l'Afrique subsaharienne où le nombre de pauvres en valeur absolue continue d'augmenter et où, par rapport à toutes les autres régions du monde, les progrès réalisés ces dix dernières années dans les domaines de l'accès à l'éducation et à

la santé sont les plus lents. En effet, il semble désormais admis que des taux de croissance minima de 5 à 8 pour cent sont nécessaires pour avoir un impact effectif sur la croissance et sur le développement économique et social.

- De surcroît, l'Afrique est confrontée à un grave problème de santé publique lié à l'épidémie du sida. C'est un véritable fléau qui pourrait réduire à néant tous les efforts de développement de ce continent. Quelques chiffres l'illustrent : plus de 11 millions d'Africains sont déjà morts et 22 millions sont atteints par cette maladie qui touche 34 millions de personnes dans le monde. Dans de nombreux pays africains, l'espérance de vie a aujourd'hui régressé : un quart des adultes sont infectés au Zimbabwe et au Botswana ; un enfant né aujourd'hui en Zambie a une chance sur deux de mourir du sida ; dans beaucoup d'autres pays africains, la probabilité de mourir du sida est supérieure à un sur trois. La communauté internationale ne pourra plus longtemps rester sans agir sur cette question : il en va de l'avenir de l'Afrique, et la réunion récente du Conseil de Sécurité de l'ONU sur ce sujet le prouve. La France a déjà fait des propositions concrètes en finançant à travers le Fonds de solidarité thérapeutique international des projets de prévention et de traitement en Côte d'Ivoire et au Mali. Notre volonté est, en concertation avec l'OMS, l'ONUSIDA et les autres bailleurs de fonds comme la Banque africaine de développement ou la Banque mondiale, d'aller plus loin.

Seule la poursuite des réformes aujourd'hui bien engagées permettra d'atteindre l'objectif d'un développement économique et social durable en Afrique

Les résultats économiques récents du continent africain traduisent le succès des politiques d'ajustement structurel lorsqu'elles sont appliquées avec persévérance, même si ces résultats sont encore contrastés. La croissance annuelle du PIB réel de l'Afrique a atteint 4 pour cent en moyenne ces cinq dernières années. Les taux d'inflation ont été ramenés à un seul chiffre alors qu'ils avoisinaient les 40 pour cent dans la première moitié des années 90. Ces performances devraient être aujourd'hui amplifiées par le retour à une conjoncture économique mondiale plus favorable après le choc de la crise financière internationale. Elles doivent se traduire par une répartition des fruits de la croissance au bénéfice des plus démunis dans ces pays. Cela suppose une meilleure répartition des dépenses publiques et la définition de priorités nationales clairement orientées sur l'investissement humain et sur la réduction de la pauvreté.

Les économies africaines restent fragiles car elles reposent encore trop souvent sur une monoproduction et dépendent des cours des produits de base qui ont encore subi ces derniers mois d'importantes fluctuations. La diversification des économies africaines reste un défi. Les pays d'Afrique doivent s'employer à éliminer les obstacles à l'efficacité économique, à la productivité et à la compétitivité. Les réformes du secteur financier doivent stimuler l'épargne intérieure et optimiser l'affectation des ressources. De plus, les économies africaines manquent d'infrastructures de qualité, notamment de réseaux de transport et de communication, pour favoriser le

développement harmonieux des échanges. Il est nécessaire pour cela de mobiliser durablement d'importantes ressources publiques et privées. Ces dernières ont trop longtemps ignoré l'Afrique.

Or cette mobilisation de l'investissement privé ne sera possible que dans des pays non fragilisés par des instabilités politiques incessantes : le retour à la paix est un préalable, une condition *sine qua non* pour permettre le développement durable du continent africain.

Au-delà, un consensus existe désormais pour affirmer qu'il ne sert à rien de prôner la stabilité macro-économique si des efforts importants ne sont pas également faits pour renforcer la capacité institutionnelle de ces États, pour promouvoir la transparence dans la gestion des affaires publiques, pour adapter les cadres réglementaires et pour lutter contre la corruption.

Le soutien de la communauté financière internationale reste plus que jamais nécessaire en Afrique pour que les réformes de fond engagées dans de nombreux États africains soient une réussite.

Renforcer le partenariat avec la communauté financière internationale pour en finir avec le surendettement, catalyser des investissements privés vers l'Afrique et mieux insérer le continent dans le commerce mondial

Le maintien de l'aide publique au développement reste indispensable car les flux privés internationaux n'ont bénéficié que marginalement aux pays les plus pauvres, et notamment à ceux d'Afrique. C'est la raison pour laquelle la France continue d'être le pays du G7 le plus généreux en matière d'aide publique au développement.

Cette aide publique au développement, en stagnation, doit à l'avenir être mieux concentrée sur les pays qui en ont le plus besoin. C'est notamment le motif pour lequel la France a plaidé et obtenu que la moitié des ressources de l'AID-12, principal fonds concessionnel de la Banque mondiale, soit consacrée à l'Afrique subsaharienne. Les accords sur la reconstitution des ressources du Fonds africain de développement et sur la cinquième augmentation de capital de la BAfD devraient leur permettre de jouer dans les prochaines années un rôle important pour accompagner les pays africains dans ces réformes structurelles, en partenariat avec les autres institutions de Bretton Woods.

Un des principaux défis de ces prochaines années est de vaincre le surendettement des pays africains : 1999 marque à cet égard une étape décisive puisque le Sommet du G7 de Cologne a décidé de l'élargissement et du renforcement de l'initiative sur la dette des pays pauvres très endettés qui définit un cadre adéquat pour traiter l'endettement bilatéral et multilatéral de ces pays. Cette initiative représente un effort international considérable de 70 milliards d'euros d'annulations de dettes et concerne potentiellement 33 pays africains sur 41 pays éligibles.

Elle répond à trois préoccupations essentielles pour la France :

- *la solidarité*, qui doit conduire à accorder aux pays le traitement le plus favorable possible. A ce titre l'effort français s'élèvera à 7 milliards d'euros ;
- *l'équité*, qui fonde la France à attendre un partage équitable de la charge avec ses partenaires au sein du Club de Paris et avec les institutions financières internationales ;
- *la responsabilité*, qui justifie que ces mesures de soutien exceptionnel bénéficient aux pays qui conduisent des politiques irréprochables en matière de gestion économique et sociale et de bonne gouvernance.

Le traitement de la dette doit servir le développement et permettre aux pays éligibles de financer les dépenses prioritaires pour lutter contre la pauvreté. Cela nous a conduit à soutenir pleinement la nouvelle approche des institutions de Bretton Woods qui, tirant « les leçons des expériences passées et de leurs échecs » selon le jugement de Michel Camdessus, viennent de renouveler leur conception du développement et leurs instruments financiers en plaçant l'objectif de réduction de la pauvreté au cœur du dispositif : les gouvernements définiront ainsi eux-mêmes leurs priorités budgétaires pour soutenir la croissance et lutter contre la pauvreté et établiront des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté agréées par les institutions de Bretton Woods qui formeront de véritables contrats de confiance les liant à leur population et à la communauté internationale.

A quoi servirait d'annuler la dette et d'apporter d'importantes ressources d'aide publique si dans le même temps les pays pauvres ne peuvent pas exporter leurs productions ? Améliorer progressivement l'intégration de l'Afrique dans le commerce mondial est une priorité : cela suppose de renforcer l'accès au marché des pays de l'OCDE. La Convention de Lomé a déjà offert dans le passé, et continue d'offrir aujourd'hui, au commerce des pays ACP un cadre plus favorable en Europe que dans les deux autres grandes économies mondiales (États-Unis et Japon). Dans la nouvelle Convention, en cours de finalisation, ce dispositif va évoluer en préservant la progressivité de l'intégration au commerce mondial et en soutenant la dynamique régionale.

C'est donc une fenêtre d'opportunité qui s'ouvre à la veille de ce nouveau millénaire pour un renouveau du continent africain, à condition que la lutte contre la pauvreté soit au cœur des priorités nationales.

Introduction

Omar Kabbaj

Le processus de réforme en Afrique

Un bref survol des conditions politiques, économiques et sociales de l’Afrique à l’aube de ce 21^e siècle permet de constater que la région a été le théâtre de profonds changements au cours de ces dernières années. Certes, aux yeux de l’observateur superficiel, le continent reste marqué par des conflits et par la lenteur de ses progrès économiques. La réalité est que, en dépit de ces situations regrettables, la situation des pays africains a subi de profondes transformations. En même temps, les conditions politiques, économiques et sociales présentent des disparités croissantes entre sous-régions et la situation actuelle est beaucoup plus complexe que le tableau simpliste si souvent dépeint par certains médias.

En portant un regard sur les conditions politiques, économiques et sociales de l’Afrique, il est utile de prendre du recul et de se rappeler qu’au début des années 80, une grande partie du continent était en proie à une crise économique et politique. Sur le plan politique, peu de progrès étaient faits quant à l’adoption de formes de gouvernement démocratiques, l’Afrique du Sud ne s’était pas encore affranchie du joug de l’apartheid et une grande partie de l’Afrique australe connaissait des troubles. De même, la quasi-totalité des pays de la région se heurtait à des difficultés économiques et les acquis sociaux des premières années de l’indépendance étaient gravement menacés.

Vers le milieu des années 80, il est clairement apparu à bon nombre de pays africains que de profondes réformes s’imposaient pour freiner et inverser la grave détérioration de leur situation économique et sociale. Ce constat les a amenés à adopter des programmes de réformes de grande ampleur avec l’appui de la communauté internationale. Le fait que ces réformes de la première génération — souvent très controversées au départ — soient aujourd’hui largement approuvées, révèle qu’une nouvelle conception du développement a été adoptée par la plupart des pays africains.

En bref, cette nouvelle conception présente les caractéristiques suivantes : une importance accrue est accordée au marché pour la répartition des ressources et au secteur privé pour générer une croissance économique rapide ; il est admis que l'application de politiques macro-économiques prudentes est indispensable à la création d'un environnement favorable à l'investissement et au développement de l'entreprise ; les systèmes de bonne gouvernance sont importants pour promouvoir le développement durable ; il est nécessaire d'adopter une stratégie d'industrialisation axée sur l'exportation et de favoriser une plus grande intégration à l'économie mondiale ; et les capitaux étrangers jouent un rôle essentiel pour augmenter les ressources intérieures destinées au développement et accéder à la technologie moderne et aux marchés extérieurs.

L'adoption de cette nouvelle conception du développement par la plupart des pays africains s'est traduite par une amélioration marquée de la performance des économies africaines au cours de ces dernières années. Cette évolution a également suscité de nouveaux espoirs quant à la capacité du continent à accélérer la croissance économique et à faire reculer la pauvreté. A l'examen des résultats économiques des pays africains, on s'aperçoit qu'un retournement est intervenu dans la situation économique d'une grande partie du continent au cours des années 90.

Les graves difficultés économiques auxquelles la plupart des pays africains avaient été confrontés dans les années 80 ont perduré durant la première moitié des années 90. Ainsi, de 1990 à 1994, la croissance réelle du PIB s'est établie en moyenne à 1.6 pour cent seulement par an, ce qui s'est traduit par une baisse de 1.3 pour cent du revenu par habitant. Les profondes distorsions macro-économiques enregistrées sur une grande partie du continent se sont soldées par un taux moyen d'inflation de 27.4 pour cent durant la première moitié de la décennie et un déficit budgétaire moyen correspondant à 5.1 pour cent du PIB.

En revanche, de 1995 à 1999, le taux moyen de croissance a atteint près de 4 pour cent par an et le revenu par habitant s'est accru de 1.8 pour cent par an. La croissance a été très largement répartie, étant donné que près des trois quarts des pays ont enregistré des taux de croissance positifs. D'autres indicateurs montrent aussi que les pays africains ont commencé à adopter des politiques saines. Le taux annuel d'inflation a chuté d'un niveau record de 42 pour cent en 1994 à moins de 10 pour cent en 1999. De même, les déficits budgétaires moyens représentent actuellement moins de 3 pour cent du PIB dans la région.

L'Afrique émergente

Si la performance économique s'est sensiblement améliorée, ces dernières années, dans la plupart des pays africains, à l'exception de ceux qui ont connu des conflits ou souffert de conditions climatiques défavorables, il est un groupe de 20 à 25 pays dont la performance est supérieure à la moyenne. On peut véritablement dire que ces pays forment l'« Afrique émergente », au sens large.

Ce groupe comprend un petit nombre de pays africains à revenu intermédiaire qui ont tout juste rejoint les rangs des marchés émergents du monde. Au cours de la décennie écoulée, ces pays ont mis en œuvre de profondes réformes structurelles — notamment des privatisations à grande échelle et le développement des marchés financiers — instaurant ainsi un environnement propice à l'essor du secteur privé. Ils ont également pris d'importantes mesures pour s'intégrer à l'économie mondiale en rationalisant leurs régimes commerciaux. Certains, tels le Maroc, la Tunisie et l'Afrique du Sud, sont allés plus loin et ont conclu des accords d'association avec l'Union européenne prévoyant une libéralisation généralisée des échanges et une coopération dans plusieurs domaines. Ces pays recueillent l'essentiel de l'investissement étranger — direct ou sous forme de prise de participations — dont bénéficie le continent. Cet investissement est passé d'une moyenne de 2.5 milliards de dollars durant la première moitié des années 90 à 4.5 milliards de dollars sur la période 1995–98.

Ce groupe se compose également d'un grand nombre de pays à faible revenu, qui ne font pas encore partie des marchés émergents, mais qui ont commencé à transformer leurs économies grâce à des réformes économiques soutenues. Pour ce groupe de pays, la croissance réelle s'est située entre 4 et 8.6 pour cent sur la période 1995–99, atteignant une moyenne de 5.5 pour cent. L'amélioration sensible de leurs politiques économiques trouve son illustration dans la faiblesse de l'inflation, qui s'est en moyenne élevée à 9.7 pour cent, et du déficit budgétaire, qui s'est établi à 2.6 pour cent en 1999.

L'Afrique au 21e siècle

A l'aube de ce 21e siècle, l'avenir du continent suscite un certain nombre de grandes interrogations, les plus saillantes étant les suivantes : quels sont les principaux défis auxquels l'Afrique est confrontée ? Quelles mesures les pays africains devraient-ils prendre pour s'assurer une meilleure place dans le concert des nations ? Quel type d'appui les partenaires du continent devraient-ils lui apporter ?

L'Afrique aura quatre défis fondamentaux à relever au cours du 21e siècle : atteindre une croissance économique durable et faire reculer la pauvreté, de telle sorte que de plus en plus de pays rejoignent les marchés émergents ; faire face aux enjeux de la mondialisation et de l'intégration régionale ; instaurer des systèmes de bonne gouvernance ; et s'assurer que le développement est respectueux de l'environnement.

Pour réussir le pari de la croissance économique et de la mondialisation, les pays africains ayant rejoint le groupe des marchés émergents devront mettre en œuvre d'autres réformes structurelles pour rendre leurs économies plus compétitives sur le marché mondial. Ils devront pour cela continuer d'appliquer des politiques monétaires et budgétaires prudentes, accélérer le rythme de la privatisation, améliorer le cadre juridique et réglementaire et investir dans le capital humain afin de se doter de compétences modernes. Ces pays devront également approfondir leurs réformes

financières et renforcer leurs marchés financiers. Grâce à ces mesures, les économies devraient se trouver davantage diversifiées et plus étroitement intégrées à l'économie mondiale.

Pour porter la croissance économique à 6–8 pour cent par an et ainsi faire reculer la pauvreté de manière significative, les économies à faible revenu d'Afrique devront engager des actions concertées dans un certain nombre de domaines, et notamment :

- accroître le niveau et le rendement de l'investissement en approfondissant les réformes du secteur financier et en instaurant un environnement propice à l'investissement étranger ;
- renforcer le rôle du secteur privé en rationalisant le cadre juridique, judiciaire et réglementaire ;
- développer les infrastructures en favorisant le partenariat entre secteur public et secteur privé ;
- accroître l'investissement dans le capital humain et promouvoir l'équité entre hommes et femmes, plus particulièrement dans le domaine de l'éducation de base et des soins de santé primaires ;
- rompre avec la marginalisation du continent dans les échanges internationaux en augmentant les exportations traditionnelles et en encourageant la production et l'exportation d'articles manufacturés et de services ;
- prendre de nouvelles initiatives en vue de renforcer les structures d'intégration régionale et les rendre plus efficaces en encourageant le « régionalisme ouvert » et la production commune de biens et de services d'infrastructure.

L'instauration de la bonne gouvernance sera, pour l'ensemble des pays du continent, l'un des principaux défis du 21^e siècle. Il est à présent reconnu que non seulement la bonne gouvernance constitue un important objectif en elle-même, mais également qu'elle est indispensable à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté à long terme. La promotion de la bonne gouvernance passe par le renforcement de la gestion du secteur public — en particulier celle des finances publiques — par la réforme de la fonction publique, par le renforcement du cadre juridique et de l'appareil judiciaire, ainsi que par une participation plus active des parties prenantes au processus de décision. En outre, une attention particulière doit être portée à la lutte contre le fléau de la corruption.

Enfin, un autre pari important pour les pays africains est de veiller à l'accélération de la croissance économique dans le respect de l'environnement. Aujourd'hui, l'Afrique est en proie à de graves problèmes environnementaux, tels que la déforestation rapide, la dégradation des terres, la baisse du niveau des ressources en eau et l'érosion des zones littorales. Tout doit être mis en œuvre pour juguler cette évolution, mais aussi pour éviter que l'accélération de la croissance économique ne vienne accentuer les problèmes.

Soutien de la communauté internationale

Les efforts que les pays africains déploient pour développer et transformer leurs économies et lutter contre la pauvreté nécessiteront, pendant quelque temps encore, le soutien de la communauté internationale. Cette communauté devrait apporter aux pays africains ayant rejoint — ou en passe de rejoindre — les rangs des marchés émergents une aide dans trois domaines :

- dans l'expansion des échanges, grâce à la bonne mise en œuvre des accords commerciaux existants et à leur élargissement à d'autres pays ;
- dans la prise de mesures supplémentaires visant à accroître les flux de capitaux privés ;
- dans les actions menées par ces pays en vue de réduire leur dette extérieure à travers des mécanismes fondés sur le marché.

Pour les pays à plus faible revenu, l'appui de la communauté internationale sera indispensable dans trois domaines similaires, dont le premier concerne l'accroissement du volume de ressources préférentielles, par le renversement de la tendance malheureuse à la baisse de l'aide publique au développement (APD) enregistrée au cours de ces dernières années. Cette aide s'élève actuellement à 0.22 pour cent du PNB des pays de l'OCDE, un pourcentage très inférieur à l'objectif de 0.7 pour cent fixé par les Nations unies. Les pays de l'OCDE pourraient, à cet égard, revoir leur aide en vue de combler les énormes déficits de ressources.

Le deuxième domaine concerne le développement des exportations des pays africains à faible revenu. A l'heure actuelle, des barrières tarifaires et non tarifaires empêchent le plus souvent l'expansion des exportations africaines. C'est pourquoi la communauté internationale devrait prendre les mesures qui s'imposent en vue de lever ces barrières et d'ouvrir leurs marchés nationaux aux exportations africaines. Les négociations actuelles entre l'Union européenne et les pays ACP devraient répondre à ces préoccupations.

Le troisième domaine est l'allègement de la dette extérieure de l'Afrique, estimée à quelque 336 milliards de dollars en 1999. La communauté internationale des bailleurs de fonds a récemment pris une initiative importante visant à réduire la dette des pays pauvres très endettés (PPTE). Le cadre renforcé de l'initiative PPTE à laquelle participe la Banque africaine de développement représente une avancée notoire. Son succès dépendra toutefois de la mise à disposition de ressources suffisantes par la communauté internationale des donateurs. Même si nous nous félicitons du soutien renouvelé que les ministres du G7 ont exprimé en faveur de l'initiative PPTE lors de leur réunion de Tokyo, il reste que l'initiative n'est pas encore financée dans sa totalité. En outre, si nous voulons apporter une solution globale au problème de la dette, il nous faudra relancer les actions menées antérieurement en vue de résoudre le problème de la dette des pays sortant de conflits qui, à l'heure actuelle, ne sont pas couverts par l'initiative PPTE.

Un dernier domaine de coopération essentiel pour les efforts de développement de l’Afrique est l’appui dont les pays africains ont besoin pour améliorer leurs systèmes de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption. A cet égard, les actions menées par l’OCDE en vue de combattre à la racine le problème de la corruption méritent d’être soulignées. Cependant, d’autres mesures devront être prises pour réaliser cet objectif, y compris un soutien accru des pays de l’OCDE à la réduction des ventes d’armes aux pays africains.

Rôle du Groupe de la Banque africaine de développement

Abordons à présent le rôle que la Banque africaine de développement devrait jouer, conformément à sa mission, dans la promotion de la croissance économique et la lutte contre la pauvreté en Afrique, en vue d’aider ses pays membres à relever les défis qui les attendent au 21^e siècle. En 1999, à la suite de larges consultations avec tous les actionnaires et bon nombre de partenaires, la Banque a adopté une nouvelle *Vision*, qui est appelée à guider ses activités futures et à l’aider à mieux répondre aux besoins des pays membres régionaux. La *Vision* fait de la réduction de la pauvreté et de la croissance économique durable en Afrique l’objectif primordial des interventions de la Banque.

Depuis 1967, la Banque a approuvé plus de 2 300 opérations d’un montant cumulé de 35 milliards de dollars. Pour chacun des exercices 1998 et 1999, le Groupe de la Banque a approuvé des prêts, dons, prises de participation et allègements de dette, pour un montant total de 1.7 milliard de dollars par exercice. Au cours de ces dernières années, la Banque a mobilisé des ressources considérables pour continuer à remplir sa mission de manière satisfaisante. Le capital de la Banque a été augmenté de 35 pour cent en 1999, ce qui lui a permis d’accroître dans une très large mesure sa capacité à mobiliser des ressources sur les marchés internationaux des capitaux. De même, la huitième reconstitution des ressources du Fonds africain de développement (FAD–VIII) permettra à la Banque de dégager 3.4 milliards de dollars de ressources à conditions préférentielles pour les pays à faible revenu, durant la période 1999–2001.

Les prêts non bonifiés de la Banque en faveur de pays solvables — dont certains font maintenant partie des marchés émergents — ont affiché une nette reprise au cours de ces dernières années. Cette reprise est essentiellement due aux mesures adoptées en vue d’introduire de nouveaux produits de prêts et à la demande accrue de ressources de la part de ces pays. Ces produits, au nombre desquels figurent des produits de gestion des risques, sont plus souples et mieux adaptés aux différents besoins des clients de la Banque.

Entre 1995 et 1999, ces prêts octroyés sous plusieurs formes ont atteint 4 milliards de dollars. Les programmes d’ajustement structurel et sectoriel ont constitué l’un des principaux domaines d’intervention de la Banque. Ces prêts à l’appui de réformes ont permis de stabiliser l’environnement macro-économique et de réformer les principaux

secteurs, notamment le secteur financier et celui du commerce extérieur. La Banque a également financé de grands projets d'infrastructure, secteur auquel elle a consacré 30 pour cent de ses approbations durant la période 1995–99. De même, elle a accordé un montant total de 1.2 milliard de dollars sous forme de lignes de crédit en faveur de grandes banques nationales et sous-régionales de développement, aux fins de rétrocession à de petites et moyennes entreprises.

Reconnaissant le rôle essentiel que le secteur privé doit jouer dans la réalisation de taux de croissance économique plus élevés, la Banque s'est employée à renforcer son guichet destiné au secteur privé et a adopté, en 1996, une nouvelle stratégie dans ce domaine. Ainsi, la Banque fournit maintenant une assistance aux pays pour les aider à instaurer un cadre propice à l'entreprise privée. Elle finance directement des projets du secteur privé avec une vaste gamme d'instruments, participe et aide au financement de projets d'infrastructure, y compris dans le cadre de programmes dits de construction–exploitation–transfert (CET). En outre, la Banque fournit une assistance aux programmes de privatisation et aide à promouvoir les petites et moyennes entreprises.

Ces dernières années, la Banque a apporté un soutien accru au secteur privé, en faisant passer ses prêts et investissements dans ce secteur de 22 millions de dollars en 1996 à 133 millions de dollars en 1999. Ces engagements représentent actuellement près de 10 pour cent des interventions de la Banque. Une attention particulière a été accordée au financement des infrastructures — en prenant, par exemple, des participations dans des fonds destinés aux infrastructures, tels que le Fonds d'infrastructure pour l'Afrique de 500 millions de dollars — et des petites et moyennes entreprises (PME).

Les opérations de prêt de la Banque dans les pays à faible revenu ont principalement visé à soutenir les actions que ces pays mènent pour promouvoir la croissance économique et réduire la pauvreté. Ces dernières années, conformément à la *Vision* de la Banque, la priorité a été accordée aux secteurs agricole, social et des transports. La Banque a également mis en place l'initiative du FAD en faveur de la microfinance en Afrique (AMINA), dont l'objectif est de renforcer la capacité des institutions existantes de microfinance à prêter aux pauvres qui, à l'heure actuelle, n'ont pas accès aux institutions de crédit du secteur structuré.

En plus de l'octroi de ces ressources, la Banque a commencé à jouer, dans le cadre de l'initiative PPTE, un rôle important dans la réduction de la dette des pays membres régionaux. Pour les années à venir, elle s'engage à accorder 2.3 milliards de dollars d'allègement de dette à des pays éligibles. A cet effet, elle a déployé des efforts considérables pour mobiliser des ressources internes et des ressources provenant de sources bilatérales ou multilatérales.

L'Afrique émergente : une synthèse des débats

Colm Foy et Andrea Goldstein

Introduction

Le retard qu'accusent les économies d'Afrique par rapport à celles d'autres régions en développement se réduit, mais il n'en demeure pas moins important. Pourtant, certains signes montrent que quelques pays s'adaptent mieux aux exigences d'une nouvelle économie mondiale, cherchant à s'engager dans le sentier de croissance tracé par les économies dynamiques d'Asie et d'Amérique latine. Comment tirer parti de ces éléments prometteurs et comment les mesurer ? Tel est le défi auquel sont confrontés les pays d'Afrique et les institutions internationales. C'est dans ce contexte que la Banque africaine de développement et le Centre de Développement de l'OCDE ont décidé de créer le Forum international sur les perspectives africaines, qui offrira désormais chaque année aux représentants des pays d'Afrique et de l'OCDE l'occasion de confronter leurs points de vue et leur analyse des problèmes économiques du continent.

La diversité est, de toute évidence, un élément important de l'analyse. Cela est vrai tant pour l'approche utilisée dans l'analyse de la croissance économique que pour le contexte dans lequel cette croissance prend place. Le progrès peut être défini par un certain nombre de facteurs déterminés, ou indices, évalués par l'analyse économétrique, mais les éléments socio-politiques, qui se prêtent moins à une évaluation normalisée, sont également importants. La façon dont les techniques de mesure sont appliquées varie aussi nécessairement d'un pays à l'autre, d'une région à l'autre, et même d'une zone à l'autre d'un pays. La question des facteurs externes doit également être prise en ligne de compte et, parmi ces facteurs, le plus important est celui de l'aide ou plutôt de la politique des bailleurs de fonds et des pays bénéficiaires à l'égard de l'aide.

Le renforcement des liens d'interdépendance économique entre les pays de la planète, phénomène souvent résumé par le terme de « mondialisation », exige des économies africaines qu'elles s'adaptent aux nouvelles opportunités et aux nouveaux dangers qui vont de pair. Les nouvelles opportunités sont liées à la plus grande ouverture

des marchés internationaux aux produits africains, et aux possibilités accrues de transferts technologiques et financiers par le biais des investissements directs étrangers et d'autres flux financiers. Le risque pour les pays africains est que leurs marchés « traditionnels », qui sont souvent fondés sur les relations postcoloniales, deviennent plus facilement accessibles à d'autres producteurs, alors que les entreprises locales doivent faire face à la concurrence des produits importés, et surtout des services importés.

Une chose est claire : les pays d'Afrique ou tout autre pays, qui réussissent à exploiter au mieux la situation imposée par l'interdépendance économique internationale, pourront atteindre un taux de croissance suffisant pour assurer un développement durable. Le succès de cette entreprise repose sur la façon de traiter les questions de gouvernance, tant dans la sphère publique que dans le secteur des entreprises. Ces deux domaines sont souvent liés étant donné que les entreprises publiques conservent une place prépondérante dans la plupart des pays en développement, et l'Afrique ne fait pas exception à la règle. Ils sont aussi liés par les relations ouvertes ou discrètes qu'entretiennent les chefs d'entreprises privées avec les responsables gouvernementaux ou les structures publiques. La crise asiatique a montré la vulnérabilité que ces liens peuvent engendrer, même si les paramètres fondamentaux de l'économie sont par ailleurs solides. Toutefois, ces paramètres fondamentaux sont encore précaires dans la plupart des pays africains. Dans ces conditions, les questions de gouvernance prennent encore plus de relief.

L'aide publique au développement est un élément particulièrement important dans la quasi-totalité des pays d'Afrique. Dans la décennie qui a suivi la fin de la guerre froide, les politiques d'aide elles-mêmes ont fait l'objet d'un réexamen du côté des pourvoyeurs d'aide comme du côté des bénéficiaires, dans un contexte marqué par la diminution des flux d'aide. Les impératifs politiques de la guerre froide étaient tels qu'il n'était pratiquement pas un seul projet, même bancal, qui ne puisse trouver un bailleur de fonds ici ou là. Le résultat était que l'aide servait à soutenir des régimes corrompus, dont les méthodes de gestion des affaires publiques étaient inconcevables. Ce sont ces pratiques qui ont érodé la notion d'éthique au sein des administrations. Fort heureusement pour l'Afrique, et incidemment pour les contribuables des pays bailleurs de fonds, cette époque est révolue. Mais elle a laissé en héritage une dépendance à l'égard de l'aide, dépendance dont les pays bénéficiaires ne se sont pas encore défait. Ces pays doivent apprendre à ne plus se contenter de dépenser l'aide, mais à l'attirer en adoptant un mode de gouvernement responsable, en engageant des réformes financières et budgétaires et en réformant le secteur privé. En résumé, sans l'adoption de sains principes de gouvernance, les pays bailleurs de fonds distribueront leur aide de plus en plus chichement. Cela signifie que l'aide doit devenir plus efficace. « En doublant l'efficacité de l'aide, » souligne Jorge Braga de Macedo, Président du Centre de Développement de l'OCDE, « nous pourrons faire plus avec moins. C'est une situation où l'on gagne des deux côtés ». Non seulement, la plus grande efficacité de l'aide sera un plus pour les pays bénéficiaires, mais, dans les pays bailleurs de fonds, elle restaurera la légitimité de la politique d'aide aux yeux des populations.

Le Forum international sur les perspectives africaines est conçu pour offrir « ... une possibilité de combler l'écart entre le monde de l'OCDE et le monde des autres pays ; d'établir un lien entre la sphère de l'analyse et la sphère de la politique ; de fournir un lieu privilégié pour les débats d'idées », a affirmé le Président Macedo en conclusion.

Le processus de réforme en Afrique : état des lieux

L'adoption progressive de politiques macro-économiques prudentes, conjuguée à la mise en œuvre de réformes structurelles, a permis à la plupart des économies d'Afrique d'enregistrer des taux de croissance positifs. Mais ce redressement est compromis par les effets de la crise asiatique, les lacunes des mécanismes de gouvernance, et le peu de progrès qui ont été réalisés jusqu'à présent sur le front de la grande pauvreté. Pour mieux cerner les causes de la vulnérabilité, il faut quantifier le processus des réformes structurelles en Afrique. Les réformes ont été classées en cinq groupes, et un indice récapitulatif pour 23 pays sur la période 1985–1997 a été présenté au Forum. Il montre que :

- la période postérieure à 1990 a été marquée par une ouverture notable des marchés financiers domestiques, des progrès importants dans les réformes commerciales et l'introduction de la TVA dans la quasi-totalité des pays, au point qu'en 1997, les politiques convergeaient nettement dans ces trois domaines ;
- les différences sont plus marquées dans les deux autres domaines (la privatisation et la libéralisation financière internationale). Diverses formules de participation du secteur privé aux services d'utilité publique ont été retenues, mais les mines et le pétrole restent dans le giron de l'État. Rares sont les pays où un effectif important d'entreprises publiques a été cédé au secteur privé, et comme les téléphones mobiles restent aux mains de monopoles, le changement global de l'indice régional reste assez modeste ;
- les choix d'orientation du Botswana, de l'île Maurice et de l'Afrique du Sud étaient relativement neutres au milieu des années 80.

Le problème des indices est bien évidemment qu'ils ne fournissent qu'un instantané fondé sur une série limitée de données. Comme l'a noté Daniel Cohen du Centre de Développement de l'OCDE, il faut démêler toute une cascade de variables si l'on veut commencer à déterminer les mesures à prendre. Ce point a également été souligné par T.W. Oshikoya de la Banque africaine de développement dans sa critique de l'indice : « Comment mesurer les réformes pour fournir des indications aux décideurs ? ». En d'autres termes, même dans les domaines où l'on peut comparer les réformes à l'aune des progrès réalisés, les indications sont moins claires lorsqu'il s'agit des domaines relevant de l'action des pouvoirs publics. Différentes réformes peuvent avoir plus ou moins d'importance selon le pays, sans parler de l'influence qu'une réforme engagée dans un pays peut avoir sur d'autres pays de la région. On peut citer à titre d'exemple la réforme du marché du travail au Nigeria, qui peut influencer sur les politiques des pays voisins du fait même de la taille du Nigeria.

Le problème récurrent que pose la construction d'un indice, et même la production d'une analyse économique sérieuse, c'est celui des mesures. La méthodologie utilisée pour évaluer l'impact des réformes a beaucoup d'importance, et les mesures quantitatives sont insuffisantes, en ce sens qu'il faut les compléter d'une façon ou d'une autre par une évaluation qualitative. Une simple mesure de la privatisation peut induire en erreur si elle ne tient pas compte du contexte de l'action des pouvoirs publics dans lequel cette mesure est effectuée. Au Nigeria, au Kenya et au Zimbabwe par exemple, la privatisation des banques a révélé et accentué les faiblesses du système réglementaire. Ainsi donc, comme l'a souligné Riccardo Faini, Directeur exécutif du FMI, lors du Forum, la quantification est extrêmement difficile compte tenu de la taille des échantillons et de la qualité des données. La valeur attachée à certaines variables peut aussi dépendre de leur positionnement dans le temps et, pour que les réformes macro-économiques puissent produire tous leurs effets, elles doivent précéder les réformes structurelles. Se contenter de compter les réformes engagées dans ces deux domaines n'est pas très utile.

Le contexte de l'action des pouvoirs publics est un des éléments qui déterminent l'applicabilité des réformes macro-économiques comme celle des réformes structurelles. Le problème, là encore, est un problème de gouvernance. Pour Adrian Hewitt, du Overseas Development Institute (ODI), Royaume-Uni, la modification d'un droit de douane procède parfois davantage d'une décision politique dictée par le rapport des forces au niveau régional que d'une décision prise dans la logique des politiques économiques d'un pays donné. Jan J. Sonke, ministre adjoint des Finances du Malawi, a fait une remarque dans le même sens en soulignant que, non seulement les régions sont rarement composées de pays de taille similaire et de même poids, mais qu'elles ont ressenti la libéralisation comme la résultante d'un *big bang*, ne laissant aux petits pays que peu de temps pour s'ajuster et les contraignant à s'adapter aux politiques et aux réformes de leurs voisins plus imposants. Dans ce cas, la variable de politique économique revêt une plus grande importance, ce qu'un indice ne reflète pas toujours correctement. A l'évidence toutefois, les pouvoirs publics ne sauraient prendre de décision rationnelle en l'absence de quantification, de mesures et d'analyse, car leurs choix d'orientation doivent se fonder sur l'information. La difficulté est d'obtenir un niveau suffisant de fiabilité et d'éviter, comme l'ont noté entre autres Sheila Page, de l'ODI et Ademola Oyejide, de l'université d'Ibadan, la tentation d'essayer de faire entrer les résultats dans un moule prédéfini.

Enfin, un indice doit aussi inclure des données sur les flux d'aide bilatéraux et multilatéraux afin de déterminer si les réformes entreprises par les pays sont liées à l'aide internationale. L'aide extérieure peut avoir des conséquences négatives indésirables lorsque les pays bénéficiaires échouent à prendre les mesures nécessaires pour améliorer le processus d'allocation par le marché de leurs maigres ressources.

Gouvernance et développement du capital humain

L'un des grands problèmes des organismes internationaux de développement aujourd'hui est de rendre opérationnelle la notion de bonne gouvernance. De nombreux pays du continent s'attachent à réformer leur mode de gouvernement avec des politiques qui débordent le cadre de la simple réforme politique et ils s'efforcent de modifier les relations entre l'État et l'économie ainsi que les relations entre l'État et le citoyen. Le bilan de cette entreprise est inégal et certains pays connaissent une véritable crise de la gouvernance. Il ne faut pas se contenter des indices généraux mais construire des indices de gouvernance plus désagrégés, en particulier si l'on veut élaborer des instruments efficaces de politique et si la communauté internationale veut utiliser rationnellement le peu de ressources disponibles pour améliorer les modes de gouvernement dans les pays d'Afrique.

Une stratégie efficace de lutte contre la pauvreté implique une approche intégrée, soutenue et multiforme, qui permette de favoriser l'emploi et d'ouvrir des opportunités aux chefs d'entreprises afin de promouvoir une croissance rapide et un développement durable au niveau national et sur l'ensemble du continent. Il faut pour cela investir dans le capital humain par une prestation efficace des services sociaux. Toutefois, le capital humain ne sera d'aucune utilité si des mesures ne sont pas prises pour accroître l'investissement et accélérer la croissance à un rythme qui permette d'absorber l'augmentation de l'offre de main-d'œuvre.

Réagissant aux résultats présentés par Henock Kifle, de la Banque africaine de développement, John Sender, du SOAS, Université de Londres, note que le lien entre la gouvernance et la croissance économique n'est pas clairement établi. Nous savons aujourd'hui qu'il ne suffit pas d'amener les prix à leur « juste niveau » pour stimuler la croissance. Et pourquoi ? La réponse réside dans la gouvernance, mais cet élément est très difficile à mesurer et tout indice de gouvernance sera nécessairement suspect. Pour Mustapha Kassé, de l'université Cheik Antah Diop au Sénégal, les anciennes définitions de la bonne gestion des affaires publiques ne sont plus valables car elles ne tiennent pas suffisamment compte des éléments que sont l'origine du pouvoir politique et les contre-pouvoirs. Si la gouvernance doit conditionner l'aide, en d'autres termes si elle doit devenir une nouvelle conditionnalité, il faut, toujours selon Sender, pouvoir l'évaluer sur la base de critères simples, pratiques, applicables et transparents. D'après Kassé, les indicateurs composites souffrent de l'incorporation de préjugés idéologiques. Pour résoudre ce problème, il faut créer des instituts nationaux de gouvernance et des organes anticorruption qui soient capables de construire des indicateurs nationaux et locaux qu'utiliseraient les gouvernements nationaux et les organismes de financement extérieurs.

En l'absence d'une approche fondée sur la participation des populations et des pays africains, le continent sera à nouveau confiné au rôle de laboratoire utilisé par les institutions extérieures pour expérimenter des solutions dont les échecs éventuels se feront sentir longtemps après que ceux qui les ont imaginées se seront tournés vers d'autres centres d'intérêt. Allechi M'Bet, de l'Université d'Abidjan, a cité l'exemple de la privatisation en Afrique, processus qui, selon lui, a permis à des entreprises publiques des pays de l'OCDE d'acquérir des actifs privatisés. La libéralisation, a-t-il souligné, a créé en Afrique une classe de « salariés pauvres » à côté des chômeurs pauvres que l'on rencontre habituellement sur le continent. Il faut donc évaluer les effets à long terme des réformes sur tous les segments de la société avant de décider quelle réforme entreprendre.

Pour Jean-Claude Berthélemy du Centre de Développement, le choix des mesures de gouvernance doit être fonction de trois éléments : le gouvernement, qui doit s'efforcer de supprimer la pauvreté ; le cadre institutionnel, qui doit encourager la croissance ; et les courroies de transmission. D'après cette analyse, l'influence de la corruption par ses interférences dans la transmission est un élément essentiel pour la recherche parce que les réformes perdent toute raison d'être si leurs effets sont falsifiés par la corruption. Ainsi, les facteurs économiques ne permettent pas à eux seuls d'effectuer une analyse assez fine pour expliquer l'efficacité d'un changement d'orientation ou d'une réforme structurelle étant donné que c'est la politique des pouvoirs publics et même les relations sociales qui déterminent l'impact que l'on peut attendre d'une mesure donnée. Henri-Philippe Cart, de la Direction pour la coopération de la Suisse, a souligné que la liberté de la presse n'est un bien public que si les media obéissent à des normes d'éthique. Dans ces conditions, pour pouvoir faire une analyse valable de la gouvernance, il faut que les mesures et l'analyse embrassent un champ plus large et qu'elles s'appuient sur des outils plus perfectionnés.

On pourrait aborder l'analyse de la bonne gouvernance en se fondant sur une approche qui tienne compte de l'efficacité avec laquelle le secteur public fournit des biens publics. Cette proposition, avancée par Joachim von Braun, de la ZEF (Allemagne), présente l'avantage de permettre des évaluations à l'aide d'instruments économiques et de donner priorité aux mesures de la gouvernance qui tendent vers cet objectif. Cette approche conduit à approfondir la réflexion sur d'autres problèmes du continent africain, en particulier sur les conflits qui continuent d'opposer certains États ou de déchirer certains pays. Lorsque les biens publics ne sont pas partagés de façon équitable ou qu'ils ne sont pas fournis du tout, on aboutit à une disparition totale des normes de gouvernance, situation que nous qualifions d'état de guerre. Cela rejoint également assez bien l'observation de Pedro Couto, du Mozambique, qui estime que la privatisation ne saurait délivrer un gouvernement de sa responsabilité d'adopter de bonnes politiques. Laisser au marché le soin de s'organiser lui-même ne procède pas d'une bonne gouvernance : c'est la marque d'un gouvernement qui se dérobe à ses responsabilités.

Si les réformes conduisent à un affaiblissement tel de l'État qu'il devient incapable d'assumer sa responsabilité fondamentale qui est de fournir des biens publics à la population, elles auront un effet négatif sur la gouvernance au lieu d'avoir un effet positif. Sally Shelton-Colby, Secrétaire générale adjointe de l'OCDE, a appuyé l'observation de Hussain, de la Banque africaine de développement, selon laquelle la formation du capital humain relève de l'éducation ; mais elle relève aussi de la santé. Le Centre de Développement a montré que, dans 19 pays africains, la malnutrition infantile peut atteindre non moins de 50 pour cent de la population concernée, et que la pandémie du sida a des conséquences catastrophiques pour le continent. On ne peut demander au secteur privé de résoudre tous ces problèmes, et les politiques de réformes qui visent à réduire la place de l'État dans l'économie ne doivent pas priver l'État des moyens de combattre ce type de problèmes sociaux, dont les conséquences économiques sont pratiquement incommensurables.

Il faut assurément pousser plus avant la recherche et examiner le lien entre la formation du capital humain et la croissance. Jacqueline Damon, Directeur du Club du Sahel, a souligné que les facteurs culturels et sociaux peuvent avoir une incidence non négligeable sur cette question particulière, qui elle-même implique que la région, plutôt que l'État-nation, ait un rôle plus important dans la mise en valeur du capital humain. Les guerres et les catastrophes naturelles, qui n'ont pas ménagé l'Afrique ces derniers temps, peuvent anéantir des cohortes entières de formation du capital humain, et les mesures à prendre face à de tels fléaux dépassent les moyens des seuls États. C'est un élément que la communauté des bailleurs de fonds doit prendre en ligne de compte. Il faut adopter des politiques qui ont un impact régional et dont la mise en œuvre implique la coopération des pays.

Soumana Sako, ancien Premier ministre du Mali, élargit ce concept en examinant le rôle des femmes dans le développement. « Mettre l'accent sur le rôle des femmes n'est pas seulement une mode, dit-il, c'est aussi une véritable gageure. » Il souligne que l'épidémie du sida pèse d'un poids particulièrement lourd sur les femmes, mais que le rôle économique qu'elles jouent est aussi fort négligé. Lorsque les femmes sont instruites, elles sont souvent perdues pour le marché du travail étant donné qu'elles ne trouvent pas de possibilités d'emploi. Les stratégies concernant le secteur de l'éducation doivent tenir compte du facteur de l'emploi. Si les diplômés quittent le pays ou occupent des emplois non productifs dans le secteur public, l'investissement effectué pour les former sera en grande partie perdu et des ressources rares auront été gaspillées. Le renforcement des capacités est crucial pour éviter le gaspillage des ressources humaines. D'où l'interrogation de Mustapha Kasse : « L'enseignement permet-il véritablement de promouvoir la croissance et donc de faire reculer la pauvreté ? ». Si les dépenses consacrées au secteur de l'éducation en Afrique n'ont cessé d'augmenter depuis que la plupart des pays ont accédé à l'indépendance, il ne semble guère établi que ces dépenses aient eu une incidence notable sur la croissance. En Asie de l'Est toutefois, il est évident que les politiques d'éducation des économies à croissance rapide ont

joué un rôle non négligeable. Le renforcement des capacités implique une formation professionnelle en plus de l'instruction en tant que telle. Pourtant, les pays d'Afrique n'accordent que peu d'attention à cette formation, ce qui pourrait expliquer le faible taux de rentabilité de l'investissement dans le secteur de l'éducation. Lorsque le niveau d'instruction et de formation est élevé, il se produit un exode des cerveaux, les diplômés cherchant à échapper à la faiblesse des revenus, à un avenir bouché et, dans le pire des cas, à la guerre. La question de la gouvernance intervient là encore.

La corruption est un autre problème de gouvernance, peut-être le plus spectaculaire. Ce n'est pas une exclusivité africaine et, de fait, on observe une corruption importante même dans certaines des économies les plus dynamiques d'Asie. Mais dans le contexte africain, elle prend une dimension particulière à cause de l'affaiblissement de l'État et de la dépendance des pays d'Afrique à l'égard des recettes douanières. Pour Mabouso Thiam, qui dirige le Réseau de l'entreprise en Afrique de l'Ouest, l'État est tellement affaibli qu'il n'arrive plus à fournir les moyens de stimuler la croissance par le secteur privé. La fonction du secteur privé est de créer de la richesse et de payer des impôts ; celle de l'État est de répartir les ressources. Lorsque la faiblesse de l'État atteint un niveau important, le secteur informel se développe, concurrençant indûment le secteur privé « légitime » et privant l'État de recettes fiscales, ce qui l'affaiblit encore.

Le rôle du secteur privé n'est pas de modifier l'environnement dans lequel il opère, mais de travailler dans cet environnement. Les entreprises privées préfèrent une mauvaise loi, mais qui est appliquée et dont les effets sont prévisibles, à une bonne loi qui demeure lettre morte. Les bailleurs de fonds reconnaissent maintenant l'importance du secteur privé, mais ils appliquent à son endroit les mêmes méthodes que pour leur coopération avec les États. Toutefois, l'histoire de cette coopération n'est pas exactement parfaite, et il faut adopter une approche différente à l'égard du secteur privé, en mettant davantage l'accent sur le principe de responsabilité, l'utilité et les résultats. Le secteur privé doit, de par sa nature même, fonctionner selon des principes et dans des conditions qui lui sont propres, et les bailleurs de fonds doivent s'adapter à cette réalité. L'attitude à l'égard de la corruption est un bon exemple à cet égard. Pour certains, c'est juste un élément négatif, mais pour le chef d'entreprise c'est tout simplement le prix à payer pour continuer à travailler. La corruption est donc un élément de l'environnement dans lequel doivent opérer les entreprises. La conclusion est que, si l'on veut supprimer la corruption, il faut la remplacer par quelque chose de mieux. C'est là un problème autrement plus ardu que de considérer l'élimination de la corruption comme une fin en soi.

Les bons principes de gouvernance doivent améliorer la capacité de l'État à remplir sa fonction de fournisseur de biens et services publics à la population, et ces biens publics incluent la formation de capital humain, la paix et la stabilité ainsi qu'un environnement sain pour les entreprises. Lorsque ces biens font défaut, l'économie nationale perd sa capacité à s'adapter aux besoins de l'économie mondiale et donc à engendrer la croissance dont la dynamique permet de faire reculer la pauvreté. Le

dialogue sur les politiques est un moyen important d'identifier la forme que doit prendre une saine gestion des affaires publiques dans le contexte de chaque pays, de chaque région. Il est donc indispensable que des mesures soient prises pour intensifier cette concertation, et pour qu'elle continue de produire des idées sur la politique à adopter face aux problèmes de développement de l'Afrique.

Accélérer le décollage

L'expérience des pays d'Asie de l'Est en matière de croissance au cours des trente ou quarante dernières années est celle d'un processus progressif impliquant le rattrapage de l'ensemble de la région à partir d'une situation de sous-développement jugée sérieuse dans les années 50. Certes, l'Afrique subsaharienne en tant que région ne peut encore être considérée comme un candidat à part entière à l'émergence économique, mais, dans certains pays, le PIB par habitant pourrait au moins doubler en l'espace de deux décennies. Ce progrès économique pourrait ensuite gagner le reste du continent si les circonstances sont favorables. Si ces pays peuvent parvenir au statut de pays à revenu intermédiaire, ils seront en bien meilleure position pour commencer à éradiquer la pauvreté, comme le montrent d'autres pays à revenu intermédiaire tels que le Maroc, le Sri Lanka et la Tunisie.

L'émergence de certaines parties du continent africain signifie que certains pays peuvent échapper au piège de la pauvreté et réunir alors les conditions qui leur permettront de s'engager durablement dans la voie du progrès économique. Pour briser le cercle vicieux de la pauvreté, les pays doivent développer largement l'enseignement secondaire et mobiliser des capitaux en s'appuyant sur un système financier moderne, deux éléments qui font souvent défaut dans les pays à faible revenu. En dehors de l'Afrique du Sud, de l'île Maurice et du Botswana, aucun pays subsaharien n'a enclenché un processus de convergence soutenu, mais des progrès sont perceptibles dans plusieurs pays subsahariens depuis quelques années. Il est donc utile de continuer à évaluer la durabilité de ce processus et de déterminer s'il peut être considéré comme une étape préliminaire vers l'émergence économique.

Compte tenu de l'importance de la dette accumulée par de nombreux pays africains, dette dont le service absorbe une fraction significative des recettes d'exportation et d'autres entrées de capitaux, l'aide et les remises de dette restent des instruments importants d'assistance pour le continent. Les relations extérieures, sous la forme d'accords commerciaux préférentiels, peuvent également aider les pays d'Afrique à diversifier leur économie, comme le montre l'exemple de l'île Maurice. Dans les négociations commerciales internationales qui vont s'ouvrir, le libre accès des produits manufacturés aux marchés mondiaux sera une question d'importance primordiale pour les pays d'Afrique qui aspirent à entrer dans le club des pays émergents. Mais, comme ce sont les pays africains eux-mêmes qui détermineront le sort de leur économie, il est logique que les pays bailleurs de fonds concentrent leur

ptassistance sur les pays qui remplissent les critères permettant d'assurer une utilisation efficace des fonds fournis. Là encore, les institutions ont un rôle crucial à jouer en limitant le gaspillage. Il faut en particulier des institutions financières solides pour faciliter l'acheminement des entrées de capitaux vers les secteurs les plus productifs.

Mais les entrées de fonds ne sauraient être un gage de croissance en tant que telles, en particulier si, comme le soulignent Philippe de Fontaine Vive, du Trésor français et Michael Kline, de Shell, elles ne peuvent être utilisées dans un contexte caractérisé par des politiques monétaires et budgétaires prudentes et un cadre juridique et réglementaire satisfaisant. Les pays qui rejoindront le groupe des économies émergentes en Afrique seront précisément ceux qui peuvent remplir ces conditions. Il faut donc leur fournir les incitations nécessaires, en tenant compte des besoins particuliers de chaque pays, pour les encourager à engager les réformes appropriées et des réformes qui puissent durer dans le temps. Comme le note Steve Kayizzi-Mugerwa, de l'Université de Gothenburg, dans certains pays tels que le Ghana par exemple, que l'on considère toujours comme des pays ayant engagé les réformes qu'il fallait au moment où il le fallait, les résultats deviennent moins impressionnants. Il se peut que, d'une façon ou d'une autre, la loi des rendements décroissants s'applique aux réformes et qu'il faille en tenir compte dans l'élaboration des politiques. C'est un phénomène observable dans d'autres situations, ce qui montre qu'il faut engager des réformes dans les périodes de calme plutôt que d'attendre qu'un effondrement se produise et de prendre alors des mesures pour y remédier.

Il faut redéfinir le rôle de l'aide publique au développement et des flux de capitaux privés en Afrique. En dehors de la « conditionnalité » attachée à la gouvernance, qui a été évoquée plus haut, il faut améliorer l'efficacité globale de l'aide afin de pouvoir accélérer la croissance sans avoir à augmenter les flux d'aide. Bien évidemment, il faudra veiller à ce que les bailleurs de fonds ne soient pas tentés de réduire leur aide en conséquence. Comme l'a souligné Soumana Sako, améliorer l'efficacité de l'aide est une bonne publicité pour le continent et cela renforce la position des organismes bailleurs de fonds lorsqu'ils doivent mobiliser des fonds pour le développement de l'Afrique. Si l'on veut accélérer le décollage de l'Afrique, l'aide doit devenir un instrument de croissance économique et non pas seulement un palliatif en cas de désastre.

Dans le même esprit, les pays africains doivent éviter le cercle vicieux de l'endettement, autre conséquence d'une mauvaise gestion des affaires publiques. La dette extérieure globale du continent s'élevait à 336 milliards de dollars en 1999, et une grande partie de cette dette ne peut être remboursée dans les circonstances actuelles. L'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (Initiative PPTE), conçue pour alléger la charge de la dette des pays les plus gravement touchés, est importante car elle reconnaît le poids de ce fardeau pour un certain nombre de pays d'Afrique. Toutefois, elle ne couvre pas tous les pays, et la complexité du programme suscite des critiques, certains estimant que les critères retenus ne sont pas suffisamment adaptés aux besoins des pays concernés. De plus, non seulement le financement de l'initiative

PPTE n'est pas entièrement assuré, mais en outre cette initiative ne s'applique pas à certains pays qui sortent d'une crise et dont les besoins sont également importants. Le continent gagnerait à ce que le problème de la dette soit traité globalement, non seulement par les institutions financières internationales et les pays bailleurs de fonds, mais aussi par les pays africains eux-mêmes.

Conclusion

La mondialisation n'est pas une politique, c'est un processus et une réalité économique. Les pays de la planète entretiennent maintenant des relations commerciales plus ouvertes, les flux financiers s'en trouvent stimulés pour le bénéfice de tous, et le volume des données d'information échangées n'a jamais été aussi important. C'est pour les pays qui ont la plus grande capacité de croissance et d'innovation que les avantages potentiels de ce processus sont les plus grands ; pour les pays dont la population est jeune ; et pour les pays prêts à diversifier leur production et surtout leurs marchés. Tous les pays d'Afrique remplissent ces conditions.

Mais ce n'est pas tout. Les flux financiers internationaux, et surtout les investissements directs étrangers qui sont si importants, exigent une certaine qualité de gouvernance dont la plupart des pays du continent ne disposent pas. Dans le pire des cas, la mauvaise gestion des affaires publiques engendre des guerres civiles et des conflits internationaux, elle bride le développement du capital humain et elle instaure un environnement commercial incompatible avec les pratiques commerciales rationnelles. Dans le passé, on a pu imputer ce genre de situation calamiteuse aux effets du colonialisme et aux politiques internationales brutales de la guerre froide. Les gouvernements corrompus et inefficaces du continent ont continué à obtenir une aide extérieure fournie par le camp dans lequel ils avaient choisi de se ranger, et les élites politiques ont pris l'habitude de gérer les économies nationales en fonction de leurs intérêts personnels étroits. Des décennies d'aide et d'investissements ont été englouties par les guerres civiles, des catastrophes naturelles qui auraient pu être évitées et la corruption. Seul un petit groupe de pays a pu commencer au cours de la dernière décennie à se débarrasser de cet héritage fâcheux.

Ces pays qui ont fourni le thème du premier Forum international sur les perspectives africaines, administrent la preuve que l'Afrique du 21e siècle ne sera pas nécessairement à l'image de celle du 20e siècle. Les pays qui, grâce à une gestion avertie des affaires publiques, se soucient de l'environnement des entreprises et des investissements dans leurs ressources humaines montrent à leurs voisins que l'on peut sortir du cycle de la pauvreté et qu'il n'y a rien de si particulier en Afrique qui d'une façon ou d'une autre prive ses enfants de tout espoir pour l'avenir. Que ce soit en vertu du principe du « vol des oies sauvages » souvent évoqué pour les économies d'Asie ou grâce à l'émulation, le simple fait que certains pays parviennent à combler leur retard économique en incitera d'autres à s'intégrer à l'économie mondiale.

Certes, l'adaptation aux enjeux de la mondialisation est une entreprise complexe et difficile, mais elle ne doit pas dissuader les pays et les peuples de choisir cette option, car en fait ils n'ont pas le choix. Comme le montrent les différents chapitres de cet ouvrage, la mondialisation se poursuivra quoi que fassent les pays considérés individuellement, et la seule question qui se pose est : dans quelle mesure les pays africains en seront-ils des acteurs et non des simples observateurs ? Nous avons vu qu'il n'existe pas de solution expéditive et certainement pas de solution évidente aux nombreux problèmes qui assaillent les pays africains alors qu'ils s'efforcent de transformer leur économie pour s'engager dans la voie de la croissance et de la prospérité. Nous avons vu qu'il n'existe pas de procédé mécanique pour élaborer des politiques dont les résultats seront garantis. Mais nous avons vu aussi qu'il existe un large consensus sur les grandes lignes des réformes à mettre en œuvre, de même que l'on reconnaît qu'il y a complémentarité entre la mondialisation et la gouvernance.

PREMIÈRE PARTIE

POINTS DE VUE SUR LES RÉFORMES

Les réformes en Ouganda

Gerald M. Ssendaula

Introduction

Le processus de réforme en Afrique est un thème fondamental pour l'avenir du continent. De nombreux pays africains, dont l'Ouganda, ont fait de grands efforts pour engager des réformes économiques et politiques d'envergure avec le soutien des bailleurs de fonds et notamment des pays de l'OCDE. Rares sont ceux qui doutent de la nécessité des réformes en Afrique, mais il est utile d'évaluer la nature et le contenu des programmes adoptés étant donné que, sur l'ensemble du continent, ils n'ont pas encore permis d'obtenir les améliorations importantes requises sur les plans de la croissance économique, du développement et de la pauvreté. La nécessité de réévaluer les programmes de réformes est reconnue par les deux grandes institutions financières internationales — le FMI et la Banque mondiale — qui mettent de plus en plus l'accent sur la qualité de la croissance économique et son impact sur la pauvreté dans leurs propres programmes de prêts aux pays en développement.

L'Ouganda obtient de meilleurs résultats que la plupart des autres pays africains, tant sur le front de la croissance que sur celui de la pauvreté. Depuis qu'il a engagé des réformes économiques, en 1987, il enregistre un taux de croissance moyen de 6.5 pour cent par an en valeur réelle. Cette croissance régulière a permis de ramener l'incidence de la pauvreté de 56 à 44 pour cent de la population pendant les années 90. Mais il reste encore un long chemin à parcourir pour venir à bout de la pauvreté endémique, qui est l'objectif que l'Ouganda s'est fixé. Nous examinerons ici les enseignements que nous avons tirés des réformes entreprises, ainsi que les domaines où il faudrait centrer notre attention afin de renforcer le processus de réforme. Les principaux volets du programme de réformes sont les politiques macro-économiques, la libéralisation des marchés, les réformes budgétaires et le développement du capital humain. Les trois domaines où nous devons accélérer les progrès sont le développement agricole, la promotion de l'investissement privé et l'amélioration de l'efficacité du secteur public.

Stabilité macro-économique

La stabilité macro-économique, et en particulier la maîtrise durable de l'inflation, sont indispensables pour stimuler l'épargne et les investissements nécessaires pour la croissance. Certains pensent que les programmes de réformes adoptés en Afrique accordent une place trop importante à la maîtrise de l'inflation, mais on peut en douter. Aucune donnée empirique ne permet de confirmer qu'un arbitrage s'impose entre l'inflation et la croissance, sauf sur le très court terme : on ne peut « acheter » un taux de croissance plus élevé en laissant filer l'inflation. L'Ouganda a réussi à réduire l'inflation, qui a été ramenée de plus de 100 pour cent par an à la fin des années 80 à une moyenne de 5 pour cent par an au cours de ces dernières années. La baisse de l'inflation a permis de stimuler l'investissement privé, d'attirer des capitaux étrangers privés et d'accélérer la croissance du PIB.

La clé de la stabilité macro-économique, c'est la discipline budgétaire. Dans les pays où le système financier domestique est peu développé et où il est difficile de faire appel à l'épargne publique non bancaire, comme c'est le cas dans de nombreux pays d'Afrique, les besoins de financement domestiques de l'administration publique, même relativement modestes, peuvent entraîner une forte augmentation en pourcentage de la masse monétaire et, de ce fait, des taux d'inflation élevés. En Ouganda, l'inflation n'a pu être jugulée que lorsque le pays a réussi à maîtriser la masse des dépenses publiques en 1992-93.

La discipline budgétaire implique un système efficace de contrôle des dépenses. L'Ouganda a donc institué un système centralisé de gestion de trésorerie administré par le ministre des Finances, et plusieurs autres pays africains ont mis en place des dispositifs similaires. Toutefois, même si ces systèmes sont efficaces pour contrôler les décaissements, ils ne sont pas une méthode idéale pour gérer le budget. Le problème essentiel qui se pose maintenant, c'est de renforcer les mécanismes institutionnels pour contrôler les engagements de dépenses et la gestion budgétaire en général dans les ministères d'exécution.

Libéralisation des marchés

La libéralisation des principaux marchés, en particulier la libéralisation des échanges et des marchés de devises, de la commercialisation des exportations agricoles et des marchés bancaires a des effets extrêmement positifs pour l'économie ougandaise, et ce pour deux raisons. Premièrement, elle permet une allocation plus efficace des ressources en supprimant des distorsions importantes induites par la politique de l'État, telles que la surévaluation du taux de change. Deuxièmement, elle a ouvert de nouveaux créneaux au secteur privé et fourni des incitations à la relance de certains secteurs d'activité. D'aucuns disent que la libéralisation des marchés accentue les inégalités de revenus et aggrave la pauvreté. Cela ne s'est pas produit en Ouganda. En fait, l'élément

qui a le plus contribué à faire baisser l'incidence de la pauvreté dans les années 90, a été la libéralisation de la commercialisation du café et l'impact qu'elle a eu sur les revenus des producteurs de café.

Réformes du processus budgétaire

En Ouganda, les politiques économiques visent avant tout à faire reculer la pauvreté. La stratégie du gouvernement sur le front de la pauvreté est définie dans le Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté, élaboré en 1997 à la suite d'une très large consultation avec la société civile et nos partenaires bailleurs de fonds. Ce plan fait maintenant l'objet d'une révision dans le cadre du processus engagé pour mettre au point un Rapport sur la stratégie de réduction de la pauvreté. La stratégie confère au budget de l'État un rôle clé dans la lutte contre la pauvreté *via* l'allocation des crédits aux services et aux projets susceptibles d'avoir un impact important sur la pauvreté, tels que les projets qui intéressent l'enseignement primaire, les soins de santé primaire, l'agriculture, l'eau et l'assainissement et les routes rurales. Le Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté définit les priorités sectorielles afin de guider la répartition des crédits budgétaires.

L'Ouganda a profondément remanié la gestion des dépenses publiques et l'élaboration du budget depuis le milieu des années 90. C'est ainsi qu'il a mis au point un cadre triennal de dépenses à moyen terme (MTEF). De nombreux pays africains ont entrepris de faire de même car cet outil offre plusieurs avantages importants pour la gestion du budget.

Premièrement, le MTEF contraint les décideurs à opérer des choix stratégiques à moyen terme pour la répartition des ressources à l'intérieur du budget ; il permet également de s'assurer que les dotations budgétaires correspondent aux priorités nationales et qu'elles sont bien allouées aux secteurs clés, identifiés comme les plus importants pour la lutte contre la pauvreté.

Deuxièmement, le MTEF peut aider à améliorer la prévisibilité des enveloppes allouées aux ministères d'exécution et faciliter de ce fait la planification budgétaire.

Troisièmement, comme toutes les parties prenantes participent aux groupes de travail qui élaborent les programmes et les budgets sectoriels et contrôlent la performance des programmes et des projets en cours, le MTEF peut contribuer à élargir la participation de la société civile aux prises de décisions économiques.

Quatrièmement, le MTEF permet de clarifier les plans de financement des bailleurs de fonds. Le gouvernement peut présenter son MTEF aux bailleurs de fonds lors des réunions annuelles du Groupe consultatif et des examens des dépenses publiques, et solliciter une aide budgétaire sur la base de ses projets et priorités stratégiques à moyen terme. De leur côté, les bailleurs de fonds ont une idée plus précise du type de dépenses que les bénéficiaires financeront avec les fonds qu'ils ont reçus.

Développement du capital humain

L'enseignement primaire universel est un volet fondamental de la politique gouvernementale. Comme nous le savons tous, la scolarisation de tous les jeunes d'âge primaire est un élément primordial pour promouvoir deux objectifs essentiels du développement économique et social à long terme, à savoir la croissance économique et le recul de la pauvreté, car elle permet d'améliorer la qualité de la main-d'œuvre future. Le succès de certains pays en développement d'Asie de l'Est, qui, en engageant un processus de croissance économique rapide, ont réussi à réduire les inégalités de revenu et à réduire très sensiblement la pauvreté, est attribué aux efforts que ces pays ont déployés pour scolariser tous les enfants d'âge primaire à partir des années 60. Les données d'observation montrent également que la scolarisation des filles entraîne des améliorations sur les plans de la santé et de la nutrition, une utilisation accrue des services de planning familial et une baisse des taux de fécondité et de croissance démographique.

Pour ouvrir à tous les enfants l'accès à l'enseignement primaire, le gouvernement ougandais a considérablement augmenté les crédits budgétaires alloués au secteur de l'éducation, grâce à l'aide très importante de ses partenaires bailleurs de fonds. Près de 30 pour cent des ressources budgétaires de l'État sont désormais consacrées à l'éducation, soit un pourcentage plus de deux fois plus élevé qu'à la fin des années 80. Cela a permis de porter le taux de scolarisation primaire de 55 pour cent en 1994/95 à 94 pour cent 1998/99. Cependant, les contraintes à l'enseignement primaire universel ne sont pas exclusivement d'ordre financier ; le pays manque d'enseignants, de salles de classe et de matériel pédagogique, ce qui affecte la qualité de l'enseignement dispensé. En outre, les taux d'achèvement de la scolarité primaire sont encore faibles — d'après les estimations, 50 pour cent des enfants ne terminent pas le cycle primaire — en partie parce que les coûts de la scolarisation sont trop élevés pour certaines familles pauvres.

Développement agricole

La vaste majorité des pauvres habitent dans les régions rurales, la plupart cultivant pour subsister de petites parcelles non irriguées. On ne pourra donc éradiquer la pauvreté endémique si rien n'est fait pour promouvoir le développement rural et la modernisation de l'agriculture. Les programmes de réformes entrepris en Ouganda et dans d'autres pays africains ont permis de relancer les cultures marchandes et en particulier les cultures arbustives des secteurs traditionnels d'exportation. Mais, dans la plupart des pays, les réformes n'ont pas encore eu d'impact profond sur la production vivrière des petites exploitations. En Ouganda, la production réelle du secteur vivrier n'a augmenté que de 33 pour cent, ce qui signifie que la production réelle par travailleur dans ce secteur a stagné. Si, donc, l'incidence de la pauvreté a diminué de 27 pour cent parmi les producteurs de cultures marchandes entre 1992–93 et 1996–97, elle n'a reculé que de façon négligeable parmi les producteurs de cultures vivrières.

Le développement du secteur vivrier se heurte à d'importantes contraintes : technologie rudimentaire, peu de possibilités d'accès aux marchés et aux services financiers, manque d'infrastructure d'appui et, dans de nombreuses régions, dégradation de l'environnement. Pour augmenter la productivité et les revenus des petits producteurs de cultures vivrières, il faut que les paysans adoptent de meilleures techniques agricoles et qu'ils produisent pour le marché. Pour améliorer la productivité agricole, il faut apporter des améliorations de base à la production animale et végétale ; implanter des variétés de culture à haut rendement, résistantes aux maladies et aux nuisibles ; utiliser plus largement les engrais et les pesticides ; employer des matériels efficaces par rapport aux coûts pour la collecte de l'eau et l'irrigation ; et adopter de meilleures techniques de conservation des sols. Le développement agricole et rural nécessite des investissements publics dans l'infrastructure rurale, en particulier dans les routes d'accès, et dans les services de recherche et de vulgarisation agricole. Avec l'aide des bailleurs de fonds, les pays africains devront consacrer davantage de ressources à la fourniture de ces biens et services publics. Les réformes doivent également favoriser le développement des marchés ruraux. Les autorités ougandaises ont entrepris d'élaborer une stratégie pour moderniser l'agriculture, l'objectif étant d'aider les petits paysans à adopter des techniques agricoles améliorées et à produire pour le marché plutôt que pour leur seule subsistance.

Stimuler l'investissement privé

Le taux d'investissement privé a plus que doublé en Ouganda depuis le lancement des réformes économiques à la fin des années 90, mais à partir d'une base très étroite au départ. L'investissement privé s'établissait à 13 pour cent du PIB en 1998/99, ce qui est peu par rapport aux économies dynamiques d'Asie de l'Est, dont les taux se situent régulièrement entre 20 et 30 pour cent du PIB. Malgré les programmes de réformes, les taux d'investissement privés restent relativement faibles dans la plupart des pays africains, y compris dans des pays à forte croissance tels que le Ghana et l'Ouganda. Le taux de croissance vigoureux de l'Ouganda tient à une utilisation plus efficace des facteurs de production existants mais il ne pourra être maintenu durablement si le niveau de l'investissement n'augmente pas. Pour soutenir la croissance rapide nécessaire pour éradiquer la pauvreté endémique, il faudra augmenter fortement les taux d'investissement privé, en particulier dans des secteurs tels que la transformation des denrées alimentaires, l'agriculture commerciale et la fourniture des services d'utilité publique. Mais, en dehors des dispositions à prendre pour assurer la stabilité macro-économique, des marchés ouverts, des taux d'imposition compétitifs et un système juridique transparent et efficace, il est difficile de déterminer le type de réformes qu'il faudrait engager pour stimuler l'investissement privé.

Améliorer l'efficacité des services publics

Un domaine fondamental sur lequel il faudra centrer les réformes futures est celui de l'efficacité et de la qualité des services publics, qu'il faut absolument améliorer si l'on veut que l'augmentation des crédits budgétaires alloués aux services sociaux de base, tels que l'éducation et les soins de santé primaires, aient un impact maximum sur le bien-être des pauvres. Pour améliorer l'efficacité et la qualité des services publics, des réformes radicales doivent être envisagées. Il faudrait, par exemple, introduire des mesures qui ont fait leur preuve dans le secteur privé pour motiver le personnel et améliorer l'efficacité. Il est également urgent de réformer les structures de salaires de la fonction publique pour les rapprocher de celles qui prévalent sur le marché. En Ouganda, le niveau moyen des traitements des fonctionnaires ne représente que 40 pour cent des salaires du secteur privé pour des emplois équivalents, alors que, pour certains spécialistes indispensables comme les consultants, les économistes et les ingénieurs, la rémunération proposée par le secteur public n'atteint que le tiers des niveaux du marché. Avec des rémunérations relatives aussi faibles, l'État est incapable d'attirer ou de retenir les éléments les plus compétents, les fonctionnaires ne sont guère motivés, et il est très tentant d'accepter du travail au noir ou des pots de vin pour compléter la feuille de paie. Il faut toutefois accompagner la réforme des salaires par l'introduction d'un système de gestion axé sur le mérite, assorti de normes et de critères clairs pour évaluer le travail des agents ainsi que pour déterminer les récompenses et les sanctions.

Conclusion

Après plus d'une décennie de réformes en Ouganda, nous avons appris quelques leçons importantes. La stabilité macro-économique, qui est le fondement même de la croissance durable, repose sur la discipline budgétaire. La libéralisation des marchés est également nécessaire pour stimuler la croissance, mais elle n'est pas incompatible avec la réduction de la pauvreté. Le secteur public a un rôle fondamental à jouer sur le front de la pauvreté, mais, pour qu'il puisse assumer ce rôle, il faut réformer la gestion du budget. Le cadre des dépenses à moyen terme, déjà introduit ou en passe de l'être dans plusieurs pays africains, est une innovation importante qui peut améliorer la planification budgétaire, assurer que les ressources budgétaires sont allouées en fonction des priorités stratégiques et faciliter la participation de la société civile au processus budgétaire. Toutefois, une deuxième génération de réformes est maintenant nécessaire pour compléter celles qui ont déjà été mises en œuvre. Ces réformes doivent être centrées sur le développement de la production vivrière des petites exploitations, secteur qui fait vivre la majorité des pauvres en Afrique, sur la promotion de l'investissement privé et sur l'amélioration de l'efficacité et de la qualité des services publics. La conception et la mise en œuvre de la seconde génération de réformes est le défi que doivent relever les responsables africains à l'aube de ce 21^e siècle.

Le processus de réforme vu d'Europe

Uschi Eid

Il est d'une importance vitale d'examiner les différents aspects de la réalité africaine. L'image que l'Afrique offre au public est essentiellement celle d'un continent en crise. Les guerres, l'effondrement de l'État, les mouvements de réfugiés, la misère et la corruption forment les grands traits de ce tableau. Aucun de nous ne peut nier que c'est bien en fait une partie de la réalité africaine. De nombreux pays africains ont entamé un processus extrêmement difficile de transformation politique et économique. Les 48 pays subsahariens se sont engagés de différentes manières dans ce processus.

Si la renaissance tant annoncée se fait peut-être attendre, on peut toutefois dire que les mutations politiques et structurelles que connaît le monde depuis plus d'une dizaine d'années ont aussi déclenché de profonds changements en Afrique subsaharienne. C'est pourquoi les différences dans la situation sociale, économique et politique des pays de la région n'ont jamais été aussi grandes.

A l'aube de ce 21^e siècle, la situation en Afrique n'est donc pas seulement caractérisée par des crises, mais aussi par le début d'une réconciliation nationale en Afrique du Sud, où le régime de l'apartheid a été supprimé ; par l'instauration d'un régime démocratique qui a entrepris de combattre la corruption au Nigeria ; par la reconstruction prometteuse d'un système démocratique et économique au Mozambique ; par les succès du Ghana et de l'Ouganda sur le front économique et par l'engagement d'un processus actif de démocratisation au Bénin, au Mali et au Malawi.

Du fait des spécificités très différentes des pays subsahariens, il est extrêmement difficile de présenter une analyse générale de leurs processus de réforme respectifs. Mais ce que l'on peut dire, c'est que, depuis que les pays africains ont accédé à l'indépendance, il n'y a jamais eu autant de réformes en chantier dans la sphère économique et politique que durant la dernière décennie.

Que nous considérons la libéralisation des marchés auparavant réglementés, le secteur bancaire et le commerce extérieur, la privatisation des entreprises publiques ou l'introduction de démocraties multipartites, la situation dans beaucoup de pays africains aujourd'hui diffère fondamentalement de ce qu'elle était dans les années 80. Freedom House, institution américaine qui a entrepris depuis 1973 d'évaluer le degré

de liberté politique et de respect des droits civiques et politiques des différents pays de la planète, obtient un certain nombre de résultats très positifs pour l'Afrique subsaharienne : alors qu'en 1989, il y avait encore 43 pays classés parmi ceux où la liberté n'existait pas et seulement deux (le Botswana et l'île Maurice) où elle existait, en 1999 il ne restait plus que 21 pays sans liberté, et neuf étaient libres (le Bénin, le Botswana, Cap-Vert, Madagascar, le Malawi, Maurice, la Namibie, Sao Tomé-et-Principe, l'Afrique du Sud). Même dans les pays considérés comme partiellement libres, il y a davantage de liberté d'expression, de presse, d'association et de réunion qu'il n'y en a jamais eu depuis l'indépendance. Cependant, beaucoup de nouvelles démocraties sont encore extrêmement fragiles et soumises à des pressions très importantes.

Dans de nombreux pays, l'État est faible et ne dispose que de moyens restreints pour remplir ses fonctions. On ne saurait dire que les principes de « bonne gouvernance » sont appliqués partout. Les réformes institutionnelles et structurelles difficiles, telles que la réforme de la fonction publique et de l'appareil administratif, la mise en place d'une infrastructure économique et sociale efficace, les réformes fiscales et les réformes agraires n'en sont qu'à leurs débuts. Beaucoup de pays n'ont pas encore commencé à changer les structures qui entravent leur développement et, même si certains enregistrent actuellement une timide reprise économique, les conditions de vie d'un grand nombre d'individus se sont détériorées pendant la dernière décennie ou en tout cas, elles ne se sont pas améliorées.

Parlant de « l'africanisation de la pauvreté mondiale », la Banque mondiale note que, malgré toutes les différences qui existent entre les pays du continent et à l'intérieur de ces pays, l'Afrique est « à la traîne » des autres régions du monde et que « l'écart se creuse ». Dans le classement de l'indice de développement humain du PNUD, on trouve 23 pays d'Afrique en queue de liste. Les tragédies humaines que cache la sécheresse de ces statistiques sont trop souvent négligées dans les discussions théoriques.

Si l'on veut améliorer les conditions de vie des populations d'Afrique et en particulier des groupes les plus vulnérables de la société — les femmes, les enfants, les jeunes gens et les personnes âgées — il n'y a pas d'autre solution que de poursuivre les réformes politiques, sociales et économiques. Bien évidemment, la responsabilité de ces réformes appartient au premier chef aux pays africains eux-mêmes. Comme l'a dit Nelson Mandela lors de son récent passage en Allemagne : « De plus en plus, les dirigeants du continent affirment clairement que ... les Africains doivent prendre leur avenir en mains. La saine gestion des affaires publiques, le respect des droits de l'homme, les politiques et les pratiques économiques rationnelles, la fin des conflits débilissants et des guerres qui ravagent de nombreuses régions du continent, les efforts à déployer pour améliorer la vie des populations — ce sont là quelques-uns des domaines sur lesquels les dirigeants africains appellent l'attention ».

C'est cette perspective qui nous encourage à continuer d'offrir un appui aux pays et aux peuples d'Afrique. Quels enseignements pouvons-nous tirer de l'expérience passée et de quelle façon les pays d'Europe peuvent-ils être des partenaires dans le processus de réforme engagé par les gouvernements africains ?

La véritable démocratisation est un processus de longue haleine qui exige un effort de toutes les composantes de la société

La plupart des pays africains ont connu des transformations politiques au cours des dernières années et ils ont fait de réels progrès dans l'application des principes de la gouvernance et de la démocratie, même s'il y a eu des retours en arrière dans certains cas. Nous savons que la démocratie ne consiste pas simplement à organiser des élections. C'est un processus de longue haleine, qui ne peut être ni décrété ni imposé de l'extérieur. Ce doit être plutôt une aspiration de toutes les forces sociales d'un pays et ce processus doit inclure :

- i) *le développement d'une culture démocratique*, la tolérance, l'ouverture et la participation de tous les groupes à la vie politique, minorités comprises. S'il n'y a pas de culture démocratique, culture qui doit aussi imprégner la vie quotidienne, les méthodes autocratiques risquent de perdurer sous l'apparence d'une démocratie multipartite. Autrement dit, la démocratie doit prendre racine au niveau local. Pour cela, il est important d'améliorer l'éducation de base et l'éducation politique, dans les régions rurales en particulier ;
- ii) *le renforcement des institutions démocratiques* telles que le parlement et un système judiciaire indépendant : la démocratie se développe dans un environnement caractérisé par la séparation des pouvoirs et le contrôle effectif de l'exécutif par le législatif. Dans de nombreux pays d'Afrique, les parlements ont encore peu de pouvoirs et ils doivent être renforcés au niveau national et au niveau local. Ils doivent être dotés des ressources nécessaires pour fonctionner de manière professionnelle. L'opposition doit se considérer comme une force constructive et non esquiver ses responsabilités en faisant de l'obstruction systématique ;
- iii) *la démocratisation de l'armée et de la police*. Les forces de la loi et de l'ordre ont une importante fonction à remplir en garantissant la sécurité intérieure et extérieure. Mais, dans de nombreux pays d'Afrique, l'armée et la police sont dans bien des cas des éléments d'instabilité sociale. Souvent, on assimile la sécurité intérieure à la sécurité du régime plutôt qu'à la sécurité des populations. Il n'est pas rare que les atteintes aux droits de l'homme soient imputables à ces forces. Le contrôle de l'armée par des autorités civiles est important pour que le processus de démocratisation puisse s'inscrire dans la durée. En d'autres termes, les principes de bonne gouvernance doivent s'appliquer également à la sphère militaire.

Lorsque les systèmes autoritaires fermés commencent à pratiquer l'ouverture politique, il peut y avoir dans un premier temps de l'instabilité et des éruptions de violences. Ce processus doit donc s'accompagner de mesures visant à réduire les risques de violence. Il faut faire particulièrement attention à la population masculine du groupe d'âge 10–25 ans car les études montrent que ce sont souvent les principaux protagonistes des conflits violents et qu'ils ont une propension particulière à la violence.

On néglige encore beaucoup trop le rôle que jouent les femmes dans la société civile et leur importance pour le développement et la paix en Afrique. La démocratisation implique entre autres d'améliorer la place des femmes au sein de la société pour qu'elles puissent faire valoir leurs droits, participer davantage à la vie politique et sociale, et avoir leur mot à dire dans les prises de décision. La reconnaissance de l'importance particulière que les femmes accordent à une culture de paix, et de leur participation active à la recherche de solutions pacifiques aux conflits, pourrait grandement contribuer à stabiliser les sociétés.

Les réformes politiques doivent aller de pair avec les réformes économiques : le processus participatif est indispensable pour que les bienfaits du développement puissent être largement répartis

Lorsque les réformes politiques et économiques sont menées de front, il est exigé beaucoup de toutes les parties prenantes. La théorie dont on nous rabat les oreilles est que, si la démocratisation intervient de façon prématurée, la croissance économique en pâtira. D'où la conclusion que les pays africains doivent d'abord se concentrer sur les réformes économiques avant même de penser aux réformes politiques : le pain d'abord, la liberté ensuite. C'est un point de vue erroné. Ce n'est pas par hasard que les deux pays qui affichent la meilleure performance économique du continent, l'île Maurice et le Botswana, peuvent depuis longtemps s'appeler des démocraties.

Mais, pour les sceptiques, une autre observation est peut-être de mise. Après avoir passé en revue un certain nombre d'études empiriques — parfois contradictoires — le Prix Nobel Amartya Sen est d'avis que : « l'hypothèse selon laquelle il n'existe aucun lien entre la croissance économique et la démocratie — ni dans un sens ni dans l'autre — reste extrêmement plausible ». Par conséquent, aucune forme particulière de gouvernement ne garantit automatiquement la croissance économique. Toutefois, et c'est une chose qui semble avoir été complètement oubliée par certains analystes, la croissance économique n'est pas synonyme de développement largement réparti. Seul un processus ouvert, transparent et participatif permet de promouvoir un développement véritable et durable. Comme le dit Amartya Sen : « Un pays n'a pas à être jugé apte à la démocratie, il doit plutôt devenir apte grâce à la démocratie. C'est un changement véritablement considérable ». Le développement se produit lorsque tous les segments de la population ont davantage de possibilités d'agir et de faire des choix, et donc de prendre en mains l'amélioration de leur sort. Cela n'est vraiment possible qu'avec une démocratie ouverte.

La conception des réformes économiques et politiques doit être repensée depuis le schéma directeur jusqu'à l'ajustement structurel bénéfique pour le développement

Dans la plupart des pays d'Afrique, les réformes économiques et l'ajustement structurel n'ont pas eu les résultats positifs promis. Diverses études montrent que, dans beaucoup de pays, les effets attendus sur les plans de la stabilisation et de la croissance ne se sont pas matérialisés ou qu'ils se sont produits après un long délai et de façon très atténuée.

Quelle forme doivent prendre les processus de réforme économique à l'avenir si l'on veut qu'ils permettent, premièrement, de jeter les bases d'une croissance à long terme et, deuxièmement, qu'ils soient compatibles avec les besoins sociaux, les impératifs écologiques et la démocratie — autrement dit, qu'ils soient compatibles en définitive avec le développement.

- i) *Une croissance économique stable.* Même les pays qui réussissent, comme l'Ouganda qui enregistre des taux de croissance positifs en valeur réelle, ne nous donnent pas d'indication sur ce qu'il faudrait faire pour obtenir une croissance économique durable qui s'auto-entretienne. Les taux d'épargne et d'investissement nationaux restent très inférieurs à la moyenne des économies émergentes. Mais, si les pays n'arrivent pas à mobiliser davantage de ressources intérieures pour accroître le financement intérieur, le développement de leur économie restera tributaire des financements extérieurs. Pour le développement économique futur de l'Afrique, il est de la plus haute importance d'accroître le taux d'épargne intérieur et le niveau de l'investissement privé domestique.
- ii) *Des réformes économiques socialement acceptables.* Le débat sur les dispositions à prendre pour rendre les réformes économiques socialement acceptables n'est pas nouveau. Toute une série d'études ont été effectuées pour évaluer l'impact social des mesures d'ajustement structurel. Les gagnants et les perdants des mesures de réformes ne sont pas toujours les mêmes dans tous les pays. Quoiqu'il en soit, les réformes ont un effet redistributif important. Les mesures visant à atténuer les effets sociaux des programmes d'ajustement structurel sont considérées à l'heure actuelle comme le fin du fin. Pourtant, certaines questions restent posées. Par exemple, ne serait-il pas plus logique d'entreprendre des réformes qui permettent de promouvoir une « croissance favorable aux pauvres » et d'englober de larges segments de la population dans le processus économique que de protéger après coup les groupes les plus durement touchés par les réformes ? Quelle forme pourraient prendre ces politiques économiques ?

Il est désormais admis que les dépenses consacrées à l'éducation et à la santé doivent, dans toute la mesure du possible, échapper au couperet budgétaire. L'instruction et la santé sont des droits sociaux de l'homme. Mais ce sont également des éléments indispensables au développement durable. La baisse des normes d'éducation et de santé n'est pas seulement préjudiciable au plan

social, elle l'est aussi sur le plan économique. Dans le ton sobre dont elle use habituellement, la Banque mondiale exprime ainsi son point de vue : la scolarisation des filles est l'investissement le plus efficace qu'un pays puisse effectuer. Elle a un impact sur tous les aspects du développement, se traduisant par une diminution de la mortalité maternelle et infantile, une baisse du taux de fécondité, un niveau d'instruction plus élevé pour les fils et les filles, une amélioration de la productivité et une meilleure gestion de l'environnement. Le fait que le taux de scolarisation ait globalement baissé dans le continent par rapport à 1980 et que 23 pour cent seulement des fillettes soient scolarisées dans les régions rurales montre à l'évidence qu'il est urgent d'agir pour remédier à cette situation. L'Ouganda atteste que la chose est possible, puisque le taux de scolarisation dans ce pays est passé à 94 pour cent.

- iii) *Des réformes écologiquement acceptables.* Avant d'engager des réformes économiques, il faut non seulement s'assurer que les intérêts des différents segments de la population sont pris en ligne de compte, mais aussi garder à l'esprit les intérêts des générations futures. En d'autres termes, il faut veiller à ce que les réformes tiennent compte des impératifs écologiques. C'est une dimension qui a été manifestement négligée dans les discussions jusqu'à ce jour et à laquelle il faut prêter une attention bien plus grande à l'avenir.
- iv) *Des réformes économiques compatibles avec la démocratie.* La façon dont les programmes d'ajustement structurel passés ont été définis par les gouvernements africains et les institutions de Bretton Woods portait préjudice au processus de démocratisation. Pour qu'une politique puisse s'inscrire dans le temps, il faut s'assurer de la participation des parties prenantes, sans laquelle aucune action ne peut être légitime à long terme. Mais, dans de nombreux pays, ni le parlement ni la société civile n'ont été véritablement associés à l'élaboration de la politique de l'État. On ne saurait s'étonner dans ces conditions que cette politique n'ait jamais bénéficié d'un large consensus au sein de ces pays, et que le processus de réforme n'ait jamais pris racine dans la société, de sorte qu'il a régulièrement avorté. A l'avenir, nous devons nous préoccuper de ces processus bien plus que nous ne l'avons fait dans le passé. Il y a un élément positif, en ce sens qu'il a été décidé lors des dernières assemblées annuelles du FMI et de la Banque mondiale (1999) que, dans le cadre de l'initiative PPTE élargie, les prêts et les dons accordés au titre de la coopération pour le développement dépendront désormais des politiques de lutte contre la pauvreté élaborées par les pays partenaires eux-mêmes. Ces politiques devront être fondées sur les stratégies de réduction de la pauvreté, arrêtées par les pays partenaires dans le cadre d'un processus participatif, plutôt que sur un document ou un autre de la Banque mondiale ou du FMI. Cette approche permettrait d'établir un nouveau type de partenariat avec les pays et au sein des pays : ce sont les pays eux-mêmes qui élaborent les stratégies appropriées pour combattre la pauvreté, avec la participation de la société civile. Cette nouvelle façon de procéder exige un effort très important de la part des pays africains, mais également des pays européens. A l'évidence, les agents « extérieurs » ont un rôle de soutien dans ce processus plutôt qu'un rôle

directeur. Mais cela signifie aussi que nous devons être patients si le processus participatif dans ces pays prend plus de temps que nous ne l'aurions souhaité, et nous devons nous abstenir de prendre en mains la formulation des stratégies. Nous devons, si nécessaire, aider les acteurs nationaux — qu'il s'agisse de responsables gouvernementaux ou d'autres parties prenantes — à assumer leurs rôles respectifs de façon efficace. C'est la seule façon de garantir la légitimité démocratique des stratégies.

Des facteurs exogènes sur lesquels les pays africains considérés individuellement ont peu de prise ou pas du tout influent grandement sur l'aboutissement des réformes

Nous ne devons pas oublier que le processus de réforme ne prend pas place dans un *vacuum*. Il ne faut négliger ni le contexte régional ni le contexte mondial. Les résultats des réformes engagées dans un pays dépendent dans une certaine mesure des politiques des pays voisins. Les perspectives de développement peuvent être sérieusement assombries si les pays voisins sont instables, voire en guerre.

De même que l'absence de participation des populations d'Afrique à la vie politique et économique a grandement restreint leurs possibilités d'action, et continue de le faire, de même les perspectives de développement d'un grand nombre de pays sont compromises par les politiques et les structures internationales. Sans vouloir approfondir cette question, notons simplement la dégradation des termes de l'échange des matières premières, extrêmement préjudiciable pour un grand nombre de pays, ainsi que les méthodes protectionnistes des pays industriels et les subventions à l'exportation qu'ils accordent pour les produits agricoles. C'est pourquoi la politique de développement de l'Allemagne consiste à mener campagne pour permettre aux pays africains de faire valoir leurs intérêts légitimes dans le processus de négociations de l'OMC et à veiller à ce que les dispositions soient prises pour tenir compte équitablement des intérêts des pays industriels et des pays en développement.

L'expérience montre que la coopération pour le développement ne permet pas nécessairement de promouvoir le processus de réforme. Au contraire, elle a permis dans certains cas isolés de stabiliser des régimes réfractaires aux réformes et de retarder ainsi le processus de développement. Nous avons donc affiné nos politiques de façon à encourager les forces favorables aux réformes dans les pays africains afin de promouvoir les changements nécessaires aux plans politique, économique, social et écologique.

Il appartient à chacun d'entre nous de développer et de consolider des structures durables qui permettent de rapprocher les intérêts des diverses régions du monde et des diverses composantes au sein de ces régions, ainsi que les intérêts des générations présentes et futures. Nous devons unir nos efforts à ceux de nos partenaires africains pour trouver des solutions novatrices afin que le développement pacifique et durable devienne une réalité pour les peuples d'Afrique.

Privatisations : les enjeux

S.C. Nwokedi

Introduction

En Afrique, en Asie et en Amérique latine, le recours aux entreprises publiques était considéré comme la seule façon de promouvoir un développement économique rapide, particulièrement dans la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, lorsque nombre de ces pays se sont émancipés de la tutelle coloniale pour accéder à l'indépendance politique. Les entreprises et organismes publics ont été de plus en plus utilisés par l'État comme des instruments d'intervention dans le processus de développement. Leur principale mission était de stimuler et d'accélérer le développement économique national dans un environnement caractérisé par la pénurie de capitaux et les problèmes structurels des entreprises privées. Ils visaient également à éviter de laisser des secteurs vitaux de l'économie sous le contrôle direct de gros cartels industriels étrangers éloignés. Les entreprises publiques étaient donc considérées par le Nigeria et d'autres pays africains comme un élément crucial dans l'action menée pour parvenir à une véritable indépendance économique et à l'autosuffisance. C'est dans cette optique que les équipes gouvernementales qui se sont succédé au Nigeria ont encouragé le développement des entreprises publiques.

Mais dans les années 80, il est devenu évident dans la plupart des pays que, loin de favoriser le développement, beaucoup d'entreprises publiques étaient devenues un obstacle au progrès car elles n'atteignaient pas les objectifs qui leur étaient assignés et qu'elles devenaient un boulet de plus en plus pesant pour le budget de l'État. Le Nigeria compte plus de 600 entreprises publiques au niveau fédéral, et les transferts du Trésor à ces entreprises ont largement dépassé les 260 milliards de naira pour la seule année 1998. Les maux des entreprises publiques, tels que les investissements mal conçus, l'ingérence politique dans les prises de décision, l'utilisation dispendieuse et inefficace des ressources publiques, la charge croissante qu'elles représentent, les tensions qu'elles exercent sur les capacités de gestion de l'État, l'absorption du crédit et d'autres ressources au détriment du secteur privé, etc., ont été le thème de nombreux

rapports et en particulier du *Rapport sur le développement dans le monde* de la Banque mondiale de 1983, qui est devenu le point de départ d'un programme mondial de réforme des entreprises publiques.

Dans tous les pays du monde, le dilemme posé par le contraste de plus en plus marqué entre le gaspillage public et le souci d'économie du secteur privé a incité les gouvernants à remédier aux problèmes des entreprises publiques en les privatisant ou en les gérant selon des principes commerciaux. Plus de 70 pays ont engagé des réformes économiques sous une forme ou une autre, sans parler des restructurations économiques radicales que connaissent les pays d'Europe de l'Est et de l'ex-URSS.

Les observateurs s'accordent généralement à penser que le secteur public occupe une place trop importante dans de nombreux pays en développement et que la privatisation serait une bonne chose et pour les usagers de certains services et pour l'économie en général. Toutefois, il n'y a pas toujours d'adéquation entre la technologie financière et économique nécessaire et l'enthousiasme pour les solutions fondées sur l'entreprise privée. Par exemple, les systèmes qu'il faudrait adopter pour un pays comme la Chine, où le secteur public est fortement planifié, ou pour la Jordanie, où le secteur privé occupe une place prépondérante, ont peu de chances d'être les mêmes. Si l'on ne tient pas compte de ces différences, la privatisation risque de déboucher sur un chaos économique, administratif et organisationnel au lieu de résoudre les problèmes.

Les arguments en faveur de la privatisation

Les arguments généralement avancés en faveur de la privatisation, entendue dans le sens de la dénationalisation, sont les suivants :

- beaucoup de dirigeants sont désabusés devant les pertes qu'accusent un grand nombre d'entreprises publiques, et les mauvais résultats financiers de ces entités restent déconcertants. D'où l'idée de les transférer au secteur privé où elles dégageront des profits, ce qui permettra une allocation plus efficace des investissements ;
- les pertes des entreprises publiques rendent l'équilibre du budget de l'État plus difficile encore à atteindre. Le financement de ces pertes opère de lourdes ponctions sur le Trésor ; l'État aurait donc tout intérêt à privatiser ;
- le gouvernement peut souhaiter contrôler étroitement le recours à l'emprunt et réduire les dotations budgétaires aux entreprises publiques. Par conséquent, si elles sont privatisées, ce sont les investisseurs et les créanciers privés qui fourniront les fonds nécessaires aux programmes de développement et d'investissement des entreprises ;
- dans certains pays, on peut considérer que les objectifs qui ont conduit à créer des entreprises publiques sont atteints et que, par conséquent, l'aide de l'État n'est plus nécessaire ; les entreprises publiques peuvent donc être privatisées ;

- certaines entreprises publiques ont des politiques d'achat et de production qui ont une influence douteuse, voire négative sur la répartition des revenus. Si ces entreprises sont privatisées, les nouveaux dirigeants de ces entités ne seront aucunement tenus de poursuivre ces politiques peu commerciales ; la privatisation permettra donc de faire un pas vers la réduction de ces effets inéquitables ;
- lorsque l'entreprise publique est d'une taille importante, de hauts fonctionnaires doivent consacrer une grande partie de leur temps et de leur énergie à traiter ses problèmes. Cette situation a une double conséquence : ces fonctionnaires sont amenés à négliger leurs principales responsabilités au sein des départements ministériels et, en général, ils ne gèrent pas les affaires des entreprises publiques avec toute la compétence voulue. La privatisation permettrait de minimiser ce problème ;
- la privatisation permet d'attirer de nouveaux investissements directs étrangers dans l'économie d'un pays ; c'est une bonne chose en soi car ces entrées de capitaux sont en partie utilisées par des acheteurs étrangers pour réorganiser les entreprises, ce qui permettra de créer de nouveaux emplois ;
- dans les pays en développement, les privatisations ont augmenté la capitalisation globale des marchés de ces économies, laquelle est passée de moins de 188 milliards de dollars à plus 1.976 milliards de dollars entre 1985 et 1994. La part de ces marchés dans la capitalisation mondiale est ainsi passée de moins de 4 pour cent à 13 pour cent puisque, pendant la même période, celle-ci est passée de 4.7 milliards de dollars à plus de 15.2 milliards de dollars. Les transactions des marchés émergents ont également fait un bond en avant. La valeur des actions échangées est passée de moins de 48 milliards de dollars (3 pour cent) sur un total mondial de 1.6 milliards de dollars en 1985, à environ 1.02 milliards de dollars (17 pour cent) sur un total mondial de 9.6 milliards de dollars en 1994 ;
- la privatisation des entreprises publiques au Ghana et en Ouganda, par exemple, a pratiquement doublé le nombre total d'actions proposées sur les marchés boursiers de ces pays (ainsi que les transactions opérées par ces marchés). De ce fait même, les investissements de portefeuille sur ces marchés sont devenus moins risqués et plus intéressants puisque les épargnants peuvent acquérir un portefeuille d'actifs de meilleure qualité et facilement négociables ;
- en même temps, la privatisation donne aux entreprises la possibilité de se procurer à tout moment des capitaux par des émissions d'actions. En facilitant les investissements longs, plus rentables, la liquidité accrue des marchés d'actions permet d'améliorer l'allocation du capital par les agents économiques et ouvre de réelles possibilités de restructuration économique à long terme.

La privatisation dans quelques pays africains

Si la privatisation est un phénomène économique mondial, les tendances observées dans ce domaine varient de façon considérable d'une région à l'autre. Selon les estimations établies, 57 pour cent en valeur des services d'utilité publique à caractère monopolistique ont été privatisés dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes, mais peu nombreux sont ceux qui ont été privatisés dans les pays subsahariens, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord.

Nigeria

Depuis longtemps, le gouvernement nigérian reconnaît qu'il est indispensable de privatiser. Lorsqu'il a engagé son programme de privatisations, il y a 13 ans environ, dans le cadre du Programme d'ajustement structurel national dont le lancement a été annoncé au cours de l'été 1986, il avait recensé 110 entreprises à privatiser. A l'achèvement de la première phase du programme, en 1993, plus de 70 entreprises publiques avaient été transférées au secteur privé de l'économie nationale.

Il s'agissait pour l'essentiel de petites et moyennes entreprises dans lesquelles l'État fédéral détenait des participations aux côtés d'investisseurs étrangers ou nigériens privés. En dehors de la cimenterie et des compagnies pétrolières, la capitalisation de la plupart de ces entreprises était modeste.

Les privatisations organisées jusqu'à présent ont procuré plus de 4.66 milliards de naira à l'État, ce qui représente un gain en capital de plus 3.66 milliards de naira selon les estimations de certains analystes. Les cessions d'actions dans le cadre de la première phase du programme ont porté sur environ 1.5 milliard de titres, répartis entre quelque 800 000 particuliers et investisseurs institutionnels dans les 593 circonscriptions que comptait la fédération à l'époque. Cela a amélioré la liquidité du marché — tant sur le plan du volume et de la valeur que du nombre des transactions — et accru le nombre des entreprises et des titres cotés à la Bourse du Nigeria. Grâce à cela, la capitalisation de la Bourse du Nigeria est passée d'environ 8 milliards de naira en juin 1988 à plus de 52 milliards de naira au premier trimestre de 1994, soit une progression nominale de plus de 555 pour cent. Toutefois, les premières tentatives de privatisation au Nigeria ont soulevé des questions au sujet de l'impact que pouvait avoir la cession des actifs des entités privatisées sur la répartition des revenus et d'autres principes d'équité. En particulier :

- certains estiment que la privatisation n'a pas permis à une large base d'investisseurs locaux et étrangers potentiels de participer aux cessions car les taux d'intérêt, les taux de change et le marché nigérian des capitaux restent étroitement réglementés ;

- un certain nombre d'obstacles institutionnels, de décrets et de lois ont à l'évidence écarté des investisseurs potentiels et des investisseurs étrangers en particulier. Jusqu'à une période très récente, ces contraintes incluaient notamment la Loi de 1962 sur le contrôle des changes et divers autres décrets réglementaires ;
- les critiques soulignent aussi que les premières privatisations se sont traduites par un simple changement dans la structure du capital et n'ont pas eu d'impact significatif sur la technologie ou la capacité productive des entités concernées.

Le programme actuel de privatisation, qui est l'un des pivots de la politique de l'administration actuelle, a toutefois pour but de procurer des fonds à l'État pour lui permettre de réduire le déficit budgétaire, rembourser la dette publique, diminuer le recours à de nouveaux emprunts, financer la restructuration de certaines entreprises publiques et soutenir certains secteurs sociaux tels que l'éducation, la santé, l'électricité et le développement rural. Le programme doit être exécuté en trois phases :

Phase 1. Cession des parts cotées à la Bourse de Lagos que détiennent l'État fédéral et ses agences dans le capital des banques commerciales et des banques d'affaires, des cimenteries, de la compagnie Nigeria Airways et des sociétés de commercialisation des produits pétroliers.

Phase 2. Privatisation des machines-outils, du monnayage, des media, de l'assurance, des papeteries, des agro-industries, des usines d'assemblage de voitures, des structures hôtelières et des installations touristiques.

Phase 3. Cette phase couvre les télécommunications, l'électricité, le secteur pétrolier, les usines d'engrais, le gaz, l'acier et l'aluminium, les mines et les minéraux solides, et les sociétés de transport.

La mise sur le marché a commencé avec les entreprises cotées en bourse. Trois entreprises seulement doivent être introduites sur le marché à un moment ou à un autre, certaines entités devant faire l'objet de restructurations mineures avant d'être proposées à la vente.

Maroc

Le Maroc poursuit un vaste mouvement de privatisation, qui n'est pas très connu, ni à l'intérieur du pays ni à l'étranger. Ce programme n'a guère attiré l'attention car il n'obéit à aucune considération idéologique. Le Maroc a commencé à privatiser tôt, en utilisant des méthodes diverses en dehors de toute politique d'ensemble. Pendant les années 80, le rythme des privatisations s'est accéléré, mais le pays n'a toujours pas de politique arrêtée dans ce domaine.

Les privatisations les plus importantes, de loin, ont pris la forme de restructurations de portefeuille ou de cessions des actifs ou des filiales d'importantes holdings. Ces opérations étaient essentiellement considérées comme des opérations classiques de gestion du portefeuille et non comme des privatisations. Le 11 décembre

1989, le Parlement a adopté une loi autorisant les privatisations, qui marquait l'aboutissement d'un dialogue de dix ans sur l'équilibre optimal à établir entre le secteur public et le secteur privé pour promouvoir le développement national, l'objectif étant de revitaliser les entreprises publiques en réduisant les contrôles directs de l'administration centrale sur un grand nombre de leurs opérations. Après les petites opérations dispersées qui portaient sur des restructurations de portefeuille ou des contrats de gestion, la privatisation au Maroc est donc encore à un point de démarrage, avec la mise en œuvre d'un véritable programme de privatisation aux orientations bien définies sous la houlette du ministère de la Privatisation.

Algérie

En Algérie, l'approche adoptée en matière de gestion et de structure du capital s'est infléchie en faveur de la privatisation, essentiellement à cause de l'inefficacité des entreprises publiques dans l'agriculture et d'autres secteurs, en particulier dans l'industrie. Cette inefficacité s'est traduite sur le plan pratique par des pénuries ou par la médiocre qualité des produits et des services. Pendant longtemps, ces problèmes ont été masqués par l'importance des recettes pétrolières ; c'est ainsi qu'en 1982, les cours élevés du pétrole ont permis au pays d'organiser un programme d'importations massives pour supprimer les pénuries.

L'Algérie n'a eu les moyens et la volonté politique d'engager les « privatisations » que dans les années 80, bien que les « dénationalisations » proprement dites ne soient intervenues qu'en 1988, dans le secteur agricole. Dans les autres secteurs d'activité, la « privatisation » a été circonscrite aux formes de gestion.

Égypte

L'appropriation directe par l'État des entreprises économiques en Égypte remonte essentiellement au début des années 60, pendant la période du « socialisme arabe », lorsque le gouvernement a lancé un vaste programme de nationalisations. L'emprise de l'État sur l'économie a gagné l'industrie, l'agriculture, les banques, le tourisme, l'assurance et une grande partie du commerce de gros et de détail. L'Égypte compte plus de 393 entreprises publiques, dont 200 dans le secteur industriel. La plupart sont engagées dans des activités d'ingénierie (électronique) et de transformation des denrées alimentaires. Les autres concernent les services d'utilité publique, le pétrole, le bâtiment et les travaux publics. Au niveau local, le gouvernement finance et gère quelque 2 060 projets. Le Président Moubarak a décidé de se désengager de ces projets. L'État détient également des parts de capital dans 245 coentreprises.

La privatisation est donc présentée comme une solution possible aux nombreux problèmes économiques du pays. Un pas a été fait en direction de la privatisation du secteur public avec la création de coentreprises, la conclusion de contrats de gestion

privés pour les hôtels appartenant à l'État et la vente d'hôtels de tourisme. Les formes que pourraient prendre les privatisations sont à peu près les mêmes que celles que l'on trouve ailleurs, à savoir les émissions publiques d'actions, la cession d'actions au secteur privé par des négociations, de nouveaux investissements privés dans les entreprises publiques ou la cession pure et simple d'actifs. Le *leasing* ou la « sous-traitance » conduisent à confier la production interne (gestion comprise) à des entreprises privées, sans transférer les actifs publics au secteur privé. C'est devenu une méthode de privatisation politiquement acceptable et économiquement avantageuse en Égypte au milieu des années 80, en particulier dans le secteur du tourisme. Les rachats d'entreprises par les employés, en particulier dans le cadre d'un Programme de cession d'actions aux salariés, est une autre forme possible de privatisation. L'USAID a pris l'initiative en lançant ce programme, le premier jamais monté en Égypte, afin de promouvoir la privatisation et de montrer les avantages de ce genre de réforme et d'autres formes de privatisation.

Zambie

Le programme de privatisation en Zambie est toujours dans sa phase initiale. Les références spécifiques à la privatisation dans les déclarations et les documents officiels remontent au « Nouveau programme de redressement économique, grandes orientations de la politique économique et financière, 1989–1993 » daté d'août 1989. Ce document passe en revue les mesures prises par le gouvernement pour améliorer le fonctionnement du secteur parapublic. La déclaration qui a fait date au sujet de la privatisation a été faite à l'occasion de l'allocution d'ouverture prononcée par le Président Kaunda lors de la cinquième session extraordinaire du Conseil national du parti, le 28 Mai 1990 : « L'État prévoit de mettre sur le marché jusqu'à 40 pour cent de ses participations au capital des entreprises de service public (Zambia Railways, Tanzania–Zambia Railway, Zambia Electricity Supply Corporation, Broadcasting Corporation, etc.) et 49 pour cent des participations dans les entreprises minières, industrielles et commerciales (pour la plupart, des sociétés dans lesquelles l'État détient une participation majoritaire) ». En 1991, deux organes importants ont été créés par le gouvernement zambien :

- le Comité de coordination de la restructuration du secteur parapublic avant la privatisation ;
- le Comité technique de privatisation, composé de technocrates formant un groupe de travail à plein temps chargé d'effectuer le travail administratif nécessaire avant le lancement du programme de privatisation.

Les éléments d'indication dont on dispose jusqu'à présent donnent à penser que le gouvernement zambien est bien décidé à mettre en œuvre sa politique de privatisation.

Conclusion

Il y a eu quelques opérations de privatisation très réussies en Afrique, en particulier les célèbres privatisations d'Ashanti Goldfields Company (société d'exploitation de mines d'or) et Kenya Airways. Aujourd'hui, Ashanti Goldfields est cotée dans plusieurs bourses, dont celles de Londres, de New York, de Toronto, du Ghana et du Zimbabwe. Une caractéristique frappante des privatisations opérées dans les pays subsahariens est que la valeur totale des ventes reste comparativement modeste au regard du nombre impressionnant des entreprises privatisées. Cela tient au fait que les entreprises africaines sont petites par rapport aux normes internationales. Il apparaît que les sept transactions effectuées en Afrique du Sud jusqu'au milieu de 1999 ont procuré 2,3 milliards de dollars, alors que le montant recueilli pour 253 entreprises zambiennes s'est élevé à 700 millions de dollars.

Bien que la privatisation améliore l'efficacité et la performance macro-économiques, ce qui est un avantage inestimable pour accélérer la restructuration dans quelque pays que ce soit, son utilité est encore mise en doute dans certains milieux. Pourtant, si l'on veut accélérer la restructuration de l'économie, il est indispensable de mener à bien un programme de réformes structurelles bien coordonnées, dont les éléments clés sont la détermination des taux d'intérêt et des taux de change par le jeu du marché, et un programme concerté de privatisations.

La privatisation n'est pas seulement souhaitable, c'est une nécessité. Elle ne résoudra pas tous les problèmes macro-économiques qui empêchent d'atteindre un taux de croissance suffisant ou de restructurer l'économie, mais elle peut certainement éviter aux pays en développement les désastres que laissent augurer les inefficacités chroniques du secteur public.

Santé, conflits et mondialisation

Rino Serri

La première grande question à affronter en Afrique, par ordre d'urgence et d'importance, est la question sanitaire. La communauté internationale ne peut permettre qu'un continent tout entier soit condamné à subir les fléaux du paludisme et du sida et assister à la croissance exponentielle de ces épidémies. Le savoir et les connaissances maintenant accumulés sur ces terribles maladies sont tels qu'on peut essayer d'éradiquer la première — n'oublions pas que cela s'est justement produit en Europe — et de limiter résolument la seconde.

Les données sur la manière dont ces maladies déciment les populations disent que, faute d'une intervention générale et de longue haleine, toute perspective de développement devient irréaliste. Le paludisme, qui est une maladie facile à soigner à condition d'être diagnostiquée et traitée à temps, est endémique dans 101 pays. L'Afrique subsaharienne est la région la plus touchée avec 90 pour cent des 400 000 à 500 000 cas de paludisme enregistrés chaque année dans le monde. Sur la base des estimations d'UNIAIDS se référant à fin 1999, le sida a frappé 32.4 millions d'adultes et 1.2 millions d'enfants. Soixante-dix pour cent de ces personnes vivent en Afrique subsaharienne.

La prise de conscience se renforce : le thème du sida a été abordé au Conseil de sécurité des Nations unies ; le Secrétaire général Kofi Annan a lancé un appel en faveur de la lutte contre le sida en Afrique ; de nombreux observateurs politiques ont défini cette maladie comme une menace pour la sécurité de ce continent ; les élites africaines elles-mêmes sont conscientes de l'extrême gravité de la situation dans leur pays. Ce thème a même retenu l'attention lors de la réunion de Davos : la commission « Macro-économie et santé » a formulé des propositions utiles pour amener le monde pharmaceutique à prendre en compte la gravité de ces maux et les ressources pratiquement inexistantes dont les pays frappés disposent pour les combattre.

Il est en tout cas nécessaire que l'Union européenne adopte un plan stratégique pour lutter contre le paludisme et le sida. Ce thème doit figurer au cœur du dialogue de l'Union avec les pays africains, si possible à l'occasion du sommet entre l'UE et l'Afrique qui va ouvrir une nouvelle phase des rapports entre les deux continents.

L'autre aspect particulier aujourd'hui en Afrique est la situation conflictuelle. Des crises régionales entre ethnies et entre États se succèdent à peu près dans tout le continent. Il faut là encore un effort de compréhension de notre part qui aille au-delà des nombreux canons traditionnels dans lesquels nous enfermons d'ordinaire les événements. Les conflits se résolvent-ils par la guerre ou par la diplomatie ? Est-ce la guerre qui permet à une phase de conflits latents d'exploser et de se consommer ou est-ce l'action conjointe de la diplomatie, de l'alerte précoce et du maintien de la paix qui peut contribuer à rompre la trame de conflits qui enserre le continent ? Il est sûr que si nous abandonnons l'Afrique, la réponse à ces questions est la guerre. Considérons la Somalie : elle a été abandonnée et on assiste à une continuelle reproduction et dilataion du processus conflictuel. Par conséquent, on ne peut pas attendre pour intervenir que le malade guérisse tout seul. Il faut chercher quelle est la racine des conflits en Afrique pour essayer de les comprendre et contribuer à les résoudre.

L'Afrique ne doit plus être envisagée seulement en termes d'aide et du point de vue des donateurs, mais en termes plus vastes de dialogue politique et de partenariat. Et c'est l'analyse des conflits qu'il faut d'abord enrichir : ils résultent de la pauvreté de tant de régions africaines, mais aussi de nouveaux déséquilibres dus à l'évolution de l'économie mondiale. Les énormes difficultés non résolues que connaissent de nombreuses sociétés africaines et leurs formes d'organisation (ethniques, tribales, religieuses, civiles) pour se représenter sous une forme étatique stable sont dues aux caractères originaux forcément nouveaux de leur démocratie, puisque le processus de construction des États nationaux qui a eu lieu en Europe ne s'est pas produit dans ces pays. Désormais, même les conflits qui surgissent entre États visent l'établissement de rôles ou d'hégémonies régionaux.

Devant une telle situation, une combinaison d'aide humanitaire, de propositions politiques souvent abstraites, d'embargos et de sanctions ne peut suffire. Il faut aller dans une direction beaucoup plus complexe qui prévoit un véritable dialogue politique, le soutien à un développement à moyen terme, la collaboration pour mettre en place une administration publique et un minimum de protection sociale. Il faut également collaborer avec les pays en développement sur le plan de la sécurité, y compris pour créer des forces de paix africaines.

Et puis il y a la mondialisation, ses conséquences, les énormes perspectives qu'elle ouvre et les nouveaux risques qu'elle peut faire encourir aux pays les plus pauvres. Le processus de mondialisation ne donne pas lieu automatiquement à une répartition équitable des bénéfices, de même que la libéralisation du commerce, des financements et des investissements n'implique pas en soi l'amélioration de la performance économique des pays. Dans les pays d'Afrique subsaharienne, par exemple, les mesures d'ajustement structurel et de libéralisation mises en œuvre au cours des années 90 ont produit des progrès très limités.

Il est désormais possible d'évaluer l'impact du processus de mondialisation sur les dynamiques commerciales et le développement et de définir des mesures concrètes qui garantissent une intégration effective et nécessairement graduelle de tous les pays dans le système économique mondial. C'est là le défi à relever : identifier les outils

servant à favoriser le développement des pays pauvres dans une économie globalisée. Il s'agit d'une action que pays industrialisés et pays pauvres doivent mener ensemble, en étant totalement convaincus que la pleine intégration économique satisfait les exigences de développement des premiers, mais aussi les intérêts à long terme des seconds. Cela vaut en particulier pour les rapports entre l'Europe et l'Afrique.

Il faut donc, dans la phase actuelle, collaborer avec les pays pauvres en comprenant que les règles de l'économie de marché dans ces pays doivent être discutées et convenues avec eux, notamment en tenant compte de leur marché interne. L'approche que la Commission et les pays membres de l'Union ont adoptée dans les négociations pour le renouvellement de la Convention de Lomé avec les pays ACP prévoit, par exemple, des délais plus longs pour la réalisation de zones de libre-échange régionales. De même, les institutions financières internationales se montrent plus attentives à la situation sociale des pays soumis aux programmes d'ajustement structurel.

Un autre signal positif est l'attention que les pays développés accordent à la cohérence. Il faut renforcer la cohérence entre ce que nous demandons aux pays en développement, par exemple la réalisation de nos recommandations, et ce que nous sommes disposés à faire de façon réaliste, par exemple à propos de l'ouverture de nos marchés aux produits sensibles. Il y a également des marges d'amélioration dans la cohérence des politiques au niveau international (entre IFI, NU, Union européenne) et entre ces dernières et les politiques des différents pays donateurs.

Il faut enfin reconstruire des rapports plus équilibrés entre politique et économie. Dans la sphère économique, le pouvoir est de plus en plus concentré et « irresponsable », en ce sens qu'il échappe aux contrôles de type démocratique, alors que, tout en étant de plus en plus répandue, la démocratie ne semble pas avoir les pouvoirs nécessaires pour affirmer sa primauté.

Rôle du secteur privé

Mabouso Thiam

Le réseau de l'entreprise en Afrique de l'Ouest a été créé en 1993 et regroupe quelques centaines d'entrepreneurs répartis dans 13 pays. Son objectif est double : améliorer le commerce et l'investissement dans la sous-région et améliorer l'environnement des affaires.

Tout naturellement, le développement du commerce et de l'investissement est un peu plus important pour ces entrepreneurs que l'environnement des affaires, en partie parce que la fonction d'un entrepreneur n'est pas de changer son environnement, mais de s'y adapter.

Ces entrepreneurs sont tous propriétaires de leurs affaires. Ils sont recrutés sur la base de notre charte et ont su, au fil des années, constituer une solidarité qui leur permet de saisir les opportunités de la sous-région. Cette solidarité a également comme toile de fond la volonté de monter des entreprises compétitives, ce qui est difficile dans les limites étriquées de nos frontières naturelles.

Il y a encore quelques années, le secteur privé était, dans le meilleur des cas, toléré dans la sous-région ; depuis, il a été réhabilité et si un certain nombre de réformes se sont, dans un premier temps, inscrites dans une logique surtout macro-économique, aujourd'hui on comprend qu'il est temps de mettre en place dans les différents pays des stratégies cohérentes pour le développement du secteur privé.

De manière générale, les stratégies cohérentes n'existent pas dans les pays d'Afrique de l'Ouest, et, faute d'une bonne connaissance de la réalité du terrain, nombre de programmes d'appui destinés au secteur privé ont une approche très bureaucratique. Ils sont souvent mis en place sans grande concertation avec le secteur privé. Nous avons même des exemples où certains programmes sont mis en place contre l'avis du secteur privé. Le secteur privé est donc très faiblement associé, qu'il s'agisse de la conception, de la mise en œuvre, de l'animation et, bien entendu, de l'évaluation de ces programmes. Il arrive très souvent que ces programmes se répètent, se concurrencent, se contredisent, ne soient pas pérennes et finissent même par fixer des objectifs quantitatifs que les entrepreneurs ne comprennent pas, voire ne conçoivent

même pas. Ces programmes pèchent également par la grande faiblesse de l'impact réel, car trop souvent, le montant du projet et le nombre des bénéficiaires sont les seuls critères qualitatifs du projet.

Ces programmes souffrent très souvent d'un grand manque d'humilité. Faute de bien connaître à la fois l'histoire et la problématique du développement des PME et des PMI dans les pays du Nord, ils peuvent même se révéler fantaisistes. Pourtant, les fonctions à mettre en place pour assurer un bon développement du secteur privé sont universellement connues : promotion des exportations, soutien des produits locaux, action en faveur des investissements, facilités pour l'entreprise, appui technique axé sur le financement, etc.

Aujourd'hui, ces fonctions sont assurées le plus souvent par de multiples démembrements de l'État dirigés par des fonctionnaires ignorants des réalités du secteur privé et dont l'efficacité est régulièrement mise en cause.

L'expérience nous a montré que ce dispositif peut être rationalisé et renforcé de façon à permettre, d'une part, une plus forte association du secteur privé, à commencer par la création de nouvelles structures, et d'autre part, une allocation optimale des ressources sur la base d'objectifs datés, quantifiés, mesurés par des critères de performance du secteur privé. On veut entendre parler de chiffres d'affaires, de parts de marché, de nouvelles gammes de produits, etc.

Un deuxième point est celui de la problématique de l'intégration régionale. En Afrique de l'Ouest, sur le plan des textes, tout a été fait. La liberté de circulation des personnes et des biens a été reconnue de longue date. L'action du réseau de l'entreprise vise à favoriser la création ou le regroupement d'entreprises à vocation régionale.

Toutefois, l'approche, aussi bien pour les questions d'intégration régionale que de décentralisation, est encore trop fortement institutionnelle. Prenons comme exemple le passage des frontières, où l'on constate des contrôles répétitifs et une interprétation fluctuante et discrétionnaire des dispositions douanières. Le pouvoir des fonctionnaires et la corruption rendent toutes les initiatives à la fois inutilement risquées, imprévisibles en termes de coûts et inacceptables en termes de délais. Ces dysfonctionnements ont pour effet premier de doper un secteur informel dont l'importance continue de croître. Cela ne va pas dans le sens de la transparence des flux financiers et des recettes fiscales, et handicape surtout la circulation des biens dans la sous-région.

Le réseau de l'entreprise a réuni trois grandes organisations sous-régionales, à savoir l'UEMOA, le CILSS et la CEDAO, afin de leur expliquer sa vision des contraintes du secteur privé. Ensemble, nous avons décidé de mettre en place un observatoire des pratiques anormales, un mécanisme qui devrait permettre sur les axes de transports sensibles de mesurer le nombre d'arrêts, les prétextes invoqués, les taxes acquittées, les pourboires exigés, le temps perdu, les différences d'interlocuteurs, etc. Le rapport de cet observatoire sera réalisé sur la base de statistiques mensuelles de façon à pouvoir mesurer dans le temps les progrès obtenus. Plus fondamentalement, c'est un outil qui va nous permettre ensuite de juger de la volonté politique réelle, des gouvernements et des institutions sous-régionales.

Le secteur privé africain se voit depuis quelque temps promu à une place inédite, une place pour laquelle il n'a pas toujours été préparé. Il faut garder cela bien à l'esprit et éviter de demander au secteur privé de remplir des fonctions qui ne sont pas les siennes.

La question essentielle pour faire émerger les entrepreneurs en Afrique de l'Ouest est moins de retrouver les lois du marché que de créer ce marché en tant que tel. C'est la raison pour laquelle les efforts qui sont actuellement faits en termes d'intégration économique sous-régionale sont capitaux : si l'on parle souvent des performances du secteur privé, on parle beaucoup moins du marché. Il est évident que, sans marché, il ne peut y avoir de secteur privé compétitif.

L'importance de la stabilité financière

Ismail Hassan Mohamed

Principales caractéristiques des économies africaines

Avec une superficie de quelque 30 millions de kilomètres carrés et une population d'environ 800 millions d'habitants, l'Afrique abrite près de 12 pour cent de la population mondiale, mais ne représente que 2 pour cent du PIB de la planète.

Le taux de croissance réel du PIB augmente depuis peu, ce qui est un signe encourageant, mais malheureusement le PIB par habitant ne suit pas en raison d'une croissance démographique qui se situe autour de 2.7 pour cent par an. C'est seulement dans les toutes dernières années que le PIB réel par habitant a connu une croissance positive de 0.9 pour cent (1999). Les problèmes de la pauvreté et de l'analphabétisme, ajoutés à la résurgence des conflits dans certaines parties du continent, se traduisent par des revenus par habitant extrêmement faibles qui ne dépassent pas les 110 dollars dans des pays tels que le Congo et l'Éthiopie. Globalement, le PIB réel de l'Afrique par habitant est tombé de 743 dollars en 1990 à 713 dollars en 1998. D'après les statistiques de 1995, 56 pour cent seulement des habitants du continent sont alphabétisés.

Le ratio d'investissement des pays africains est faible, atteignant à peine 21 pour cent en 1999, et dans aucune des grandes économies de la région il n'y a eu d'augmentation notable des dépenses d'investissement.

Ce taux est trop faible pour soutenir une croissance économique vigoureuse. En outre, le faible niveau de l'investissement privé s'accompagne d'une forte baisse de l'investissement public, en particulier dans l'infrastructure, et d'une gestion inefficace des systèmes fiscaux, qui se traduit par des déficits budgétaires chroniques dans la plupart des pays du continent.

Le comportement de l'épargne est encore plus décevant : le taux moyen de l'épargne s'établissait à 16 pour cent du PIB en 1998, soit les deux tiers seulement de la moyenne des pays en développement, qui est de 24 pour cent. L'écart important entre les ratios d'investissement et d'épargne reflète le bas niveau des revenus, le sous-développement et la faiblesse des marchés financiers domestiques.

Les économies africaines pâtissent du déficit du compte des transactions courantes. Ce déficit est surtout lié aux déséquilibres commerciaux provoqués par les fluctuations des prix des produits de base, qui constituent l'essentiel des exportations du continent. La baisse des revenus pétroliers dans les années 90 a pesé particulièrement lourdement sur des pays tels que le Gabon, le Nigeria, le Congo et l'Égypte. Elle a entraîné un creusement du déficit du compte des transactions courantes dans la dernière décennie, déficit qui a atteint 3.8 pour cent du PIB en 1999. Pendant la même période, plusieurs pays africains ont engagé des programmes d'ajustement et de réformes de grande portée, dans la plupart des cas avec le soutien du FMI.

La part des pays africains dans les échanges est maigre, tant sur le plan mondial que régional. Elle ne dépasse pas 2 pour cent du commerce mondial et l'Afrique ne fournit que 5.5 pour cent des exportations des pays en développement.

La faiblesse du secteur financier est manifeste dans la plupart des pays africains. Elle se traduit par l'instabilité monétaire, la médiocre performance du système bancaire, l'absence de marchés des capitaux réglementés et des déficits budgétaires chroniques. Ces déficits pèsent lourdement sur la situation financière des pays africains, les contraignant à une orientation restrictive de la politique monétaire.

La dette extérieure de l'Afrique atteignait 336 millions de dollars en 1999, soit 58 pour cent du PIB global du continent et 222 pour cent de ses exportations de biens et services pendant cette même année.

L'ampleur du stock de la dette entraîne souvent une baisse notable du revenu réel et montre l'importance de nouvelles initiatives destinées à réduire la charge de la dette de nombreux pays dans le groupe des plus pauvres, et à explorer de nouvelles méthodes de gestion de la dette.

Telles sont les principales caractéristiques des économies africaines à l'heure actuelle. Nous savons tous qu'il est impératif que l'Afrique atteigne un niveau élevé de croissance, au moins pendant les cinq à sept années à venir. Nous savons aussi que nous avons un certain nombre de défis à relever pour atteindre cet objectif.

Les défis qui attendent l'Afrique au 21e siècle

Parmi les défis qui attendent l'Afrique au 21e siècle, il y a d'abord celui de la mondialisation. Les dirigeants africains ont œuvré de concert pour s'attaquer aux nombreux problèmes du continent, en coopérant avec différents groupements et organismes. Le plus important de ces organismes, qui est aussi celui qui rassemble le

plus grand nombre de participants, est l'Organisation de l'unité africaine (OUA), créée en 1963 dans le but de promouvoir l'unité et la solidarité entre les pays du continent, intensifier et coordonner les efforts pour améliorer le niveau de vie des Africains et favoriser la coopération internationale.

Il y a vingt ans, un sommet des États africains a adopté une importante résolution qui tendait à établir un marché commun africain. En 1991, les pays du continent ont pris une autre décision importante en signant un traité dont l'objectif est de créer la Communauté africaine d'ici à 2025.

Plusieurs groupements existent déjà en Afrique : la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC), la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), le marché commun de l'Afrique australe et orientale (COMESA), la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC), l'Union du Maghreb arabe, qui regroupe les cinq pays d'Afrique du Nord, et le groupe de la BAFD.

Une autre gageure véritable à laquelle devra s'atteler l'Afrique sera d'examiner la performance de ces différents groupements et institutions pour s'assurer que leurs fonctions et leurs activités répondent aux besoins de nos pays dans le nouvel environnement international. Nous devons accepter les conclusions de ces examens, même s'ils montrent qu'il faut unifier ou intégrer certains groupes ou institutions, ou modifier leurs attributions afin de pouvoir disposer d'organismes solides et efficaces œuvrant pour l'ensemble du continent et tirant le meilleur parti des ressources de l'Afrique.

Plusieurs pays africains ont engagé des programmes de réformes structurelles débouchant sur des privatisations. La participation croissante du secteur privé va soulever de nouveaux problèmes liés à la promotion de l'intégration et du développement des marchés financiers. Il convient de souligner dans ce contexte que la participation du secteur privé au processus de développement implique l'élaboration d'un cadre réglementaire solide et clair, une transparence accrue et la fourniture de données d'information sur les secteurs formels et informels des économies nationales.

La révolution de la technologie de l'information et des communications représente une autre gageure pour les pays africains. Nous savons que le progrès technologique est devenu une condition préalable au développement durable. La technologie permet d'améliorer l'efficacité de l'économie en général et du secteur financier en particulier. La révolution technologique a véritablement transformé la planète en un village mondial. Le mouvement d'intégration s'est d'abord manifesté entre autres sur les marchés financiers et, aujourd'hui, on peut affirmer sans risquer de se tromper qu'aucun marché financier n'est isolé. Rappelons-nous les crises de la dernière décennie : la crise du mécanisme de change du SME en septembre 1992, la crise mexicaine en décembre 1994, la crise asiatique en juillet 1997, la crise russe en août 1998 et la crise brésilienne en demi-teinte de janvier 1999. Sous l'effet de la contagion, des tensions se sont manifestées sur les marchés des changes ou des capitaux de certaines économies, poussant les capitaux à fuir de nombreux pays, dont quelques pays africains.

La tendance croissante à la mondialisation et à l'intégration économique qui a marqué la dernière décennie montre qu'il est indispensable que les pays africains participent davantage à ce processus. Les problèmes du continent ne sont pas tous imputables à l'Afrique, bien qu'un certain nombre d'entre eux soient liés au faible poids de nos pays dans le processus de prise de décisions des institutions. D'où l'intérêt du Forum international sur les perspectives africaines, qui donne au continent une possibilité de s'exprimer devant un auditoire international et multinational.

Les perspectives de l'Afrique au 21e siècle

Toute stratégie élaborée pour éviter la marginalisation de notre continent doit comprendre un certain nombre d'éléments:

- Il faut, tout d'abord, promouvoir les exportations africaines, tant sur le plan de la quantité que de la qualité. Bien que l'Afrique jouisse de certains avantages comparatifs du fait de ses ressources naturelles, le continent est importateur net de biens et de services. Pendant les années 90, les termes de l'échange du continent se sont détériorés, entraînant une baisse sensible des revenus. Cette situation montre à quel point il est important d'élargir l'accès des exportations africaines aux marchés des pays industriels.
- Les pays africains doivent s'efforcer de réduire leur dépendance à l'égard des exportations d'un groupe restreint de produits de base, dépendance qui les expose aux fluctuations défavorables des prix. Parallèlement, ils doivent développer leurs exportations de produits finis. Non seulement, ces produits se caractérisent par une plus grande stabilité des prix, mais ils ont également une plus grande valeur ajoutée, ce qui permet une croissance plus régulière du PIB.

Pour atteindre les objectifs que nous venons de mentionner, les pays africains doivent s'efforcer de gérer efficacement leurs ressources en poursuivant la mise en œuvre de programmes de réformes sérieux dans l'ensemble de l'économie. Il est utile de noter que les programmes de réformes réussis des années 90 — tels que ceux du Ghana, du Sénégal, du Kenya et de l'Égypte — ont par la suite permis à ces pays d'adopter de meilleures politiques micro- et macro-économiques et de réduire les risques.

Il est essentiel d'augmenter les investissements directs étrangers en Afrique. Pour atteindre cet objectif, il faut restructurer les cadres institutionnel, juridique et organisationnel afin de créer un environnement susceptible d'attirer les investissements locaux et étrangers.

La cohérence, la consolidation et l'harmonisation des politiques budgétaires, monétaires et des taux de change font partie des objectifs fondamentaux de divers traités africains, tels que le traité COMESA aujourd'hui. Ces objectifs se concrétiseront par des programmes d'action à mettre en œuvre dans des délais déterminés. Il faudrait

commencer par promouvoir le développement et l'intégration des marchés financiers au niveau infrarégional. Il va sans dire que l'harmonisation des régimes de change figure également parmi les objectifs fondamentaux.

Le renforcement des systèmes financiers est une tâche primordiale, et une pierre angulaire du processus de développement. On peut donc penser que toutes les mesures du Comité de Bâle visant à améliorer la réglementation prudentielle seront bientôt appliquées par les pays africains qui ne l'ont pas encore fait. L'harmonisation de la surveillance bancaire conformément aux méthodes internationales est nécessaire, les dispositions à prendre à cette fin pouvant commencer au niveau infrarégional dans le cadre des groupes existants.

La technologie est un domaine où l'Afrique accuse un retard important. Ce continent est tributaire des techniques de production à fort coefficient de main-d'œuvre. Il doit faire un gros effort d'investissement en technologie avec l'aide du monde développé. La technologie n'est plus un luxe, elle conditionne le développement. Aux États-Unis, elle est l'un des facteurs qui expliquent la plus longue période d'expansion que ce pays ait connue depuis la guerre. S'agissant des transferts de technologie, nous devons veiller à ce qu'ils n'entraînent pas de perturbations dans le processus de développement et faire en sorte que les victimes de ces transferts soient les moins nombreuses possible.

Ces objectifs ne pourront être atteints que si l'Afrique développe ses ressources humaines. Nous devons nous intéresser de plus près à cette question pendant la première décennie du nouveau millénaire, et au-delà, si nous voulons améliorer son capital humain. La stratégie utilisée dans cette optique doit être adaptée en fonction des besoins de chaque pays. Certaines méthodes d'approche sont importantes dans ce contexte. Il faut en particulier offrir une éducation de base à tous les enfants, trouver des moyens de financer l'expansion du système d'éducation, améliorer la qualité de l'enseignement supérieur, mettre en œuvre des programmes intégrés de soins de santé et de nutrition, et assurer la réadaptation professionnelle de la main-d'œuvre existante. Toutes ces mesures devraient nous permettre de faire face aux changements induits par les transferts de technologie.

Au 21^e siècle, l'Afrique doit chercher à rendre la participation extérieure plus efficace par de nouvelles initiatives fondées sur le financement de davantage de projets productifs, la création de nouveaux mécanismes de financement et de nouveaux dispositifs d'allégement de la dette. Dans ce contexte, le G7 s'est engagé, lors du sommet de juin 1999 à Cologne, à aider les pays en développement et à lancer un programme d'allégement de la dette en faveur des pays déterminés à opérer des réformes de fond. Lors des assemblées annuelles du FMI et de la Banque mondiale, en septembre 1999, le Président Clinton a pour sa part annoncé l'intention des États-Unis d'engager une somme de près d'un milliard de dollars sur quatre ans pour lutter contre la pauvreté. La possibilité d'une remise de dettes pouvant porter sur la totalité des créances des pays les plus pauvres à l'égard des États-Unis est également une question qu'il faut étudier plus avant, de même que l'assistance à apporter à ces pays pour les aider à faire face à leurs besoins essentiels et à mettre en œuvre leurs programmes de réformes.

Le 20e siècle s'achève dans un climat de crise et un malaise croissant lié au fait que l'aide publique au développement consacrée à l'Afrique subsaharienne est tombée à 26 dollars par habitant en 1997 contre 40 dollars par habitant en 1990. Les dirigeants des pays de l'OCDE devraient réaffirmer leur engagement de donner suite aux déclarations généreuses de nombreux responsables des pays industriels, en particulier à la promesse d'affecter 0.7 pour cent de leur PNB à l'aide au développement. Cela permettrait de maximiser les avantages de l'aide tant du côté des bénéficiaires que des pays bailleurs de fonds.

Tirer l'Afrique de son état de sous-développement pour qu'elle puisse rejoindre le monde développé est une entreprise considérable et qui nécessite toute l'aide possible, et pas seulement une assistance financière. L'Afrique a besoin de transferts technologiques et de l'expérience des pays développés pour améliorer ses ressources humaines, qui sont la pierre angulaire de tout processus de développement.

Cette coopération est assurément bénéfique pour les uns et les autres. Nous pourrions assurer aux populations un meilleur niveau de vie et faire de l'Afrique une terre plus accueillante pour ses enfants. Une Afrique plus riche, plus développée peut offrir des débouchés plus importants pour les produits et les services des pays industriels, ce qui sera bénéfique pour les populations de ces pays. Comme elle a fourni au monde développé pendant des décennies, voire des siècles, les matières premières nécessaires à sa croissance, il doit bien cela à l'Afrique.

Repenser les relations entre l'Europe et l'Afrique

Luís Filipe Marques Amado

La plupart des problèmes économiques qui sont aujourd'hui au cœur des débats ne peuvent être vraiment compris sans une analyse de la dynamique propre du continent africain. Or celle-ci est encore marquée par le processus de décolonisation et ses conséquences, par la fin de la guerre froide et par les effets de la globalisation. Le processus de décolonisation est encore là ; le processus de sortie d'une logique d'articulation du continent avec le système international pendant la guerre froide est toujours là (il faut comprendre certains des conflits à la lumière de ces références) ; enfin la pression de la globalisation sur les systèmes économiques et sur les systèmes politiques se fait déjà sentir. Les Européens doivent comprendre la pression extraordinaire qui est exercée sur les sociétés et les économies de ce continent pour qu'elles s'ouvrent à la fois sur le plan économique et politique. Depuis une décennie, on incite des systèmes économiques fermés et planifiés à se transformer en systèmes économiques ouverts, soumis à la logique du marché. Simultanément, on fait pression pour que leurs systèmes politiques évoluent vers une logique de démocratie pluraliste et ouverte à la diversité interne, ethnique, linguistique et nationale.

Ces pressions ont été vécues dans une période de temps relativement courte. Il faut réfléchir sur les effets de ces changements, sur l'expérience du continent aujourd'hui. De surcroît, ces sociétés sont soumises à une logique d'intégration régionale qui peut avoir un effet de crise d'identité. On ne peut pas bâtir des démocraties sans des États ; et les États forts deviendront les États démocratiques. Les États faibles n'ont pas la capacité d'affirmation des valeurs et des principes d'identité nécessaires à une logique nationale.

La nature des conflits en Afrique, parsemée par des guerres civiles et des guerres interethniques, doit être interprétée en fonction de cette analyse. La politique de développement a tendance à essayer d'expliquer la guerre civile comme un phénomène de la société civile contre l'État et de l'État contre la société civile. Cette analyse est absolument perverse et ne mène nulle part. Il faut sans doute développer des instruments, des actions et des projets pour augmenter les capacités de la société civile. Mais on ne peut faire cela contre l'État ou dans une logique alternative au renforcement de la capacité des États à développer leurs projets, leurs programmes ainsi que leurs fonctions et responsabilités publiques.

Il faut également insister sur la nécessité de comprendre le rôle des nouveaux protagonistes dans le contexte politique du continent. Ne doit-on pas réévaluer les relations avec les ex-puissances coloniales et voir comment elles effectuent les ajustements politiques nécessaires à cette nouvelle relation ? Il faut sans doute faire attention à la dimension du facteur islamique dans la dynamique du continent et au rôle que les nouvelles puissances telles que les États-Unis mais aussi le Japon ou la Chine veulent affirmer en Afrique. Il faut bien comprendre comment cette dynamique doit se projeter dans les organisations africaines, l'OUA mais aussi les organisations régionales.

La relation de l'Europe avec l'Afrique doit aussi être repensée. Il faut sortir d'un partenariat toujours fondé sur une logique de rapport colonial et néocolonial. Il manque une politique européenne à l'égard de l'Afrique qui permettrait de développer une relation nouvelle de l'Europe avec le continent et ses pays. Cette politique est fondée sur les instruments de coopération qui régissent les relations de l'Europe avec les pays de l'Afrique subsaharienne : la convention de Lomé et ses antécédents. Or, ce partenariat et ce type de coopération évoluent. La nouvelle convention, d'une certaine façon, introduit déjà une dynamique de rénovation. Lors des prochaines années, il faudra que les Européens et les Africains discutent, dans le cadre de la nouvelle convention, des conditions nécessaires pour faire évoluer ce partenariat. Il faut repenser les relations afin qu'elles puissent mieux intégrer plusieurs dimensions. L'aide au développement est aujourd'hui complètement désarticulée. L'Europe a une politique subordonnée à la préparation d'une stratégie commune pour la Méditerranée. Il y a un dialogue politique avec l'Afrique du Sud et les vicissitudes que vous connaissez liées au nouvel accord. Mais entre la Méditerranée et l'Afrique du Sud, il y a un vide ou du moins un relâchement des relations politiques qui est inadmissible. Certains problèmes en Afrique ne pourront être maîtrisés si l'on n'est pas capable d'intégrer cette relation politique entre l'Europe et l'Afrique avec les instruments de la coopération pour le développement. On ne peut pas parler de développement, de développement du secteur privé, de l'investissement sans prendre en considération les problèmes politiques qui ont une incidence sur tous ces aspects. Il n'est pas raisonnable d'investir, d'entretenir des relations commerciales avec l'Afrique subsaharienne si l'environnement reste ou risque d'être instable. Il faut intervenir sur le plan de la sécurité et cela passe par une autre dimension politique qui nous échappe aujourd'hui.

Quels défis pour demain ?

Ahmed El Madani Diallo

La fin du vingtième siècle a été marquée par des progrès spectaculaires dans les domaines de la communication, de la science et de la technologie. Ces progrès ont favorisé la mondialisation de l'économie. S'il est admis que la mondialisation a eu des avantages indéniables, notamment sur le plan de la croissance économique et de l'expansion du commerce international, il est également reconnu que bien des effets pervers accompagnent ce phénomène : chômage, pauvreté, criminalité, guerres, conflits, corruption, etc. Dans un tel contexte, le dernier quart du vingtième siècle se présente comme la période des grands défis, parmi lesquels la pauvreté constitue certainement le plus grand.

En mai 1996, le Comité d'aide au développement de l'OCDE, lors de sa 34^e réunion de haut niveau, a adopté un rapport intitulé *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du 21^{ème} siècle* qui disait notamment : « en l'an 2000, les 4/5^e de la population mondiale vivront pour la plupart de mieux en mieux dans les pays en développement. Le nombre de personnes qui souffrent d'extrême pauvreté et de désespoir n'en continuera pas moins d'augmenter ». Cette analyse, lucide, appelait déjà à s'interroger sur les stratégies à mettre en œuvre pour un développement durable, pour une lutte implacable contre la corruption, contre la pauvreté, et pour une coopération efficace. Aujourd'hui, les prédictions de mai 96 sont devenues réalité. C'est pourquoi il n'est pas étonnant que la Banque Africaine de développement et le Centre de Développement de l'OCDE aient organisé conjointement ce forum.

Les stratégies qui avaient été prônées alors sont-elles toujours d'actualité ? Ont-elles été appliquées ? Et avec quels résultats ? Si elles n'ont pas été appliquées, pourquoi ? Ces stratégies reposaient sur un certain nombre d'éléments :

- un cadre assaini pour l'action des pouvoirs publics favorisant la stabilité et la croissance économique et laissant toute sa place à un secteur privé vigoureux et à une politique budgétaire rigoureuse ;
- des investissements dans le développement social, notamment dans l'éducation, dans les soins de santé primaires et dans les activités relatives à la population ;

- le renforcement de la participation de tous les citoyens — et notamment des femmes — est très important pour la vie économique et politique et pour la réduction des inégalités sociales ;
- une bonne gestion des affaires du secteur public, des institutions démocratiques et responsables de leurs actes, la protection des droits de l’homme et le respect de l’État de droit ;
- des pratiques respectueuses de l’environnement ;
- un effort pour remédier aux causes de conflits potentiels, pour limiter les dépenses militaires et orienter le processus de reconstruction et de consolidation de la paix vers la réconciliation à plus long terme et le développement ;
- instaurer une véritable culture de la paix.

Ces éléments ne sont, bien entendu, pas exhaustifs. On pourra ajouter le renforcement des capacités, la coopération sous-régionale et régionale, une intégration sous-régionale et régionale, et trouver des moyens suffisants, efficaces, fiables et durables pour financer la coopération multilatérale et bilatérale pour le développement, c’est-à-dire une aide publique au développement à la hauteur des besoins réels.

Pour la croissance durable et la lutte contre la pauvreté, la nécessité des réformes macro-économiques est apparue dans la plupart des États africains au sud du Sahara vers la fin des années 70 à cause, principalement, de choix stratégiques de développement peu adaptés, de la mauvaise gouvernance, d’une politique d’endettement et d’une assistance technique mal assurée. Ces réformes fondées sur l’économie du marché et appuyées par les partenaires bilatéraux et multilatéraux au développement ont abouti à des résultats encourageants qui se caractérisent par une croissance plus régulière, un recul du poids du secteur public dans l’économie, une augmentation de la compétitivité des entreprises à travers la politique de privatisation et l’amélioration du cadre juridique et réglementaire, et un assainissement progressif du secteur financier. Ces acquis demeurent toutefois fragiles et méritent d’être consolidés.

La croissance rapide des populations, conjuguée à certains effets pervers des réformes, à la moindre mobilité des facteurs de production en Afrique, à la faiblesse de l’investissement privé national et étranger, aux aléas naturels et à l’évolution peu favorable des coûts des produits d’exportation ont entraîné une paupérisation croissante de certaines couches sociales. Ce constat rend peu tangibles les résultats des réformes, mais ne doit pas nous conduire à les remettre en cause. Au contraire, ces réformes doivent être approfondies.

Les défis pour l’Afrique au cours du 21^e siècle — la relance d’une croissance économique durable et la réduction de la pauvreté — ne peuvent être relevés qu’avec l’adhésion de tous : autorités, partenaires au développement, population, investisseurs directs étrangers, sollicités entre autres à travers des politiques actives de privatisation.

Les institutions spécialisées du développement — Fonds monétaire international, Banque mondiale, BAFD et la communauté internationale en général — semblent être fortement sensibilisées sur cette question, surtout depuis que le FMI et la Banque mondiale ont décidé de faire de la lutte contre la pauvreté l'axe fondamental de leurs interventions. Ces préoccupations apparaissent aussi à travers les débats sur la redéfinition de l'aide et sur l'initiative des pays pauvres très endettés (PPTE).

Il est évident que le facteur le plus important de la croissance et du développement est le facteur humain. L'Afrique ne se développera pas avec un taux de scolarisation inférieur à 60 pour cent et une population mal soignée. Dans le secteur éducatif, l'Afrique continuera d'accorder un soutien actif à l'éducation de base, mais aussi à la formation professionnelle, à l'enseignement supérieur, qui souffre d'une grave pénurie de compétences, et à la recherche.

Les soins de santé primaires, la planification familiale, la lutte contre le sida et les autres maladies invalidantes devront être renforcés. L'orientation progressive des dépenses publiques vers les secteurs de la santé et de l'éducation, conjuguée avec le lancement de vastes projets sectoriels soutenus par les partenaires au développement, doivent se renforcer davantage pour soutenir une croissance économique durable et efficiente. Il s'agit d'aller vers la réalisation de l'initiative 20/20 prônée en 1995 lors du Sommet mondial sur le développement social à Copenhague. Au moment où le monde s'engage dans l'ère postindustrielle dominée par les technologies de l'information et du savoir, l'Afrique doit s'attacher à prodiguer une bonne formation et de bons soins à ses ressources humaines : c'est la grande question du renforcement des capacités. L'évolution spectaculaire du Japon et des pays satellites du Sud-Est asiatique démontre que le développement adéquat des compétences humaines peut compenser la faiblesse des ressources naturelles.

L'intégration économique revêt une grande importance pour l'Afrique. Les économies d'échelle, les gains de productivité ne sont réalisables que dans un environnement caractérisé par une forte capacité de consommation, de production, d'investissements et d'échanges dont les pays ne peuvent disposer isolément. Pour mieux s'insérer dans le processus de la mondialisation, l'Afrique doit être obligatoirement régionale à l'instar des autres pôles de regroupement géographique de la planète.

L'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) et l'Union du Maghreb arabe sont des chantiers très actifs et très avancés. Les deux prochaines décennies devront se traduire par la réalisation de solides ensembles de développement avec des liens de regroupement à l'échelle africaine entre ces différentes organisations sous-régionales.

La plupart des grands problèmes auxquels l'Afrique doit faire face ne pourront trouver de solutions que dans l'accélération de l'intégration régionale. Qu'il s'agisse d'énergie, de transport, de communication, d'environnement, de santé, particulièrement dans le cas de la lutte contre le sida, seule une approche régionale peut permettre de trouver des solutions.

En matière de bonne gouvernance, de décentralisation et de participation de la population, nous réitérons que l'Afrique doit s'efforcer de veiller davantage à une bonne gouvernance du fait que les seules réformes macro-économiques demeurent insuffisantes pour réaliser les conditions d'une croissance durable. Il s'agira pour les pays africains de développer un environnement économique et réglementaire attrayant pour l'investissement direct étranger, stimulant la concurrence, l'initiative individuelle et la croissance économique. Plusieurs pays africains tablent aussi sur le processus de décentralisation démocratique pour rapprocher gouvernants et gouvernés et responsabiliser davantage les populations locales dans la gestion de leurs ressources et les associer directement aux prises de décision. La décentralisation serait dans l'avenir un gage de bonne gouvernance, nécessaire pour renforcer la confiance des milieux d'affaires, décourager les pratiques de corruption et contribuer à l'instauration d'un environnement propice à l'essor d'un secteur privé dynamique.

Le 21^e siècle qui s'annonce donne une opportunité à l'Afrique d'aller vers un développement durable. Comme dit le Président de la BAfD, l'Afrique, les pays africains, les autorités sont d'accord pour faire tous les efforts nécessaires pour aller vers ce développement durable. La régionalisation, l'intégration régionale qui a commencé, vont donner une opportunité nouvelle à l'Afrique pour progresser vers ce développement durable et dans la lutte contre la pauvreté.

Investir en Afrique : risques et opportunités

Jean-Louis Terrier

Quels sont les risques, mais aussi les opportunités de l'Afrique subsaharienne, tels que les opérateurs économiques occidentaux les perçoivent ?

Un bref panorama des risques pays

Les risques-pays tels qu'on les a définis dans les années 70 recouvrent trois risques principaux :

- le risque de rupture politique, susceptible d'affecter le droit de propriété par la confiscation, l'expropriation ou la nationalisation. Il peut se manifester avec ou sans indemnité, par la répudiation de contrat et la répudiation de dette ;
- le risque de non-transfert ou d'inconvertibilité, lorsque la banque centrale d'un pays est impuissante à transformer en devises fortes les ressources en monnaie locale ;
- le risque de non-paiement de l'État lui-même ou de l'une de ses entreprises publiques, quand l'acheteur ou le débiteur public n'honore pas ses engagements en devises.

Un avocat international parlerait de fait du prince car il a été prouvé de multiples fois qu'on peut difficilement traîner en justice un État étranger. Les banquiers parleront de risque souverain, parce qu'à un très grand nombre de prêts syndiqués des années 70 était attachée une garantie souveraine des États. De leur côté, les assureurs les ont appelés risques politiques et les assimilent d'une certaine façon à des risques-catastrophes car ils ne sont pas probabilisables. Seules les agences de crédit à l'exportation peuvent s'en occuper pour le compte de leur propre État et garantir les opérations des exportateurs.

La grande crise de la dette des années 80 a été résolue par l'adoption des modèles d'économie libérale qui ont constitué une véritable révolution mentale : *i*) ouverture des frontières, alors que tous les modèles de développement antérieurs étaient fondés

sur la fermeture des frontières et la protection des industries naissantes en vertu du schéma d'industrialisation par substitution aux importations ; *ii*) ouverture aux capitaux étrangers et aux investisseurs étrangers ; *iii*) privatisation des entreprises publiques mais également des projets (CET). De sorte que les risques-pays ont changé de nature et se sont manifestés dans les années 90 avec la crise du Mexique, la crise asiatique de la fin 97, la crise russe de mi-98 et la crise du Brésil début 99. Ce sont toutes des crises non pas de « risque-pays » *stricto sensu*, mais des crises dites « financières de marché ».

Les risques de l'investissement en Afrique

L'Afrique a le regrettable privilège aujourd'hui pour les opérateurs économiques occidentaux de cumuler les anciens et les nouveaux risques. Dans le domaine de l'atteinte à la propriété, plus que le risque de nationalisation, ce sont les risques de déprédation, consécutifs à des émeutes, à des guerres civiles ou à du vandalisme pur et simple, et le risque de prédation de la part de l'État d'accueil qui sont à craindre.

Le deuxième type de risque-pays en Afrique est le risque de non-paiement de l'État qui perdure du fait de l'importance des pouvoirs publics sur ce continent. Cette omniprésence de l'État se traduit par une domination des capitaux publics sur les capitaux privés qui arrivent à destination de ce continent extrêmement pauvre. Mais les capitaux publics, ou plutôt l'aide publique au développement (qu'elle soit bilatérale, européenne, multilatérale), entraîne un autre type de risque pour les entreprises qui travaillent sur financements multilatéraux : celui de l'interruption des décaissements de l'aide.

Le troisième type de risque est celui de non-transfert et d'inconvertibilité. Ce risque n'existe pas dans la zone franc, mais il existe ailleurs en Afrique et il se double d'un risque de dévaluation. L'Afrique subsaharienne a paru à l'abri des grandes crises financières de marché de 95, 97, 98 et 99, du fait de ses propres problèmes, mais elle n'échappe pas à un certain nombre d'effondrements monétaires. Or ceux-ci s'accompagnent d'une dévaluation des actifs, augmentent considérablement le service de la dette quand elle est en devises et provoquent des retournements brusques de conjoncture. Et cela est dramatique pour les entreprises et leurs filiales.

Le quatrième type de risque concerne les risques de performance et est lié au problème de la bonne gouvernance. La bonne gouvernance est une obsession bien réelle chez tous les opérateurs privés en Afrique car elle renvoie à deux risques extrêmement contraignants : *i*) l'absence de l'État de droit, ou plus précisément l'absence de stabilité du droit commercial local et de respect de la chose jugée ; le fait qu'il faut non seulement connaître ses avocats mais également les juges ; *ii*) l'intensité des blocages administratifs et de la corruption qui les accompagne et qui pollue littéralement toutes les relations entre le monde des affaires et la puissance publique.

Quelles opportunités pour les investisseurs en Afrique ?

C'est ainsi que la plupart des opérateurs privés ressentent les risques en Afrique subsaharienne. Mais le prochain siècle devrait également offrir de nombreuses opportunités et il y a bien des raisons d'être afro-optimiste.

Il faut partir d'une réalité : on n'a jamais eu sur une longue période une croissance économique dans un pays inférieure à la croissance démographique. Et c'est exactement ce qui s'est passé dans le cas de l'Afrique. Ensuite, l'entrée en transition démographique se traduit presque automatiquement par une augmentation du PIB par habitant et un décollage économique.

Sur cette base, il est possible de bâtir une prévision raisonnable. Pour le devenir de l'Afrique subsaharienne, il faut considérer la croissance démographique, la croissance économique et surtout, élément fondamental, la démographie urbaine. L'urbanisation en Afrique est deux fois plus rapide qu'en Asie, avec des taux qui devraient passer de 30 pour cent en 1965–70 à 65 pour cent en 2015. Cela donne, mécaniquement, des résultats fantastiques sur l'ensemble de l'Afrique. Rester ou venir en Afrique subsaharienne est sans doute un très bon investissement.

La combinaison des deux facteurs que sont l'urbanisation accélérée d'un côté et l'intégration régionale (UEMOA et CEDA) de l'autre, peut produire des effets d'une extraordinaire portée. L'Afrique subsaharienne va accoucher d'un véritable marché, et c'est ce marché qui attirera en définitif les investisseurs industriels autant, sinon plus, que les conditions d'accueil qui leur seront réservées.

Le risque de marché en Afrique subsaharienne n'est pas le même que celui dont on a parlé ces dernières années avec les crises de marché dans les pays émergents. C'est le risque d'absence de marché, lié à l'existence de marchés beaucoup trop nombreux, éparpillés, de taille insuffisante, qui rend les économies non viables. L'intégration régionale et l'urbanisation vont permettre la constitution de ces marchés et créer un appel d'air considérable pour les investisseurs étrangers.

DEUXIÈME PARTIE

RÉSULTATS DES POLITIQUES ET NOUVEAUX DÉFIS

Mesurer les réformes

*Federico Bonaglia, Andrea Goldstein et Christine Richaud**

Introduction¹

Ces 10 à 15 dernières années ont vu une réorientation radicale de la politique de développement de l'Afrique. De plus en plus, l'ancien modèle d'industrialisation par substitution aux importations (ISI) dirigé par l'État — adopté par tous les pays lors de leur accession à l'indépendance (à la seule exception notable, et sans doute partielle, de l'île Maurice) — est apparu comme n'étant plus viable et devant de ce fait être rapidement remplacé. A la suite de la crise de l'endettement du milieu des années 80, la plupart des pays ont adopté des programmes d'ajustement structurel en concertation avec les institutions financières internationales. Ces programmes avaient pour objectif de jeter les bases du développement et de la prospérité à long terme en modifiant radicalement les institutions régissant l'économie. La chute du mur de Berlin en 1989 a accéléré et approfondi le processus de transformation structurelle dans les pays qui avaient le plus adhéré au credo de la planification, entre autres l'Éthiopie, Madagascar et le Mozambique. Toutefois, le contexte géopolitique général a également eu une forte incidence sur des pays qui, en théorie, appliquaient des politiques plus favorables au marché : les gouvernements occidentaux ont en effet progressivement retiré leur soutien à ces régimes qui, dans la pratique, se révélaient incapables d'obtenir la moindre croissance, le meilleur exemple de ce type d'État prédateur étant le Zaïre.

Les points communs de toutes ces réformes sont : *i*) l'ouverture de l'économie intérieure à la concurrence étrangère ; *ii*) la réduction du rôle de l'État dans les choix de production et d'allocation des ressources dans l'économie ; *iii*) la limitation des effets de distorsion du système fiscal sur les décisions des agents privés. Le passage d'un mode de développement économique dirigé par l'État à un modèle faisant une plus large place au marché a donc entraîné une réforme structurelle radicale des tarifs douaniers, des impôts, du contrôle du système financier interne et externe et, dans une moindre mesure, du rôle des entreprises d'État et de la rigueur de la réglementation du travail. Malgré l'importance de ces réformes, néanmoins, personne à ce jour n'a tenté de mesurer systématiquement ce qui avait été accompli et ce qui restait à faire dans les différents secteurs concernés par la réforme structurelle.

Face à la médiocrité persistante de la croissance du produit intérieur brut (PIB) par habitant sur tout le continent africain, la Banque mondiale a procédé en 1994 à une première analyse exhaustive de l'avancement de la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel (et non pas simplement de leur adoption). Si le rapport *Adjustment in Africa* indiquait que le rythme des réformes était fluctuant d'un secteur et d'un pays à l'autre, il soulignait le fait que les réformes avaient porté leurs fruits en termes d'augmentation du PIB et des taux de croissance sectoriels ainsi qu'en matière de réduction de la pauvreté. L'amélioration de la croissance africaine dans la seconde moitié des années 90 semble confirmer ces observations. En 1998, pour la quatrième année consécutive, le PIB a augmenté plus vite que la population ; ce résultat offre un contraste saisissant avec les 15 années précédentes, marquées par le déclin continu du revenu par habitant². Les 3.3 pour cent de croissance du PIB enregistrés en 1998 (à comparer aux 2.9 pour cent de 1997) représentent le taux de croissance le plus élevé. Malgré tout, s'il est incontestablement salubre pour l'Afrique, ce résultat est encore bien inférieur au niveau de croissance requis pour faire reculer sensiblement la pauvreté : pour qu'elle diminue de moitié d'ici 2020, il faudra que le continent atteigne et maintienne un taux de croissance annuel moyen de 7 pour cent.

Pour les décideurs africains et leurs partenaires du processus de développement, le principal défi consiste donc à améliorer le cadre de la politique économique afin d'accélérer durablement la croissance. Même les personnes qui émettent le plus de réserves sur la théorie des effets de retombée ne contestent pas la nécessité de la croissance. Or, il n'a pas été facile de décider par quoi remplacer l'ancien modèle. Les politiques structurelles n'ayant pas été directement quantifiées, il était malaisé d'évaluer correctement l'effet des réformes et d'identifier les domaines prioritaires de réforme. Bien qu'une convergence régionale se dégage sur la manière dont l'économie doit fonctionner et sur le rôle du gouvernement dans la gestion de l'économie, les méthodes varient encore d'un pays à l'autre. Les quelques études qui ont essayé de mesurer les effets des programmes de réforme ont utilisé comme seuls indicateurs des politiques structurelles des variables de résultat tels que la part du commerce extérieur dans le PIB, le volume des dépenses publiques ou la profondeur financière. Ce document s'efforce de combler cette lacune en construisant un indice des politiques structurelles qui synthétise l'état d'avancement des réformes dans le domaine des échanges, de la fiscalité, des finances nationales et internationales et de la privatisation. L'indice est directement construit à partir de variables relevant de l'action des pouvoirs publics, telles que les tarifs douaniers, les taux d'imposition ou la propriété publique, et non pas sur des variables de résultat qui ne reflètent pas forcément l'état des politiques mises en œuvre.

Les indices proposés viennent compléter et affiner les travaux sur l'Amérique latine effectués par Eduardo Lora, à la Banque interaméricaine de développement, et Samuel Morley et son équipe, à la Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine³. Comme tout exercice de calculs synthétiques, ces indicateurs sont imparfaits car ils laissent de côté un grand nombre d'informations difficiles à exprimer sous forme numérique. En outre, ils impliquent une bonne part de subjectivité. Même si le FMI fournit des informations sur quelques catégories bien définies, notre

échantillon de pays recouvre un grand nombre de régimes différents qui sont parfois difficiles à comparer : comment évaluer, par exemple, le degré de libéralisation des investissements étrangers ou des emprunts à l'étranger ? Soulignons enfin que cet indice se contente de mesurer la neutralité des politiques. Nous partons du principe que le principal objectif des réformes économiques est d'améliorer l'efficacité de l'affectation des ressources en supprimant ou en réduisant les distorsions induites par les politiques, connues pour entraver le fonctionnement des marchés ou majorer les coûts de transaction. L'indice ne cherche donc pas à mesurer d'autres aspects qualitatifs des politiques économiques : il ne tient pas compte, par exemple, des éventuels objectifs de redistribution de la politique fiscale. Nous estimons néanmoins que ces inconvénients sont plus que compensés par les avantages qu'offre la possibilité de comparer l'ampleur des réformes au fil du temps et d'un pays à l'autre⁴.

Nous présentons des résultats pour cinq domaines de réforme et 23 pays, sur la période 1985–97⁵, et nous comparons l'ampleur des réformes entre les pays et au fil du temps. Comme l'on considère souvent que l'Amérique latine a fait œuvre de pionnier en la matière, nous avons intégré quelques comparaisons avec cette région, de planification et de classement. Les indices soulignent le caractère multiforme du processus de réforme, dans le temps, entre pays et entre secteurs. Sur une échelle de zéro à un, l'indice moyen pour tous les pays et tous les domaines de la réforme structurelle était de 0.208 en 1985. Douze ans plus tard, il était de 0.662. Cette évolution dénote un progrès sensible mais montre également qu'il reste beaucoup à faire.

Nous commençons par récapituler la méthode de construction de l'indice, en insistant sur les différences avec les travaux récents consacrés à l'Amérique latine. Nous décrivons ensuite les tendances générales de chaque domaine de réforme au fil du temps et par groupes de pays. Dans la conclusion, tout en reconnaissant les défauts de l'approche adoptée et la nécessité de recueillir des données institutionnelles encore plus précises, nous avançons quelques considérations provisoires de nature comparative, et proposons plusieurs pistes pour les recherches futures.

Méthodologie

Diverses études se sont efforcées d'analyser les effets des réformes structurelles sur la croissance, l'investissement et d'autres variables économiques. La principale difficulté de cet exercice a été de mesurer l'ampleur des réformes. Cela tient au fait que les statistiques économiques disponibles mesurent des résultats économiques tels que la croissance, l'inflation ou le commerce extérieur, et non pas les politiques qui ont une incidence sur ces résultats. En fait, certaines variables qui sont généralement considérées comme des indicateurs de politique — déficit budgétaire ou profondeur financière de l'économie — sont en fait des variables de résultat qui subissent l'influence non seulement des décisions d'orientation de l'action, mais aussi de toute une série de facteurs nationaux et étrangers tels que le cycle économique, les termes de l'échange et les taux d'intérêt étrangers. Les régimes d'importation et d'exportation sont les domaines où l'on a le plus tenté d'obtenir des mesures directes des variables de politique⁶.

Jusqu'à présent, faute d'informations précises et comparables sur l'ampleur des réformes, il n'a pas été possible d'évaluer l'importance relative des différents domaines de réforme ni de dissocier les effets des réformes structurelles en tant que telles de ceux découlant de la stabilisation macro-économique. De fait, les études empiriques se sont souvent révélées incapables de formuler des recommandations suffisamment précises sur des questions pourtant cruciales et sujettes à controverse, comme l'échelonnement et le rythme des réformes, ou sur la complémentarité des différents domaines de réforme et celle des réformes et de la stabilité macro-économique.

Pour surmonter ce handicap, nous avons choisi dans cette étude de calculer depuis 1985 un indice annuel de politique structurelle, et ce pour la plupart des grands pays d'Afrique. Nous avons donc commencé, comme il se doit pour construire un indice synthétique, par identifier un petit nombre d'indicateurs ou de catégories pour chaque domaine d'action. Ces catégories doivent être comparables au fil du temps et entre les pays. Les variables de politique prises en compte pour chacun de ces domaines sont les suivantes (pour plus de détails, voir l'annexe) :

- **Libéralisation des échanges** : sur la base de précédents travaux de Sharer *et al.* (1998), nous évaluons l'ouverture commerciale, en tenant compte des barrières tarifaires et non tarifaires (BNT) appliquées aux importations comme aux exportations. Dans un premier temps, après examen de la moyenne non pondérée des taxes à l'importation (droits et autres taxes spécifiques) et de la dispersion des tarifs et des exonérations tarifaires, nous avons classé les régimes commerciaux selon les catégories « restrictif », « relativement restrictif », « modéré », « relativement ouvert » et « ouvert ». Deux critères ont été utilisés pour la dispersion : la portée des exonérations de droits d'importation et les informations qualitatives fournies par le FMI et l'OMC. Dans un deuxième temps, nous avons analysé les BNT appliquées aux importations et aux exportations (qui comprennent les contingents, les interdictions, les systèmes de licence, l'allocation des devises et le contrôle gouvernemental de la commercialisation des exportations et des importations) pour ensuite classer les régimes commerciaux selon les catégories « restrictif », « modéré » et « ouvert ». Pour ce qui est des BNT, nous nous sommes efforcés d'employer les mêmes critères que le FMI, mais les informations n'étaient pas toujours disponibles et, pour certains pays, quelques-uns de ces critères étaient inadaptés⁷. Bien qu'ils varient parfois d'un pays à l'autre, les critères utilisés sont cohérents. Un indice global allant de zéro à dix (ouverture maximale) a ensuite été construit par agrégation des composantes individuelles⁸.
- **Libéralisation des opérations financières internationales** : ce sous-indice se fonde sur des informations relatives aux entrées et aux sorties de capitaux, tirées de l'*Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions* du FMI⁹. Nous avons construit deux sous-indices du contrôle des changes¹⁰ :

- i) contrôles sur les paiements et transferts courants (éligibilité au regard des dispositions de l'Article VIII des statuts du FMI ; existence de taux de change multiples correspondant à plusieurs types de transactions ; contrôles sur les paiements effectués au titre des transactions invisibles et des transferts courants) ;
- ii) contrôles sur les mouvements de capitaux (obligation de rapatrier ou de renoncer aux recettes tirées des exportations, des transactions invisibles et des transferts courants ; contrôles sur les emprunts à l'étranger ; contrôles sur les investissements directs étrangers [IDE] dans le pays ; contrôles sur les liquidations d'IDE ; et contrôles sur les sorties de capitaux effectuées par les résidents).

Pour chaque catégorie, nous assignons au sous-indice la valeur un lorsque aucun contrôle n'est appliqué et la valeur zéro dans les autres cas. L'indice général de libéralisation des échanges correspond à la moyenne arithmétique des deux composantes. Nous aurions dû, en principe, utiliser un éventail plus large de catégories — investissements de portefeuille, transactions immobilières, ou encore réglementation des banques et des institutions financières non bancaires ; mais cela n'a pas été possible en raison du manque de données.

- **Libéralisation financière intérieure :** l'indice renvoie à la fixation des taux d'intérêt sur les dépôts et sur les prêts, une valeur un correspondant à des taux déterminés selon les politiques suivies. Nous avons considéré que le coefficient de réserves obligatoires était peu significatif dans le cas de l'Afrique, et ce pour deux raisons. Premièrement, de nombreux pays africains (en particulier francophones) ont introduit ce coefficient après avoir amorcé le processus de libéralisation pour contrôler les liquidités bancaires et diriger la politique monétaire par le biais d'instruments indirects (taux d'intérêt et réserves obligatoires). Dans leur cas, ce coefficient représente un progrès par rapport aux anciennes restrictions quantitatives. A l'inverse, d'autres pays (principalement anglophones) ont toujours eu un ratio de réserves obligatoires très élevé et font porter leurs efforts sur la réduction des coefficients de réserves obligatoires et des niveaux de réserves volontaires. On voit mal, dans ces conditions, comment l'on pourrait comparer des catégories de pays aussi différentes¹¹. Deuxièmement, ce coefficient ne tient pas compte du fait que les réserves peuvent être rémunérées ou non. Or, les implications pour les banques sont dans l'un et l'autre cas très différentes, ce qui empêche les comparaisons. La supervision et le plafonnement des taux d'intérêt constituent donc de bien meilleurs indicateurs. Lorsque nous avons suffisamment d'informations, nous avons introduit des critères de qualité de la supervision et de l'audit des banques (la soumission des rapports annuels des banques centrales à des cabinets d'audit externes, par exemple ; les informations sur la fréquence des inspections *in situ* sont beaucoup plus rares, même dans les pays membres de la BRI).

- **Réforme de la fiscalité** : nous avons obtenu cet indice en combinant des informations sur l'imposition directe et indirecte. Le manque de rigueur de l'administration fiscale en Afrique est l'une des causes essentielles de la modicité des recettes, qui aggrave les pressions inflationnistes tout en privant les pouvoirs publics des ressources nécessaires à la fourniture de biens publics. Cela encourage également la taxation — plus facile — du commerce extérieur avec les pertes d'efficacité que cela entraîne. La lutte contre la fraude fiscale devrait alléger le fardeau supporté par les agents économiques qui s'acquittent actuellement d'une proportion relativement élevée de leurs obligations fiscales et, ce faisant, accroître l'efficacité de la répartition, encourager ces agents à investir et à produire, et promouvoir une croissance équitable. Aussi, pour obtenir une représentation plus complète de la réforme, il faudrait également inclure des informations sur l'efficacité de la collecte des impôts et sur la simplification du système fiscal. L'imposition des biens immobiliers constituerait un autre indicateur utile de l'avancement des réformes, d'autant plus qu'elle livrerait des informations intéressantes sur son acceptation politique. Cependant, par souci de simplicité, nous nous en tenons aux indicateurs suivants :
- i) taux marginal maximum d'imposition du revenu des personnes ;
 - ii) taux marginal maximum d'imposition du revenu des sociétés (lorsque les taux varient selon les secteurs, nous retenons le taux appliqué aux entreprises manufacturières ou non agricoles) ;
 - iii) taux standard de la taxe sur la valeur ajoutée ;
 - iv) mesure de l'efficacité ou de la neutralité de l'imposition indirecte, définie comme le rapport entre les recettes de TVA en pourcentage du PIB et le taux de TVA.
- **Propriété** : cet indice, qui vise à déterminer quelle proportion de l'actif immobilisé appartient encore à l'État, a été construit selon une approche qualitative qui diffère beaucoup des méthodes de Lora (1997) et de Morley *et al.* (1999)¹². Nous avons dressé la liste des activités économiques dans lesquelles les entreprises publiques jouent habituellement le rôle le plus important — à savoir, les services publics (électricité, télécommunications fixes et mobiles et adduction d'eau), le transport ferroviaire et aérien, les industries manufacturières intermédiaires (cimenteries), l'agro-industrie (sucre ou tabac, selon la disponibilité des données), le secteur en amont de l'industrie pétrolière (extraction ou raffinage, selon que le pays est producteur de pétrole ou non) et le principal produit de base (produit minier ou denrée tropicale¹³). Pour chaque secteur et chaque pays, nous avons collecté des informations sur la structure de la propriété en 1985, puis suivi leur évolution jusqu'en 1998¹⁴. L'indice de privatisation a un niveau de raffinement supplémentaire : il tient compte du degré de concurrence de droit auquel fait face l'opérateur public de téléphonie mobile. Si l'on applique des coefficients de pondération déterminés subjectivement (voir l'annexe), l'indice brut est égal à un quand toutes les industries sont entièrement privées et quand le marché du cellulaire est concurrentiel¹⁵.

L'indice vise à traduire le degré de neutralité des politiques économiques dans ces cinq secteurs sur une échelle de zéro à un pour chaque variable de politique. La normalisation est obtenue en utilisant la valeur minimum et la valeur maximum observées pour ces variables pour la totalité de l'échantillon de pays et d'années. Il est à noter que dans le cas des échanges, la valeur maximum observée est de huit sur une échelle de dix ; par conséquent, même si pour quelques pays la valeur normalisée de l'indice est un, cela ne signifie pas que les échanges y sont entièrement libéralisés. Cela vaut également pour l'indice normalisé de propriété. En termes formels, la valeur normalisée de l'indice pour le domaine d'action j , le pays i et l'année t est :

$$I_{jit} = (Max_j - IR_{jit}) / (Max_j - Min_j)$$

I_{jit} = valeur normalisée de l'indice pour le domaine d'action j pays i , et l'année t .

IR_{jit} = valeur brute de la mesure des réformes accomplies, domaine d'action j pays i , et l'année t ¹⁹.

MAX_j = valeur brute maximum de la mesure des réformes accomplies pour le domaine d'action j , tous les pays, toutes les années.

MIN_j = valeur brute minimum de la mesure des réformes accomplies pour le domaine d'action j , tous les pays, toutes les années.

L'indice général des politiques structurelles est la moyenne simple des indices des cinq secteurs (voir l'annexe pour plus de détails).

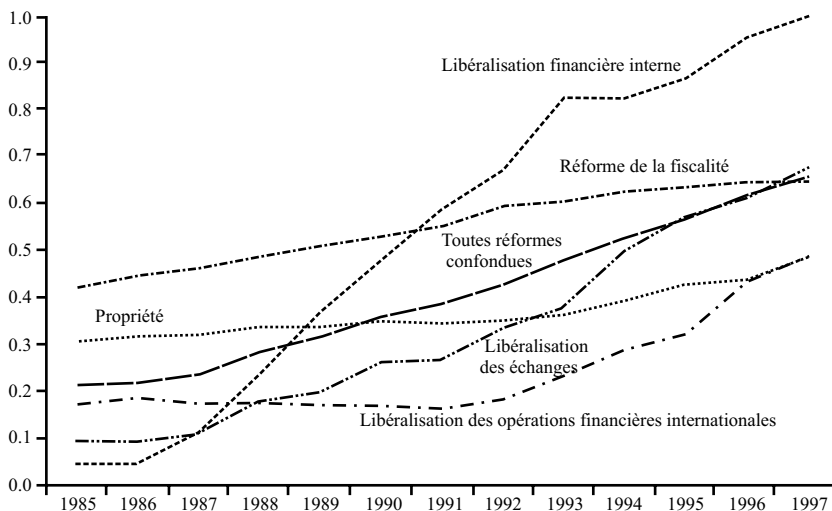
Résultats

L'annexe présente les résultats obtenus pour les six indices de réforme. Le tableau A-1 donne les valeurs de l'indice général, qui correspond à la moyenne simple des cinq sous-indices sous-jacents figurant dans les tableaux A2-A6. Le choix d'une moyenne simple est à l'évidence arbitraire, car certaines variables de politique influent davantage sur la durabilité de la croissance économique que d'autres. Néanmoins, à partir des valeurs brutes, d'autres chercheurs pourront éventuellement calculer l'indice de réforme général avec des coefficients de pondération différents.

La figure 1 donne un rapide aperçu de l'évolution et du calendrier des réformes structurelles. L'indice général, qui révèle une évolution régulière des politiques économiques vers une position plus neutre, masque certaines grandes différences. En particulier, l'indice de libéralisation financière intérieure, qui en 1985 reflétait une politique totalement *dirigiste*, a atteint en 1997 la valeur maximum et la valeur la plus élevée parmi toutes les variables. Les composantes « fiscalité » et « échanges » dépassent également le seuil de 0.600, alors que les progrès en matière de libéralisation financière internationale et surtout de privatisation sont beaucoup plus modestes. Il est à noter qu'en 1985, la propriété était le deuxième domaine de réforme où s'exerçait la plus grande neutralité. Même si les chiffres obtenus ne sont pas strictement

comparables avec ceux de Lora (1997) et de Morley *et al.* (1999), nous pouvons malgré tout établir quelques comparaisons avec l'Amérique latine. Le classement des différentes composantes varie légèrement d'une région à l'autre, même si dans les deux cas, la libéralisation des échanges et la libéralisation financière intérieure sont les domaines dans lesquels les progrès ont été les plus marqués. Les mouvements de capitaux sont plus libres en Amérique latine, mais d'un autre côté, les pays latino-américains ont adopté la TVA sans nécessairement réduire les taux marginaux d'imposition du revenu. Bien entendu, ces différences entre les deux régions peuvent être en partie imputables à des divergences dans la méthodologie utilisée pour évaluer les privatisations et d'autres politiques.

Figure 1. Avancement des réformes structurelles (1985-97)



Source : Calculs des auteurs à partir des données de l'annexe.

Les tableaux 1 et A1 illustrent l'échelonnement des réformes par domaine d'action et zone géographique. En 1985, deux pays seulement d'Afrique australe avaient adopté des politiques relativement neutres – arbitrairement définies par un indice général d'au moins 0.500. Alors que dans le cas de Maurice, la neutralité était observable dans trois domaines (échanges, fiscalité et propriété), en Afrique du Sud, le seuil de neutralité n'était atteint que dans les domaines des échanges et de la propriété. Entre 1985 et 1997, les progrès du Botswana et de l'Afrique du Sud ont été plutôt modestes et selon notre taxinomie, ces pays appliquent toujours des politiques modérément restrictives en matière d'échanges et d'opérations financières internationales. Le Botswana finalement a supprimé les derniers contrôles des changes le 8 février 1999. La position relativement restrictive de l'Afrique du Sud sur les questions d'économie internationale peut s'expliquer par la grande taille du pays ; quant aux progrès limités de sa réforme fiscale, ils sont peut-être dus aux choix difficiles que doivent opérer les autorités, la fin de l'exclusion raciale ayant libéré une demande de services publics qui était jusqu'alors contenue. Deuxièmement, notre indice met clairement en évidence les progrès réalisés par les pays auxquels ont accolé habituellement l'étiquette de « pays

Tableau 1. **Chronologie de l'adoption des réformes**

	Échanges	Opérations financières internationales	Finances intérieures	Fiscalité	Propriété	Ensemble
1985	Maurice	Aucun pays	Afrique du Sud	Côte d'Ivoire, Burkina Faso, Maurice	Maurice, Afrique du Sud, Zimbabwe	Maurice
1986–90	Ghana, Mali	Aucun pays	Ghana, Nigeria, Malawi, Maurice, Tunisie, Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal, Togo, Burkina Faso, Bénin, Algérie, Cameroun, Madagascar	Botswana, Madagascar, Sénégal, Tunisie		
1991–95	Bénin, Kenya, Tanzanie, Zambie, Ouganda, Cameroun, Sénégal, Togo	Maurice	Égypte, Kenya, Tanzanie, Zambie, Ouganda, Zimbabwe	Ghana, Bénin, Zambie, Nigeria, Malawi, Tanzanie, Ouganda, Égypte, Mali, Kenya, Togo, Zimbabwe	Sénégal	Ghana, Kenya, Zambie, Ouganda, Tanzanie, Mali, Sénégal, Bénin, Zimbabwe, Togo
Après 1996		Kenya, Ouganda	Maroc, Botswana		Botswana	Botswana

Notes : Échanges : le seuil (0.714) correspond à l'une ou l'autre des situations suivantes : des barrières tarifaires relativement ouvertes ($0.1 \leq t \leq 0.14$; faible dispersion) et des BNT modérées ; soit des barrières tarifaires restrictives ($t \geq 0.25$ ou $0.2 \leq t \leq 0.24$ et dispersion élevée) mais des BNT ouvertes.
 Opérations financières internationales : le seuil (0.708) correspond à l'absence de contrôles sur les IDE et les sorties de capitaux, et à l'acceptation de l'Article VIII des statuts du FMI.
 Finances intérieures : le seuil (0.500) signifie qu'au moins un taux d'intérêt (sur les dépôts ou sur les prêts) a été libéralisé.
 Fiscalité : le seuil (0.600) correspond à une situation où les taux maximum d'imposition du revenu des personnes et des sociétés ne dépassent respectivement pas 50 pour cent et 35 pour cent.
 Propriété : le seuil (0.750) n'est pas très sévère puisqu'il est compatible avec une situation où la majorité de l'économie est encore contrôlée par l'État (en termes d'indice brut, le seuil est de 0.400). Le faible niveau de ce seuil indique que très peu de pays ont réduit le poids de l'État dans les activités productives.
 Ensemble : le seuil correspond à une situation où au moins trois des précédents seuils ont été atteints.

africains émergents », tels que la Côte d’Ivoire, le Ghana, l’Ouganda et le Sénégal. Le cas du Ghana est particulièrement intéressant : alors qu’en 1985 il figurait encore parmi les pays les plus interventionnistes, en 1990, il avait rejoint le groupe de pays ayant adopté les mesures préconisées par les institutions de Bretton Woods. Quant au Kenya et au Zimbabwe, dont on considère qu’ils se sont écartés de la voie des réformes, ils dépassent tous deux notre seuil de référence. Troisièmement, l’Afrique du Nord, à l’exception partielle de la Tunisie, fait partie du groupe de queue pour des raisons qui seront clarifiées lors de l’examen des composantes individuelles de l’indice.

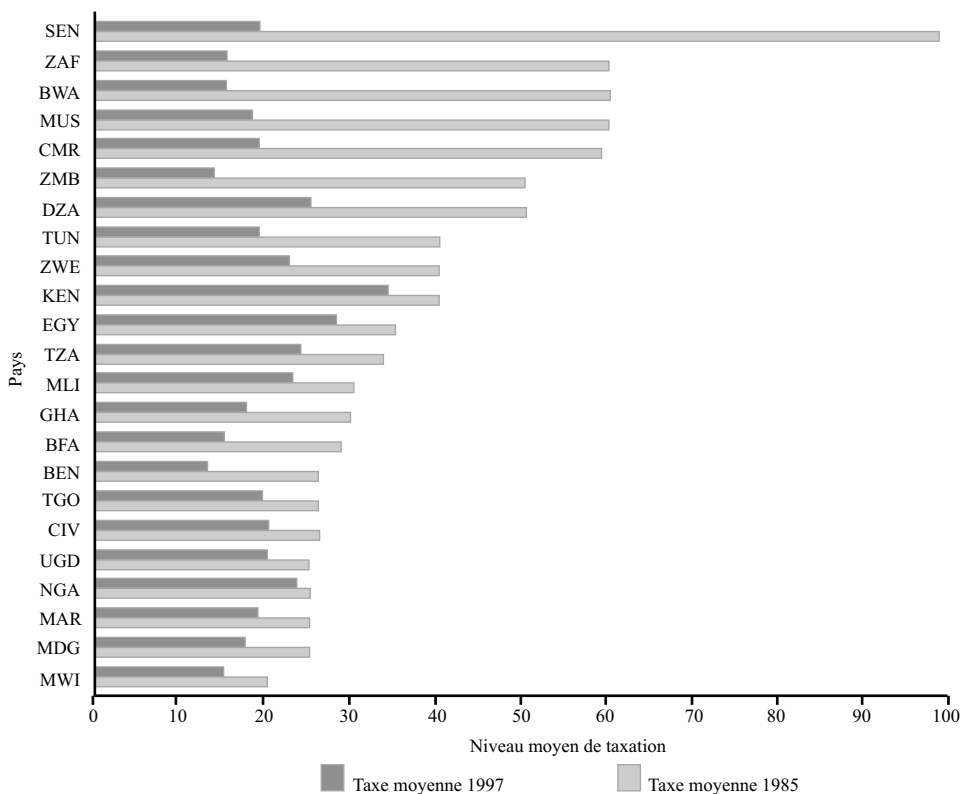
Nos résultats étayaient les observations des études latino-américaines, à savoir qu’une convergence s’opère au fil du temps. Dans le tableau 2, nous avons classé les pays selon deux critères : le niveau des réformes en 1985 et le rythme d’avancement des réformes entre 1985 et 1997. Les pays dont l’économie était relativement libérale en 1985 ont en général introduit moins de réformes complémentaires (première colonne, dernière ligne), tandis que les pays qui partaient d’un niveau bas en 1985 ont déployé des efforts considérables pour rattraper leur retard durant les 12 années suivantes (dernière colonne, première ligne). Il est intéressant de noter que les seuls pays retardataires sont le Nigeria et ses voisins.

Tableau 2. Niveau et rythme d’avancement des réformes

Niveau en 1985	Rythme d’avancement	Inférieur à la moyenne	Égal à la moyenne	Supérieur à la moyenne
Inférieur à la moyenne		Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Nigeria, Togo		Algérie, Égypte, Ghana, Kenya, Madagascar, Mali, Maroc, Ouganda, Tanzanie, Tunisie, Zambie
Égal à la moyenne		Zimbabwe		
Supérieur à la moyenne		Afrique du Sud, Botswana, Côte d’Ivoire, Maurice, Malawi, Sénégal		

Réforme commerciale : avant la mise en œuvre des réformes, la plupart des pays africains appliquaient de nombreuses restrictions tarifaires et non tarifaires aux importations et aux exportations, avec un degré élevé de dispersion et un recours massif aux monopoles de commercialisation d’État et au contrôle des changes. L’exception la plus notable était Maurice, qui disposait d’un régime commercial relativement ouvert en dépit d’un tarif d’importation moyen de 60 pour cent. Le progrès le plus significatif en matière d’ouverture des régimes commerciaux a probablement été l’assouplissement considérable des restrictions de change, le plus souvent à la suite du remplacement des systèmes de licence administratifs par des marchés aux enchères et des bureaux agréés privés. De même, les interdictions d’importation, les contingents et les systèmes d’autorisation ont sensiblement diminué en importance ou ont été supprimés. Ce processus s’est accéléré pendant les années 90, de sorte qu’il n’existe pratiquement plus de régimes quantitatifs extrêmement restrictifs. En outre, comme le montre la figure 2, les tarifs d’importation ont fortement baissé dans tous les pays.

Figure 2. **Baisse des taxes à l'importation (moyenne simple)**



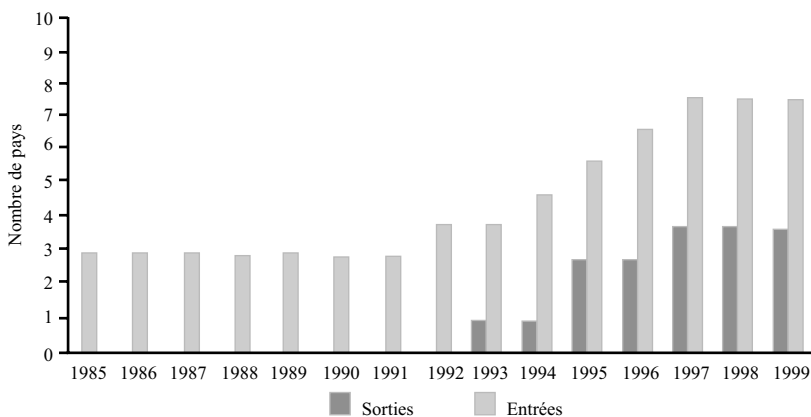
Source : OMC, *Trade Policy Review* (diverses éditions) et FMI, *Staff Country Reports* (diverses années).

L'examen de l'indice normalisé de libéralisation des échanges par pays livre des informations instructives (tableau A.2.1). Les progrès du Ghana durant la seconde moitié des années 80 sont particulièrement frappants, son indice étant passé de zéro à 0,714 en 1989. Le Nigeria a été l'un des premiers pays à démarrer la libéralisation en levant dès 1986 les restrictions sous forme de licences et les interdictions d'exportation de certains biens ; elles ont pourtant été rétablies, voire étendues, après 1987. En dépit des gros progrès accomplis, sept pays seulement obtenaient un indice 1 en 1997 (dont aucun en Afrique du Nord) : le Cameroun, le Mali, Maurice, l'Ouganda, le Sénégal, la Tanzanie et la Zambie. Toutefois, il faut signaler qu'à cause de la procédure de normalisation, cet indice ne correspond pas au niveau maximum de neutralité des échanges. Enfin, notons que la moyenne générale de 0,677 reste inférieure au score obtenu par Maurice en 1985.

Libéralisation des opérations financières internationales : l'ouverture des marchés nationaux des capitaux aux capitaux extérieurs est plus récente et plus discutable ; cette mesure ne figure d'ailleurs pas parmi les conditions imposées par le FMI. Alors que la situation avait très peu évolué durant les années 80, la plupart des pays ont entrepris, au milieu des années 90, ne serait-ce que des réformes partielles,

et certains comme la Zambie ont même opéré des changements radicaux. En 1992, seuls deux pays de l'échantillon avaient accepté les dispositions de l'Article VIII ; aujourd'hui, ils ne sont plus que trois à ne pas s'y soumettre. En revanche, s'agissant de la libéralisation des mouvements de capitaux, deux tiers des pays subordonnent l'acquisition d'entreprises nationales par des investisseurs étrangers à l'obtention d'une autorisation auprès de la banque centrale, du ministère des Finances ou d'un organisme spécial (figure 3). En principe, aucune restriction n'est appliquée aux opérations d'investissement, mais seuls les investisseurs « agréés » ont le droit garanti de transférer leurs bénéfices et les produits de liquidation. Cette situation s'observe à des degrés divers en Algérie, au Ghana (où le Centre d'investissement local est investi de tels pouvoirs), au Kenya, à Madagascar, au Nigeria, en Ouganda, en Tanzanie et en Tunisie. Pour ce qui est du degré d'ouverture aux investissements étrangers de portefeuille, la publication de la SFI, *Emerging Stock Market Factbook*, qui ne couvre pas l'intégralité des pays et des années de notre échantillon, présente des résultats similaires²⁰. Alors que trois pays africains seulement n'appliquaient en 1993 aucune restriction à l'entrée (l'Afrique du Sud, le Botswana et le Ghana), en 1997 neuf étaient considérés comme ouverts (l'Afrique du Sud, le Botswana, la Côte d'Ivoire, l'Égypte, le Ghana, Maurice, la Namibie, le Nigeria et la Zambie) et deux comme relativement ouverts (le Kenya et le Zimbabwe)¹⁷.

Figure 3. **Suppression des contrôles sur les mouvements de capitaux (sorties et IDE)**



Source : Calculs des auteurs à partir du FMI, *Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions* (diverses années).

Pour ce qui est des sorties de capitaux, quatre pays seulement (le Kenya, Maurice, l'Ouganda et la Zambie) sont considérés comme ouverts en 1997 (figure 3). Les autres appliquent divers types de restrictions. Les sorties de devises, les investissements directs et de portefeuille à l'étranger et le rapatriement des produits de liquidation sont par exemple souvent soumis à des interdictions pures et simples ou à des réglementations strictes¹⁸. Notre indice montre qu'en 1997 Maurice était le seul pays où la liberté des mouvements de capitaux était complète, l'ensemble des restrictions et des contrôles ayant été levés (tableau A.3)¹⁹. Le Kenya et l'Ouganda ne sont pas loin d'y parvenir,

tandis que les pays de la BCEAO et de l'UEMOA appliquent des contrôles spécifiques sur les investissements de l'étranger et à l'étranger²⁰. A l'inverse, au Nigeria, seul le rapatriement des produits de liquidation d'IDE a été partiellement libéralisé.

Libéralisation financière interne : au milieu des années 80, les taux d'intérêt (en particulier sur les prêts) étaient plafonnés par les autorités dans la plupart des pays de la région. Une bonne partie des crédits étaient alloués sur décision du gouvernement (et assez souvent octroyés par des institutions de crédit d'État à des sociétés non financières d'État), et non pas par le biais des mécanismes du marché. En conséquence, le système financier africain type se caractérisait par une répression financière, des taux d'intérêt réels négatifs, des institutions financières très peu nombreuses, concentrées et fragiles, une supervision inefficace, voire inexistante, et l'absence pour les entreprises et les ménages de tout mécanisme formel autre que le financement bancaire.

En construisant l'indice, nous avons choisi de nous concentrer sur la libéralisation des taux d'intérêt, en particulier à cause de la difficulté d'obtenir des informations institutionnelles suffisamment détaillées et cohérentes. Alors qu'en 1985, tous les pays à l'exception de l'Afrique du Sud contrôlaient les taux sur les dépôts et sur les prêts, plus aucun ne le faisait en 1997 (tableau A.4). Le processus de réforme a véritablement commencé à la fin des années 80, le Ghana et le Nigeria étant encore une fois les premiers à réagir (même si, dans le cas du Nigeria, les événements politiques ont rapidement mis un frein au processus d'ajustement). Les pays francophones ont suivi en unifiant en 1989 les taux sur les dépôts (taux débiteurs), puis en libéralisant totalement en 1993 les taux sur les prêts (taux créditeurs) et en supprimant les coefficients de crédit pour les secteurs prioritaires. Le Botswana a été le dernier pays de notre échantillon à supprimer ces contrôles en 1997. D'autres points méritent d'être signalés (tableau 3). Premièrement, tous les pays se sont dotés d'une nouvelle législation bancaire qui accorde souvent une flexibilité et une autonomie opérationnelles accrues à la banque centrale. Toutefois, ces changements sont trop récents pour que l'on puisse déterminer leurs effets avec certitude. En outre, certaines crises bancaires récentes ont fait naître des doutes sur l'indépendance réelle des instances de supervision. Deuxièmement, une part importante du crédit est toujours allouée par l'intermédiaire des institutions d'État — et ces dernières détiennent encore un quasi-monopole sur les prêts à moyen et à long termes, notamment à cause de leur rôle dans la canalisation de l'aide multilatérale et bilatérale. Enfin, de nouvelles places boursières ont fait leur apparition dans de nombreux pays. Toutefois, la plupart des marchés d'actions africains restent caractérisés par la modicité du nombre d'entreprises cotées, des transactions irrégulières et de faible volume, des normes de divulgation et de transparence inadéquates et une instabilité relativement élevée. Les potentialités de ces marchés sont donc minimes et il n'y a guère d'incitation à fusionner les bourses nationales au sein de bourses régionales plus importantes.

Réforme fiscale : la quatrième composante du programme de réforme est la fiscalité. Deux volets essentiels de la réforme fiscale ont été largement adoptés. Le premier est la taxe sur la valeur ajoutée. Bien que tous les prélèvements fiscaux faussent les décisions des agents économiques, les réformateurs considèrent qu'une TVA

appliquée uniformément cause moins de distorsions que les tarifs douaniers ou des taux marginaux élevés d'imposition du revenu. De surcroît, la TVA permet plus facilement de réduire le niveau de fraude fiscale, ce qui n'est pas le cas avec les taxes sur les ventes ou l'impôt sur le revenu. En 1985, seuls la Côte d'Ivoire, Madagascar et le Sénégal appliquaient la TVA ; cinq ans plus tard, le Kenya, le Malawi, le Maroc et la Tunisie les avaient rejoints. A la fin de la période couverte par cette étude, six pays seulement n'appliquaient pas la TVA : le Cameroun, Maurice et la Tanzanie (qui l'ont introduite en 1998-99) et le Botswana, l'Égypte et le Zimbabwe, qui restent à ce jour les seules exceptions.

Tableau 3. Réformes des marchés des capitaux

Country	Année de libéralisation des taux d'intérêt		Année de modernisation de la législation bancaire	L'État est-il propriétaire des principales banques ?	Y a-t-il un marché boursier ?
	Dépôts	Prêts			
Afrique du Sud	1980	1980	1990, 1993	○	OUI
Algérie	1990	1995	n.d.	●	OUI
Bénin	1989	1993	1990	n.d.	NON
Botswana	1997	1997	1995	○	1989
Burkina Faso	1989	1993	1990	⊗	NON
Cameroun	1989	1993	1990	n.d.	2000
Côte d'Ivoire	1989	1993	1990	⊗	1976
Égypte	1991	1991	1992	●	OUI
Ghana	1988	1987	1989	●	1990
Kenya	1991	1991	1991	●	1954
Madagascar	1990	1990	1996	●	NON
Malawi	1988	1988	1989	●	1995
Mali	1989	1993	1990	⊗	NON
Maurice	1988	1988	1988	○	1989
Maroc	1996	1996	1993	⊗	OUI
Nigeria	1987	1987	1994	●	OUI
Ouganda	1992	1992	1993	⊗	OUI
Sénégal	1989	1993	1990	n.d.	NON
Tanzanie	1993	1991	1991	●	1998
Togo	1989	1993	1990	●	NON
Tunisie	1987	1994	1994	⊗	OUI
Zambie	1992	1992	1994	⊗	1994
Zimbabwe	1995	1994	1965	○	1946

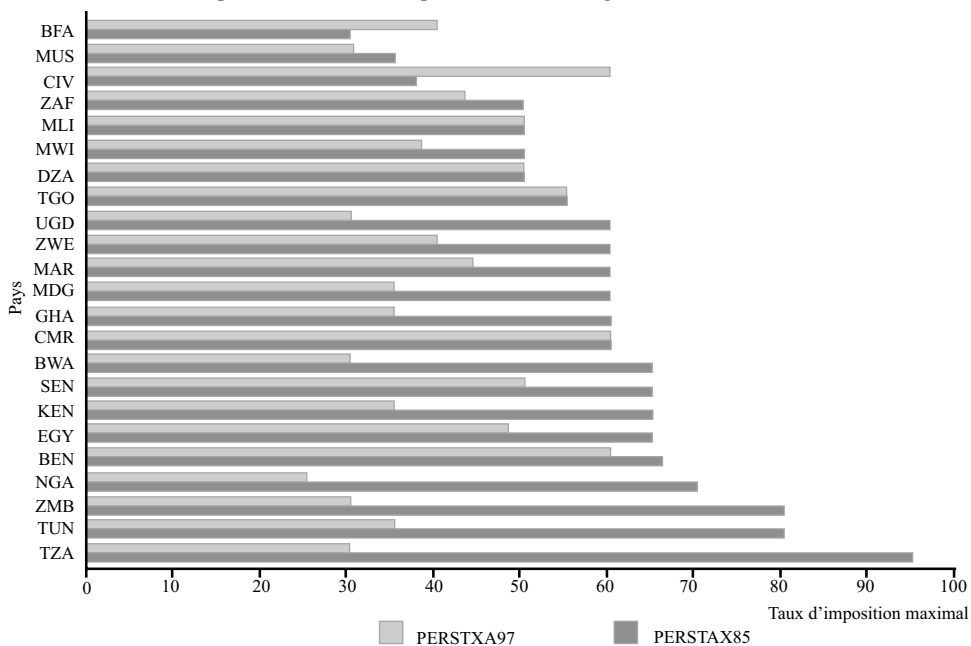
Notes : ○ part de marché < 15 % ; ⊗ 15 % < part de marché < 50 % ; ● part de marché > 50 %

Sources : Mehran *et al.* (1998).

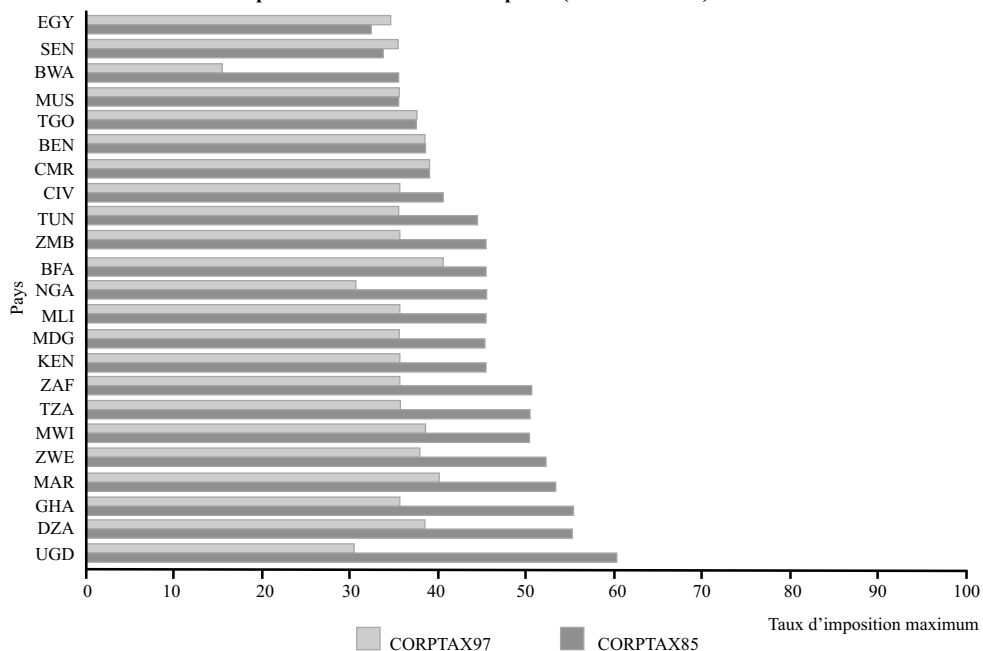
Le second volet de la réforme fiscale a été la réduction des taux marginaux d'imposition du revenu des sociétés et des personnes, qui a sensiblement réduit la progressivité de l'impôt sur le revenu mais a aussi partiellement éliminé les désincitations au travail et l'incitation à la fraude. Tous les pays de l'échantillon sauf deux ont réduit depuis 1985 leur taux marginal maximum d'imposition. Les deux exceptions sont le Burkina Faso (qui part de niveaux relativement bas) et la Côte d'Ivoire, même si la complexité du régime d'imposition du revenu des personnes en Côte d'Ivoire interdit toute affirmation trop définitive²¹. Le taux maximum d'imposition du revenu des sociétés a diminué presque partout à l'exception de l'Égypte et du Sénégal (figure 4). L'examen de l'indice normalisé révèle que d'importants progrès

Figure 4. Taux maximum d'imposition sur le revenu des ménages et des entreprises

Imposition du revenu des personnes (taux marginal maximum) 1985 et 1997



Imposition du revenu des entreprises (taux maximum) 1985 et 1997



Source : Données de l'annexe.

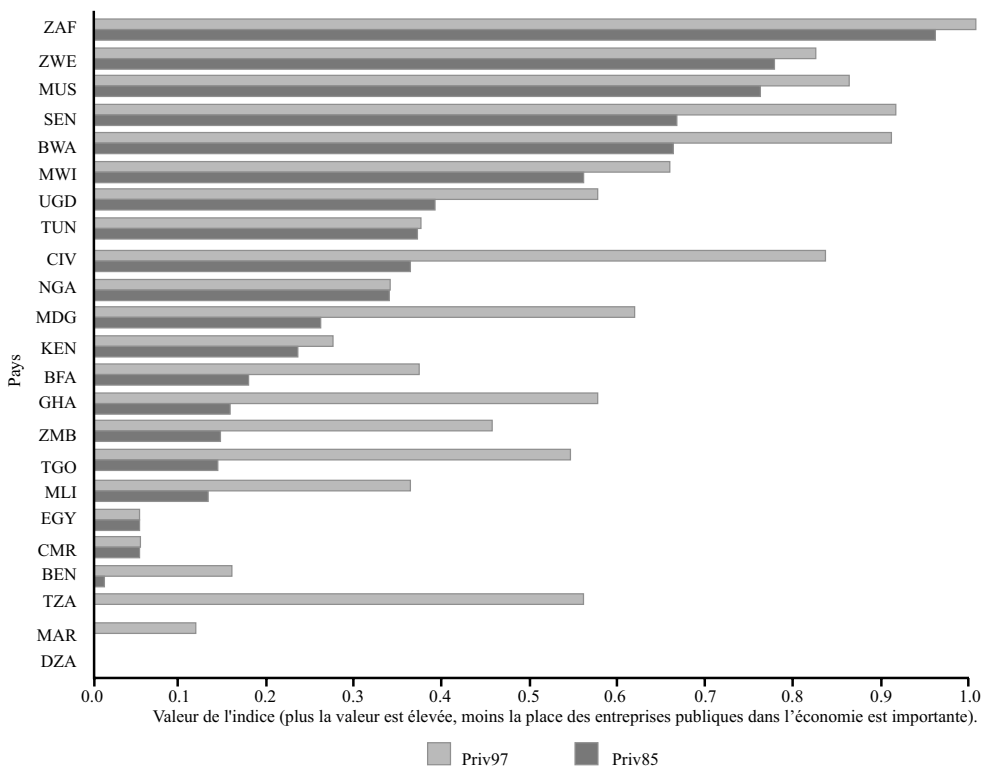
ont été accomplis. Tous les pays sauf un dépassaient le seuil de 0.500 en 1997, contre cinq pays seulement en 1985 (tableaux 1 et A.5). Le cas du Nigeria, qui se classe au deuxième rang selon le critère de la neutralité du régime fiscal, est digne d'intérêt, car ce pays est rarement bien classé dans les autres domaines de réforme. Cependant, ce résultat est partiellement imputable au fait que le taux de TVA du Nigeria est de 5 pour cent, soit le plus faible des taux pratiqués par les 20 pays qui ont adopté cette taxe.

Propriété : la dernière composante de notre liste est la part de la propriété publique et de la propriété privée dans l'économie. Comme dans les autres régions en développement, le contrôle des entreprises non financières par l'État a été un élément important des modèles de développement adoptés après l'indépendance. Cette prépondérance de la propriété publique servait plusieurs objectifs : préserver la propriété nationale des produits primaires non renouvelables (produits miniers et pétrole) et assurer le contrôle de l'État sur ces biens, pallier les défaillances du marché dans les monopoles naturels (services publics), maximiser les recettes budgétaires (cultures d'exportation) et compenser l'absence supposée de créateurs d'entreprise nationaux dans le secteur manufacturier. La plupart de ces entreprises – sinon toutes – étaient peu performantes et accusaient de graves déficits, aggravant les problèmes budgétaires de l'État. Étant dans l'incapacité de s'étendre, de se moderniser et d'assurer les travaux de maintenance en raison d'un manque chronique de capitaux, elles ne pouvaient pas garantir un niveau et une qualité de service répondant aux attentes ou à la demande du public. Il est de notoriété publique qu'à tous les niveaux de l'entreprise, les postes étaient pourvus selon des critères opaques, et non pas strictement en fonction du mérite. Cependant, à la faveur du processus de démocratisation et du renforcement des exigences des institutions financières internationales en matière d'orientation des politiques, des voix se sont élevées pour réclamer davantage de transparence et l'adoption de normes d'allocation des ressources plus objectives. Ce changement impliquait soit de transformer les entreprises concernées en sociétés anonymes, soit de signer des contrats de gestion de divers types avec des partenaires privés (le plus souvent étrangers), soit encore de transférer le contrôle des entreprises à des investisseurs privés selon différentes méthodes.

Une étude récente de la Banque mondiale a évalué les progrès réalisés dans ce domaine, mais aussi les difficultés rencontrées par les pouvoirs publics pour surmonter l'opposition politique des groupes d'intérêt qui prospéraient sous l'aile de l'État, afin que le processus de désengagement se conforme à des règles transparentes et ne soit pas récupéré par les protégés de l'élite dirigeante, mais aussi pour convaincre les investisseurs étrangers de poids de l'irréversibilité de l'engagement des autorités en faveur d'un régime plus libéral²². Récemment, la Banque africaine de développement a réalisé une étude qui présente diverses données sur les accords conclus avec les entreprises privées pour la gestion des infrastructures. Notre indice — qui se concentre sur la propriété pour garantir un niveau de comparabilité et de cohérence optimal — montre que ce processus reste désespérément lent. Deux groupes de pays — en Afrique australe (Afrique du Sud, Botswana, Maurice et Zimbabwe) et en Afrique occidentale francophone (Côte d'Ivoire et Sénégal) — se distinguent par la neutralité relative de leurs politiques (tableau A.6.1). Il est intéressant de noter que des pays tels que l'Afrique

du Sud et le Zimbabwe restent parmi les plus libéraux même si leurs efforts (exprimés par la différence entre la valeur du sous-indice en 1985 et sa valeur en 1997) ont été très limités (figure 5). Une étude distincte réalisée par l'un d'entre nous analyse plus en détail les difficultés rencontrées par les grandes entreprises sud-africaines (en particulier les entreprises d'État) pour opérer leur transition à la suite de la suppression de l'apartheid et de l'ouverture de l'économie²³. La Côte d'Ivoire, le Sénégal et la Zambie ont également accompli des progrès importants, même si — pour reprendre les termes d'une étude bien connue sur ce sujet — les bureaucrates conservent la haute main sur la gestion des entreprises. A l'autre extrémité du spectre, la plupart des pays d'Afrique du Nord sont à la traîne du reste du continent, et *a fortiori* des marchés émergents d'Amérique latine dont ils sont relativement proches en termes de niveau de revenu, de profondeur des marchés des capitaux, d'intégration à l'économie mondiale et de sophistication des institutions du marché. De manière générale, très peu de pays ont notablement avancé dans la réforme réglementaire – qui inclut l'ouverture des marchés de services publics, l'adoption de nouvelles lois sur la concurrence et les questions connexes, la création d'agences indépendantes et l'établissement de règles claires pour la détermination des compétences et le règlement des litiges (tableau 4).

Figure 5. Privatisations



Source : Calculs des auteurs à partir des données de l'annexe.

Tableau 4. Propriété des entreprises de services publics

	Télécommunications fixes	Télécommunications mobiles	Électricité	Eau & assainissement	Transport aérien	Transport ferroviaire
Algérie	●	●	●	●	●	●
Afrique du Sud	⊗	○	●	⊗	⊗	●
Bénin	⊗	●	●	●	●	●
Botswana	⊗	○	●	●	●	●
Burkina Faso	●	●	●	●	●	⊗
Cameroun	⊗	○	●	⊗	●	⊗
Côte d'Ivoire	○	○	⊗	●	●	●
Égypte	⊗	○	⊗	⊗	●	⊗
Ghana	●	○	●	●	●	●
Kenya	⊗	●	⊗	●	○	●
Madagascar	⊗	○	●	●	⊗	●
Malawi	⊗	⊗	●	●	●	⊗
Mali	●	●	⊗	⊗	●	●
Maroc	⊗	○	⊗	⊗	●	●
Maurice	⊗	○	●	●	●	●
Nigeria	⊗	⊗	●	●	●	●
Ouganda	○	○	⊗	●	⊗	●
Sénégal	○	⊗	●	○	●	●
Tanzanie	⊗	○	●	⊗	●	⊗
Togo	●	●	●	●	●	⊗
Tunisie	●	●	⊗	●	●	⊗
Zambie	⊗	○	●	●	○	●
Zimbabwe	⊗	○	⊗	●	●	●

Notes : ● secteur entièrement public ; ⊗ secteur mixte (dont les privatisations partielles et les contrats de gestion avec le secteur privé) ; ○ secteur entièrement privé.

Sources : Banque africaine de développement (1999), *African Development Report*, Oxford University Press ; P. Plane (2000), « La réforme des télécommunications en Afrique subsaharienne », *ronéotypé*, Centre de Développement de l'OCDE ; et sources nationales

Conclusions

Nous nous sommes efforcés dans cette étude de quantifier le processus de réforme structurelle en Afrique dans cinq domaines — la réforme commerciale, la libéralisation financière, la réforme fiscale, la libéralisation des opérations financières internationales et la privatisation — et pour 23 pays sur la période 1985–97. Les indices révèlent que le processus de réforme présente des variations à la fois dans le temps, entre les pays et entre les domaines de réforme.

- Maurice et, dans une mesure bien moindre, deux autres pays d’Afrique australe de notre échantillon (l’Afrique du Sud et le Botswana) appliquaient déjà des politiques relativement neutres au milieu des années 80, tout au moins en ce qui concerne la réforme de la structure de propriété des entreprises, la libéralisation du régime fiscal et la libéralisation financière intérieure.
- La période qui a démarré après 1990 a vu une ouverture significative des marchés des capitaux nationaux, des avancées considérables en matière de réforme des échanges et l’introduction d’une TVA à peu près partout. En 1997, un large consensus et une convergence des politiques dans ces trois domaines de réforme étaient manifestes.
- Pour les indices de privatisation et de libéralisation des opérations financières internationales, cependant, la convergence est moins marquée et les variations sont plus importantes. S’il existe désormais diverses formes de participation du secteur privé dans les entreprises de services publics, les secteurs minier et pétrolier restent propriété de l’État ; seuls quelques pays ont procédé à des privatisations de grande envergure ; les monopoles dominant toujours dans le secteur de la téléphonie mobile ; et la variation globale de l’indice régional reste faible. Pour ce qui est de la libéralisation des opérations financières internationales, seuls trois pays de l’échantillon ont atteint le seuil de réforme que nous avons fixé — qui correspond à l’acceptation de l’Article VIII des statuts du FMI et à l’absence de contrôles sur les IDE et les sorties de capitaux.

Nous sommes conscients des limites de notre approche, d’autant plus qu’il nous a fallu sélectionner les indicateurs de politique en fonction de la disponibilité des données plutôt que de leur pertinence économique ; nous avons dû opérer une classification quelque peu subjective des indicateurs de politique, en fixant par exemple la date de libéralisation des taux d’intérêt (alors que dans la plupart des cas, certaines catégories de dépôts et de prêts restent soumises à des contrôles plus ou moins stricts) ; enfin, nous avons été amenés à interpréter des informations contradictoires sur la structure de propriété des entreprises relativement petites. Nous sommes néanmoins convaincus que la procédure de normalisation à laquelle nous avons soumis nos données brutes a considérablement réduit les risques d’erreur de traitement. Cela étant dit, nous encourageons d’autres chercheurs à améliorer notre jeu de données en soumettant les informations à des contrôles supplémentaires, en élargissant et en améliorant l’éventail des domaines de réforme examinés et en couvrant un plus grand nombre de

pays et d'années. Le système de pondération pourrait par exemple être « endogénéisé » en vérifiant l'importance de chaque indicateur de politique dans un modèle de croissance de forme réduite²⁴.

Nous nous proposons d'utiliser l'indice obtenu pour analyser les effets des réformes structurelles sur la croissance, la stabilité et l'équité en Afrique, ainsi que sur les éléments déterminant l'effort de réforme. Il faudrait, cependant, adopter une approche économétrique plus rigoureuse pour évaluer et dissocier leurs effets, car la croissance ne dépend pas uniquement des réformes structurelles mais aussi (et peut-être surtout) du niveau d'instruction de la main-d'œuvre, de la stabilité macro-économique et de l'évolution de l'économie mondiale. L'un d'entre nous a appliqué une telle méthodologie pour mettre en évidence les avantages et les coûts de la libéralisation dans le domaine de la réforme commerciale²⁵. Une autre manière d'évaluer les effets des réformes structurelles consiste à regarder la façon dont les donateurs internationaux les ont valorisés : chacun sait que des dotations extérieures sont nécessaires pour atténuer le coût de la mise en œuvre des réformes et que toute aide conditionnelle devrait fonctionner comme signal d'alarme en direction des agents économiques, leur indiquant que le gouvernement n'est plus libre de ses décisions (Dollar et Svensson, 1997)²⁶. Quoiqu'il en soit, on cherche de plus à plus à mesurer l'efficacité réelle de l'aide internationale dans l'amélioration du niveau de vie des pays les moins développés. Des travaux récents montrent que l'aide ne permet la croissance qu'à deux conditions : si elle s'accompagne de politiques saines et si les bailleurs de fonds n'en profitent pas pour imposer des réformes. L'endogénéité potentielle des politiques amène à étudier la relation de cause à effet entre l'aide et les politiques (l'aide a-t-elle débouché sur un changement de politique ?) et les facteurs amenant à l'attribution de l'aide (les donateurs récompensent-ils des politiques appropriées ?). Pour ce qui est de la relation causale, et dans la mesure où les bailleurs de fonds ne connaissent pas forcément bien le type de gouvernement récipiendaire, ce dernier peut céder à la tentation, forte, d'accepter la conditionnalité dans un premier temps, puis de se rétracter — il s'agit là d'un aléa de moralité... Il peut arriver aussi que les donateurs intègrent d'autres facteurs que le seul état de l'économie dans leur prise de décision d'attribuer ou non une aide. Thacker (1999) examine par exemple le degré selon lequel la politique influence le comportement de prêt du FMI. Ses conclusions suggèrent que « la politisation accrue du FMI a coïncidé avec la fin de la guerre froide »²⁷. Burnside et Dollar (1998) constatent également que « si les donateurs ont fait des efforts pour récompenser de bonnes politiques, ils poursuivent aussi d'autres objectifs » et que « l'aide n'a pas systématiquement eu d'influence sur les politiques mises en œuvre »²⁸. De fait, toute menace proférée à l'encontre de gouvernements satisfaits ne pourra être prise au sérieux et l'allocation de ressources sera sous-optimale. C'est là aussi où notre indice pourrait être utile, pour approfondir l'examen de la façon dont les réformes de politiques affectent le mécanisme de transfert de l'aide à la croissance : il permet tout d'abord de distinguer les politiques structurelles des politiques macro-économiques, rendant possible l'évaluation de l'importance relative de deux

indices distincts sur le succès de l'aide, en les faisant interagir. Comme par ailleurs notre index est né de l'utilisation de critères identiques sur toute la période 1985–97, il permet une analyse très fine des évolutions des politiques d'une année sur l'autre.

Les gouvernements africains ont souvent voulu trop en faire – et les résultats ne sont pas concluants. Nous avons montré que de gros progrès avaient été accomplis en réduisant les privilèges et en adoptant des politiques publiques plus neutres. Cependant, les carences institutionnelles continuent de peser lourd sur les résultats économiques du continent, toujours insuffisants. L'Afrique est très en retard, par exemple, pour pallier le manque de fonds publics et l'inefficacité des bureaucrates en leur substituant des capitaux et un mode de gestion privés, par rapport aux autres économies en développement et émergentes. Les erreurs par omission des pouvoirs publics africains ont moins fait l'objet de contrôle, et c'est fâcheux : les États africains ont vraiment autre chose à faire que d'attendre ou de s'abstenir de mal agir²⁹. Ils doivent consacrer tous leurs efforts à améliorer leurs relations avec leurs concitoyens et à créer un cadre institutionnel favorable au marché. Malheureusement, il ne sera pas facile de briser le moule d'institutions publiques qui se sont construites autour de la personnalisation du pouvoir, de processus décisionnels arbitraires et opaques, de la corruption généralisée et de la répression de toute opposition.

Notes

* Christine Richaud, Département Moyen Orient et Afrique du Nord, Banque mondiale, Washington, D.C.

1. Nous tenons à remercier Riccardo Faini, Augustin Fosu, Colm Foy, David O'Connor, T.W. Oshikoya, Patrick Plane et les participants du premier Forum international sur les perspectives africaines pour leurs commentaires sur les versions antérieures de ce document ; Sabine Le Bayon pour son aide dans les travaux de recherche ; et nos amis et collègues, en Afrique et ailleurs, pour leur aide précieuse dans la collecte des informations. Les points de vue et les interprétations présentés dans ce document n'engagent que les auteurs et ne sauraient être attribués au Centre de Développement de l'OCDE, à la Banque mondiale ou à leurs pays membres.

Nous adressons également nos remerciements à Marie-Christine Bancilhon, Fabrice Blazquez, Philippe Genier, Marc Legouy, Cédric Plot et Thierry Wetzel, de la DREE à Paris ; à Sylvie Anne Conde, Chidozie Emenuga, Gerard Kambou, Jacob Mukete, J.R. Mwaikinda, Peter Mwanakatwe et M. Souissi, de la BAFD à Abidjan ; à Bruce Bolick, de l'HIID à Maputo ; à Kossi Eguida, de la Banque mondiale à Lomé ; à Peter Gibbon, du CDR à Copenhague ; à Christo Henning, du SARS à Pretoria ; à Keith Jefferis, de la Banque du Botswana ; à Joseph Karogo, de Kestrel Capital à Nairobi ; à Lawrence Kiiza, du ministère des Finances de Kampala ; à Malcolm McPherson, de l'HIID à Cambridge ; à Njuguna Ndung'u, du KIPPRA à Nairobi ; à Vikram Punchoo, de la Banque de Maurice ; à Claude Sinzogan, de CAPE à Cotonou ; à Seth Terkper, du secrétariat de la TVA à Accra ; à Gérard Verger, du SPID à Montréal ; et à Youhanidou Wane Ba, de l'ambassade des États-Unis à Dakar, pour leur aide précieuse dans la collecte des informations.

2. Même si les résultats économiques de l'Afrique ont été globalement positifs en 1998, les gains n'ont pas été répartis uniformément sur le continent. Seules l'Afrique du Nord et l'Afrique centrale ont enregistré une croissance positive en 1998 ; les pays exportateurs de pétrole pris collectivement ont conservé leur dynamisme (3.7 pour cent de croissance en 1998 contre 3.6 pour cent l'année précédente), mais la croissance du Gabon et de l'Angola a décliné de moitié tandis que celle de la République du Congo et de l'Algérie s'est accélérée. Principalement à la faveur de la reprise de l'agriculture et du déclin des prix pétroliers, les pays non exportateurs de pétrole ont vu leur croissance passer de 2.3 pour cent en 1997 à 2.9 pour cent en 1998. Le fait que le taux de croissance des 33 pays les moins avancés soit passé de 2.4 pour cent en 1997 à 4.1 pour cent en 1998 est encourageant. La croissance des cinq principales économies a progressé de 2.2 à 3.1 pour cent. Seuls deux pays (les Comores et la République démocratique du Congo) ont connu une croissance négative en 1998, contre quatre en 1997 (les Comores, la

république démocratique du Congo, le Congo et le Maroc). Cependant, trois pays seulement (le Botswana, le Congo et la Guinée équatoriale) ont totalisé 7 points de croissance ou plus en 1998.

3. Voir E. Lora (1997), “A Decade of Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It”, Banque interaméricaine de développement, *Working Papers*, n° 348, et S. Morley, R. Machado et S. Pettinato (1999), “Indexes of Structural Reform in Latin America”, Commission des Nations unies pour l’Amérique latine, *Serie Reformas Económicas*, n° 12. Pour une perspective mondiale, citons l’excellente étude de J. Sachs et A. Warner (1995), “Economic Reform and the Process of Global Integration”, *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1.
4. On trouvera une bonne analyse générale de la réforme structurelle dans l’ouvrage de la Commission économique pour l’Afrique des Nations unies (1999), *Economic Report on Africa 1999: The Challenges of Poverty Reduction and Sustainability*. Ce rapport présente également une série d’indices permettant d’évaluer à la fois les résultats à court terme et la viabilité à long terme. L’analyse de la viabilité évalue les performances économiques, sociales, ou autres, les résultats obtenus et les politiques mises en œuvre dans la perspective de la réalisation d’un objectif à long terme bien défini – la diminution de moitié de la pauvreté d’ici à 2015. Le message clé est le suivant : en dépit de progrès récents dans les réformes économiques, la plupart des pays du continent ne remplissent pas les critères fondamentaux nécessaires à une croissance future soutenue. Il n’est guère étonnant que les pays durement touchés par les conflits civils soient ceux qui obtiennent les plus mauvais résultats pour chaque indicateur. Parmi d’autres études générales récentes, nous pouvons citer P. Collier et J. Gunning (1999), “Explaining African Economic Performance”, *Journal of Economic Literature*, vol. 37, n° 1 ; et P. Collier et J. Gunning (1999), “Why Has Africa Grown Slowly?”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 13, n° 3.
5. L’Algérie, l’Égypte, le Maroc et la Tunisie en Afrique du Nord ; le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, la Côte d’Ivoire, le Ghana, le Mali, le Nigeria, le Sénégal et le Togo en Afrique occidentale ; le Kenya, Madagascar, l’Ouganda et la Tanzanie en Afrique centrale et orientale ; l’Afrique du Sud, le Botswana, le Malawi, Maurice, la Zambie et le Zimbabwe en Afrique australe. Les cinq principales économies du continent (Afrique du Sud, Algérie, Égypte, Maroc et Nigeria) représentent 37 pour cent de la population et 59 pour cent du PIB de l’Afrique. D’un autre point de vue, les onze pays exportateurs de pétrole (Algérie, Angola, Cameroun, Congo, Côte d’Ivoire, Égypte, Gabon, Guinée équatoriale, Libye, Nigeria et Tunisie) représentent 49 pour cent du PIB et 36 pour cent de la population du continent.
6. Voir, par exemple, S. Edwards (1993), “Trade and Growth in Developing Countries”, *Journal of Economic Literature* ; W. Easterly *et al.* (1993), “Good Policy or Good Luck? Country Growth Performance and Temporary Shocks”, *Journal of Monetary Economics*, vol. 32, n° 3 ; et Sachs et Warner, *op. cit.* Voir également P. Collier and D. Dollar (1998), “Aid Allocation and Poverty Reduction”, ronéotypé, Banque mondiale, Groupe de recherche sur le développement. Ces auteurs utilisent le rapport 1997 de la Banque mondiale intitulé *Country Policy and Institutional Assessments* pour mettre au point un indice qui classe les pays par le niveau de qualité de 20 composants de la politique économique, répartis en quatre domaines (gestion macro-économique et viabilité des réformes ; politiques pour une croissance durable et équitable ; politiques visant à la réduction des inégalités ; gestion du secteur public). Seul le classement de l’année 1997 est disponible, et les données ne peuvent malheureusement pas être utilisées à l’extérieur du groupe de recherche de la Banque mondiale.

7. Dans un pays d'Afrique du Nord, par exemple, l'ensemble des contingents et des restrictions quantitatives (RQ) ont été supprimés, mais pour être remplacés par des contrôles qualitatifs très sévères sur les importations : dans ce cas, bien qu'il n'y ait pas à proprement parler de RQ, nous avons décidé que des BNT modérées ou restrictives étaient toujours appliquées.
8. Nous avons suivi la classification de R. Sharer *et al.* (1998), "Trade Liberalization in IMF-Supported Programs", FMI, *World Economic and Financial Surveys*, février. Notre système de classification diffère légèrement cependant, car nous nous sommes efforcés de tenir compte autant que possible de la dispersion des tarifs et des exonérations tarifaires. En outre, nous utilisons une classification des restrictions aux importations et aux exportations pour évaluer le degré de restriction des BNT.
9. Traduisant le fait que la liberté des mouvements de capitaux s'est souvent révélée plus facile à définir qu'à mesurer, il existe *grosso modo* deux approches de mesure, l'une qui s'intéresse à la libéralisation de droit et l'autre à la libéralisation de fait. Cette dernière, en particulier, entraîne l'existence d'un système financier intégré pour l'examen de ses implications pratiques. Lorsque les pays ont un système financier intégré, par exemple, il ne leur reste aucune possibilité d'arbitrage. On teste cette hypothèse en déterminant s'il y a parité des taux d'intérêt. Notre indice de libéralisation des mouvements de capitaux appartient à la première approche. Toutes les tentatives de construction d'indices de ce type se heurtent à un deuxième problème plus général, qui est la traduction subjective de descriptions verbales en mesures quantitatives (généralement des variables muettes). Nous avons donc assigné au sous-indice une valeur 1 lorsque les contrôles ou restrictions demeuraient en vigueur, en vertu des informations disponibles dans les tableaux récapitulatifs et les données par pays de l'*Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions*. Nous avons utilisé une classification plus fine (0, 0.5, 1) pour les rapatriations de bénéfices.
10. D'après N. Tamirisa (1998), "Exchange and Capital Controls as Barriers to Trade", IMF, *Working Paper*, n° 98/81. Cependant, comme notre analyse couvre une période plus longue, nous avons dû utiliser moins d'indicateurs.
11. Compte tenu de la difficulté d'obtenir les coefficients de droit réserves/dépôts, on aurait pu analyser les ratios de fait en utilisant des sources plus accessibles. Cet indicateur est néanmoins problématique, en particulier dans les pays d'Afrique, où le système des bons du Trésor n'est pas fiable et où les banques ont beaucoup trop de liquidités, et ce pour diverses raisons. Nous remercions Jerry Caprio d'avoir attiré notre attention sur ce point.
12. Lora utilise les recettes cumulées des privatisations réalisées après 1988 en proportion des investissements publics moyens sur la période 1985-87. Ce système de mesure présente deux inconvénients. Premièrement, le produit de la vente des entreprises d'État en tant que moyen de financement des investissements publics ne nous intéresse guère ; ce que nous voulons obtenir, c'est une mesure qui reflète la taille du secteur public dans l'économie. Par exemple, si un indice élevé est censé refléter une économie dans laquelle le gouvernement intervient peu ou, dans le cas qui nous occupe, où la taille du secteur public est réduite, l'indice de Lora risque de nous induire en erreur : il sera élevé dans les pays qui réduisent leur secteur public en privatisant, mais il sera nul dans les pays qui n'ont pas d'entreprises publiques à vendre. Notre solution ne présente pas cet inconvénient. Deuxièmement, dans l'indice de Lora, le produit cumulé des ventes

d'entreprises publiques est utilisé comme valeur de référence, d'où une exagération de l'ampleur du mouvement des privatisations. En s'appuyant sur des informations tirées de la base de données de la Banque mondiale, Morley *et al.* définissent l'indice de privatisation comme l'unité moins le ratio de la valeur ajoutée des entreprises publiques (elle-même définie comme le produit des ventes diminué du coût des intrants intermédiaires, ou comme la somme de l'excédent d'exploitation et des salaires) sur le PIB non agricole. Cet indice n'est pas non plus sans poser quelques problèmes de mesure. Son principal défaut est d'être sensible à l'inflation et aux tendances exogènes des prix des produits primaires. Par exemple, dans les périodes de forte inflation en particulier, les pouvoirs publics ont essayé de juguler les prix des services publics fournis par les entreprises d'État. Aussi, ces entreprises ont accusé un déficit d'exploitation et, par conséquent, ont produit une valeur ajoutée négative. Dans l'indice, cela ressemblerait à une réduction de la taille du secteur public alors qu'en fait, cela signifie que plusieurs entreprises tournent à perte. On peut observer le même effet dans les grands pays producteurs de minéraux. Lorsque les prix sont fixés par les marchés mondiaux, un boum des matières premières se traduit dans l'indice par une augmentation de la part des entreprises d'État. Si c'est en partie vrai, cela ne signifie pas pour autant que le processus de privatisation recule. En tout état de cause, pour les 23 pays africains de notre échantillon, la base de données de la Banque mondiale ne contient pas suffisamment d'informations pour que l'on puisse appliquer la méthodologie de Morley *et al.*

13. On trouvera la liste de ces produits dans A. Deaton (1999), "Commodity Prices and Growth in Africa", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 13, n° 3, tableau 1. Dans les cas où le pétrole est la principale denrée d'exportation, nous avons pris en compte la propriété du deuxième secteur d'exportation, à l'exception de l'Algérie et du Nigeria, où les recettes pétrolières représentent plus de 30 pour cent du PIB total.
14. Nous considérons la liquidation d'une entreprise d'État comme un transfert de propriété.
15. De toute évidence, il aurait été préférable de déterminer ces coefficients sur la base de la contribution de chaque secteur au PIB en termes de valeur ajoutée, mais cela s'est révélé impossible.
16. Pour tous les domaines d'action, une augmentation de la valeur du sous-indice doit traduire l'adoption d'une politique plus neutre. Pour que cette règle reste valable dans le cas des échanges, où la valeur brute augmente à mesure que les politiques gagnent en neutralité, nous définissons notre indice comme l'unité moins la valeur de l'indice normalisé des échanges.
17. Cette classification n'est pas strictement comparable avec la nôtre puisque, pour la SFI, un pays peut être considéré comme ouvert même si certains secteurs ne sont pas accessibles aux investisseurs étrangers ou même si les lois nationales ou les règlements des entreprises imposent à ces derniers une participation minoritaire.
18. Au Malawi et en Zambie, par exemple, les investisseurs non résidents doivent prouver que l'investissement initial a été réalisé uniquement avec des fonds étrangers. Au Zimbabwe, le rapatriement des capitaux investis avant 1979 est interdit ; les capitaux investis après 1979 peuvent éventuellement être rapatriés au bout de deux ans, mais les bénéfices perçus dans l'intervalle doivent être déduits du montant rapatrié et le rapatriement n'est autorisé que sous forme d'obligations d'État.
19. Cependant, les capitaux investis avant 1966 ne peuvent pas être rapatriés.

20. Les IDE doivent être déclarés au ministère des Finances, qui dispose d'un délai de deux mois pour réclamer un ajournement. La réalisation et la liquidation de l'investissement doivent toutes deux être notifiées au ministère des Finances et à la BCEAO dans les 20 jours suivant chaque opération. Les codes d'investissement définissent généralement des conditions préférentielles visant à promouvoir les investissements étrangers jugés propices au développement national.
21. En 1985, les résidents étaient assujettis à l'impôt général sur le revenu (progressif avec un taux maximum de 37.5 pour cent) et à trois impôts supplémentaires sur les gains : l'impôt sur les salaires (1.2 pour cent), la contribution nationale (8 pour cent) et la contribution de solidarité (1 pour cent). L'impôt général sur le revenu a été modifié en 1994, le taux marginal maximum passant à 60 pour cent.
22. Voir O. Campbell White et A. Bhatia (1998), *Privatization in Africa*, Banque mondiale.
23. A. Goldstein (2000), "Big Business and the Wealth of South Africa: Policy Issues in the Transition from Apartheid", Centre de Développement de l'OCDE, *mimeo*.
24. Nous remercions Patrick Plane pour cette suggestion.
25. C. Richaud et A. Varoudakis (2000), "Trade Liberalisation, Exchange Rate Policy and Growth: The Case of Africa", Centre de Développement de l'OCDE, *mimeo*. Une utilisation empirique de l'indice est faite dans E. Lora et F. Barrera (1997), "A Decade of Structural Reform in Latin America: Growth, Productivity, and Investment are not What they Used to Be", Banque interaméricaine de développement, *Working Papers*, n° 350.
26. D. Dollar et J. Svensson (1997), "What Explains the Success or Failure of Structural Adjustment Programs?", Banque mondiale, ronéotypé.
27. S. Thacker (1999), "The High Politics of IMF Lendings", *World Politics*, vol. 52, n° 1.
28. C. Burnside et D. Dollar (1998), "Aid, Policies, and Growth", Banque mondiale, *Policy Research Paper*, n° 1777.
29. Voir également B. Ndulu et S. O'Connell (1999), "Governance and Growth in Sub-Saharan Africa", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 13, n° 3.

Annexe

Réforme commerciale : la plupart des informations sont tirées de CNUCED (1987), *Répertoire des mesures de réglementation commerciale appliquées par les pays en développement* et de OMC, *Trade Policy Review*, Cameroun, Côte d'Ivoire, Maurice, Ouganda (1995) ; Maroc, Zambie (1996) ; Bénin (1997) ; Burkina Faso et Mali, Nigeria, SACU (1998) ; Égypte et Togo (1999).

Libéralisation des opérations financières internationales : les contrôles exercés sur les mouvements de capitaux étrangers et nationaux sont décrits dans FMI, *Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions* (plusieurs éditions).

Libéralisation financière intérieure : les informations sur l'occurrence de la libéralisation financière dans le temps proviennent de diverses études économiques par pays de la Banque mondiale et du FMI, ainsi que de sources nationales. Nous avons également consulté H. Mehran *et al.* (1998), "Financial Sector Development in Sub-Saharan African Countries", FMI, *Occasional Paper*, n° 169.

Réforme fiscale : pour l'imposition du revenu des sociétés et des personnes, G.P. Sicat et A. Virmani (1987), "Personal Income Taxes in Developing Countries: International Comparisons", Banque mondiale, *DRD Discussion Paper*, n° 265 ; Coopers et Lybrand (plusieurs éditions), *International Tax Summaries* ; Price Waterhouse (plusieurs éditions), *Individual Taxes: A World Wide Summary* et *Corporate Taxes: A World Wide Summary* ; et Ernst & Young (plusieurs éditions), *Doing Business*. Les taux de TVA sont tirés de A. Tait (1991), *Value-Added Tax: Administrative and Policy Issues*, FMI ; et de sources nationales. L'indicateur de productivité de la TVA a été calculé à partir de plusieurs documents du FMI, dont *Government Finance Statistics Yearbook* et *Recent Economic Developments*, ainsi que de sources nationales.

Privatisation : nos principales sources sont les agences nationales de la privatisation et de l'investissement dans plusieurs pays, ainsi que plusieurs *Staff Country Reports* du FMI. Pour les services publics et les infrastructures, nous avons aussi consulté Banque africaine de développement (1999), *African Development Report*, ainsi que la base de données de recherche de la Banque mondiale sur les télécommunications africaines. Voir également C. Fundanga et A. Mwaba (1997), "Privatisation of Public Enterprises in Zambia", Banque africaine de développement,

Working Paper, n° 35. Des informations complémentaires ont été obtenues auprès de différents périodiques (notamment *African Business*, *Financial Times*, *Jeune Afrique Économie*, *Le Monde* et *Marchés Tropicaux*).

L'indice général des réformes structurelles correspond à la moyenne simple des cinq sous-indices sectoriels. Nous avons construit cet indice de telle sorte que l'adoption de politiques plus neutres se traduise par un accroissement de la valeur de l'indice global (en fait, un rapprochement de 1 en raison de la procédure de normalisation). En combinant plusieurs indicateurs, nous obtenons un sous-indice pour chacun des cinq domaines de réforme examinés. Ces sous-indices sont appelés I_{TRADE} (échanges), I_{INT} (opérations financières internationales), I_{DOM} (finances internes), I_{TAX} (fiscalité) et I_{OWN} (propriété).

Libéralisation des échanges : le sous-indice est tiré de la matrice suivante, qui couvre les barrières tarifaires et non tarifaires décrites plus haut.

BNT	Barrières tarifaires	Restrictives	Modérées	Ouvertes
Restrictives		1	3	6
Relativement restrictives		1	4	7
Modérées		2	5	8
Relativement ouvertes		3	6	9
Ouvertes		4	7	10

Source : Adapté de R. Sharer *et al.* (1998), "Trade Liberalization in IMF-Supported Programs", FMI, *World Economic and Financial Surveys*, février.

A l'aide de cette matrice, nous avons classé les régimes commerciaux sur une échelle de zéro à dix. La normalisation donne le résultat suivant :

$$IT_{\text{TRADE}it} = (MAX_{\text{TRADE}} - IR_{\text{TRADE}it}) / (MAX_{\text{TRADE}} - MIN_{\text{TRADE}})$$

Notons que dans ce cas, l'adoption d'un régime commercial plus neutre se traduit par un accroissement de la composante brute (IR). Pour pouvoir agréger ce sous-indice avec les autres, nous devons donc prendre le résultat de sa soustraction à l'unité :

$$I'_{\text{TRADE}it} = 1 - I_{\text{TRADE}it}$$

Libéralisation des opérations financières internationales

Deux sous-indices sont développés : CI (opérations courantes) et KI (mouvements de capitaux).

— Opérations courantes (contrôles sur les paiements et les transferts courants).
Les informations suivantes sont considérées :

- a) Statut au regard des dispositions de l'Article VIII des statuts du FMI
- b) Régime de change : différents taux pour différentes transactions¹

c) Paiements au titre des transactions invisibles et des transferts courants²

$CI_{it} = MOYENNE(x_{it})$ où x renvoie à a , b et c et nous posons :

$x_{it} = 0$ absence de contrôles

$x_{it} = 1$ autrement

— Mouvements de capitaux (contrôles sur les mouvements de capitaux). Les informations suivantes sont considérées :

a) Recettes tirées des exportations, des transactions invisibles et des transferts courants³

b) Contrôles sur les opérations de crédit⁴

c) Contrôles sur les investissements directs étrangers dans le pays

d) Contrôles sur les liquidations d'IDE

e) Contrôles sur les sorties de capitaux

$KI_{it} = MOYENNE(y_{it})$ où y renvoie à a , b , c , d et e et nous posons :

$y_{it} = 0$ absence de contrôles

$y_{it} = 1$ autrement

Le sous-indice est la moyenne des deux éléments précédents :

$$IR_{INTit} = 0.5*(CI_{it} + KI_{it})$$

Après normalisation, on obtient :

$$I_{INTit} = (MAX_{INT} - IR_{INTit}) / (MAX_{INT} - MIN_{INT})$$

Libéralisation financière interne : les composantes sont les taux d'intérêt sur les dépôts et sur les prêts.

— Libéralisation des taux d'intérêt sur les dépôts

$DD_{it} = 0$ absence de contrôles

$DD_{it} = 1$ autrement

— Libéralisation des taux d'intérêt sur les prêts

$DL_{it} = 0$ absence de contrôles

$DL_{it} = 1$ autrement

Le sous-indice est la moyenne des deux éléments précédents :

$$IR_{DOMit} = 0.5*(DD_{it} + DL_{it})$$

Après normalisation, on obtient :

$$I_{DOMit} = (MAX_{DOM} - IR_{DOMit}) / (MAX_{DOM} - MIN_{DOM})$$

Fiscalité : les composantes sont le taux marginal maximum d'imposition du revenu des personnes, le taux maximum d'imposition du revenu des sociétés, le taux de TVA standard et la neutralité de la TVA (recettes de TVA en pourcentage du PIB sur le taux de TVA).

Imposition du revenu des sociétés $TC_{it} = (MAX_{CORP} - CORPTAX_{it}) / (MAX_{CORP} - MIN_{CORP})$

Imposition du revenu des personnes $TP_{it} = (MAX_{PERS} - PERSTAX_{it}) / (MAX_{PERS} - MIN_{PERS})$

TVA $TV_{it} = (MAX_{VAT} - VATRATE_{it}) / (MAX_{VAT} - MIN_{VAT})$

Neutralité de la TVA $TN_{it} = (MAX_{COLL} - COLL_{it}) / (MAX_{COLL} - MIN_{COLL})$

Le sous-indice correspond à la moyenne de ce qui précède :

$$IR_{TAXit} = Moyenne (TC_{it}; TP_{it}; TV_{it}; TN_{it})$$

Après normalisation, on obtient :

$$I_{TAXit} = (MAX_{TAX} - IR_{TAXit}) / (MAX_{TAX} - MIN_{TAX})$$

Structure de la propriété : l'indice est la moyenne pondérée de sept sous-catégories.

S_{ist} = part de l'État dans le secteur s du pays i , année t .

S est égal à 100 si le secteur en question est entièrement contrôlé par l'État.

$$IR_{OWNit} = \sum \omega_s S_{ist}$$

ω_s = coefficient de pondération attaché au secteur s (constant par pays et période)

Par conséquent, si l'économie est entièrement privatisée, $IR_{OWN} = 0$. La normalisation donne :

$$I_{OWNit} = (MAX_{OWN} - IR_{OWNit}) / (MAX_{OWN} - MIN_{OWN})$$

Comme dans le cas des échanges, les valeurs brutes expriment le « véritable » degré de propriété de l'État. Du fait de la procédure de normalisation, l'indice final ne donne qu'une image relative.

Notes de l'annexe

1. Existence de « taux de change distincts pour certaines ou toutes les transactions en capital et/ou certaines ou toutes les transactions invisibles ». A partir de 1997, le FMI donne des informations plus détaillées sur le régime de taux de change, en établissant des distinctions entre taux uniques, doubles et multiples.
2. Procédures applicables aux paiements effectués à l'étranger au titre des transactions invisibles courantes (obligation d'obtention d'une autorisation préalable, existence de limites quantitatives et indicatives et/ou application du critère de la raison légitime). Relèvent de cette catégorie les versements d'intérêt et de profits/dividendes à l'étranger, les salaires des travailleurs étrangers, les pensions, les paiements au titre des déplacements, les frais médicaux, etc. Des informations plus détaillées figurent dans l'Annexe II de FMI (1997), *Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions*.
3. Réglementations applicables aux gains en devises tirés des transactions invisibles, et limitation de l'importation de billets de banque libellés en monnaie étrangère et nationale. En particulier, obligation de rapatriement ou d'abandon des recettes tirées de services fournis à l'étranger et des revenus perçus à l'étranger.
4. Contraintes ou contrôles applicables aux emprunts à l'étranger. Nous nous sommes efforcés, dans la mesure du possible, de collecter toutes les informations existantes sur les emprunts des banques, des institutions financières, des entreprises et des personnes.

Tableau A.2.1 **Indice de libéralisation des échanges (normalisé)**

Pays	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
BEN	0.143	0.143	0.143	0.571	0.571	0.571	0.714	0.714	0.714	0.714	0.714	0.714	0.714
BFA	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.286	0.286	0.429	0.571	0.571
BWA	0.286	0.286	0.286	0.286	0.286	0.286	0.286	0.286	0.286	0.286	0.429	0.429	0.571
CIV	0.286	0.286	0.286	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.286	0.286	0.429	0.429
CMR	0.000	0.000	0.000	0.000	0.286	0.286	0.286	0.286	0.286	0.714	0.857	0.857	1.000
DZA	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.286	0.286	0.286	0.286
EGY	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.286	0.286	0.286	0.286	0.286	0.429
GHA	0.000	0.286	0.429	0.429	0.714	0.714	0.714	0.714	0.714	0.857	0.857	0.857	0.857
KEN	0.000	0.000	0.000	0.286	0.286	0.286	0.286	0.714	0.286	0.714	0.714	0.714	0.714
MAR	0.000	0.000	0.000	0.286	0.286	0.286	0.286	0.286	0.286	0.429	0.429	0.429	0.429
MDG	0.000	0.000	0.000	0.286	0.286	0.429	0.286	0.429	0.429	0.571	0.571	0.571	0.571
MLI	0.000	0.000	0.000	0.286	0.286	0.714	0.714	0.714	0.714	0.857	0.857	0.857	1.000
MUS	0.714	0.714	0.714	0.714	0.714	0.714	0.714	0.714	0.714	0.714	0.857	1.000	1.000
MWI	0.286	0.000	0.000	0.286	0.286	0.286	0.429	0.429	0.429	0.571	0.571	0.571	0.571
NGA	0.000	0.429	0.429	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.286	0.286	0.286
SEN	0.000	0.000	0.000	0.286	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.286	0.714	0.714	1.000
TGO	0.000	0.000	0.000	0.000	0.286	0.286	0.286	0.286	0.286	0.286	0.714	0.714	0.714
TUN	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.286	0.286	0.286	0.429	0.571
TZA	0.000	0.000	0.000	0.286	0.286	0.286	0.286	0.714	0.714	0.714	0.714	0.714	1.000
UGD	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.429	0.429	0.429	0.857	0.714	0.714	0.857	1.000
ZAF	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.286	0.429	0.429	0.571
ZMB	0.286	0.000	0.000	0.000	0.000	0.429	0.429	0.429	0.857	1.000	0.857	1.000	1.000
ZWE	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.286	0.286	0.286	0.286	0.286	0.286
MOY. AFR.	0.087	0.093	0.099	0.174	0.199	0.261	0.267	0.335	0.379	0.497	0.571	0.609	0.677

Tableau A.2.2 **Indice de libéralisation des échanges (données brutes)**

Pays	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
BEN	2	2	2	5	5	5	6	6	6	6	6	6	6
BFA	1	1	1	1	1	1	1	1	3	3	4	5	5
BWA	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	4	4	5
CIV	3	3	3	1	1	1	1	1	1	3	3	4	4
CMR	1	1	1	1	3	3	3	3	3	6	7	7	8
DZA	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	3	3	3
EGY	1	1	1	1	1	1	1	3	3	3	3	3	4
GHA	1	3	4	4	6	6	6	6	6	7	7	7	7
KEN	1	1	1	3	3	3	3	6	3	6	6	6	6
MAR	1	1	1	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4
MDG	1	1	1	3	3	4	3	4	4	5	5	5	5
MLI	1	1	1	3	3	6	6	6	6	7	7	7	8
MUS	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	7	8	8
MWI	3	1	1	3	3	3	4	4	4	5	5	5	5
NGA	1	4	4	1	1	1	1	1	1	1	3	3	3
SEN	1	1	1	3	1	1	1	1	1	3	6	6	8
TGO	1	1	1	1	3	3	3	3	3	3	6	6	6
TUN	1	1	1	1	1	1	1	1	3	3	3	4	5
TZA	1	1	1	3	3	3	3	6	6	6	6	6	8
UGD	1	1	1	1	1	4	4	4	7	6	6	7	8
ZAF	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	4	4	5
ZMB	3	1	1	1	1	4	4	4	7	8	7	8	8
ZWE	1	1	1	1	1	1	1	3	3	3	3	3	3
MOY. AFR.	1.61	1.65	1.70	2.22	2.39	2.83	2.87	3.35	3.65	4.48	5.00	5.26	5.74

Tableau A.3 **Indice de libéralisation des opérations financières internationales**

Pays	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
BEN	0.292	0.292	0.292	0.292	0.292	0.292	0.292	0.292	0.292	0.292	0.292	0.417	0.417
BFA	0.125	0.250	0.250	0.250	0.250	0.250	0.250	0.250	0.250	0.250	0.250	0.375	0.375
BWA	0.125	0.125	0.125	0.125	0.125	0.125	0.125	0.125	0.125	0.125	0.250	0.375	0.375
CIV	0.333	0.333	0.208	0.208	0.208	0.208	0.208	0.208	0.333	0.333	0.333	0.458	0.458
CMR	0.333	0.333	0.208	0.208	0.208	0.208	0.208	0.208	0.333	0.333	0.333	0.458	0.458
DZA	0.042	0.042	0.042	0.167	0.167	0.167	0.167	0.167	0.167	0.167	0.167	0.250	0.375
EGY	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.167	0.167	0.417	0.500
GHA	0.042	0.167	0.042	0.042	0.042	0.042	0.042	0.083	0.083	0.333	0.458	0.458	0.458
KEN	0.167	0.167	0.167	0.167	0.167	0.167	0.167	0.167	0.042	0.250	0.458	0.458	0.875
MAR	0.000	0.000	0.125	0.125	0.125	0.125	0.125	0.292	0.542	0.542	0.542	0.542	0.542
MDG	0.125	0.125	0.125	0.125	0.125	0.125	0.125	0.125	0.125	0.125	0.125	0.333	0.583
MLI	0.292	0.292	0.292	0.292	0.292	0.292	0.292	0.292	0.292	0.292	0.292	0.417	0.417
MUS	0.333	0.333	0.333	0.333	0.333	0.333	0.333	0.333	0.583	0.583	0.708	0.917	1.000
MWI	0.292	0.292	0.292	0.292	0.292	0.292	0.292	0.292	0.292	0.292	0.417	0.542	0.542
NGA	0.125	0.125	0.125	0.125	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.042
SEN	0.333	0.333	0.333	0.333	0.333	0.333	0.333	0.333	0.333	0.333	0.333	0.458	0.458
TGO	0.167	0.167	0.167	0.167	0.167	0.167	0.167	0.167	0.167	0.167	0.167	0.292	0.292
TUN	0.125	0.125	0.125	0.125	0.125	0.125	0.125	0.125	0.458	0.458	0.458	0.458	0.458
TZA	0.167	0.167	0.167	0.167	0.167	0.167	0.167	0.167	0.125	0.125	0.208	0.333	0.333
UGD	0.125	0.125	0.125	0.125	0.125	0.125	0.000	0.000	0.208	0.458	0.458	0.583	0.917
ZAF	0.292	0.292	0.292	0.292	0.292	0.292	0.292	0.417	0.417	0.542	0.542	0.542	0.542
ZMB	0.125	0.125	0.125	0.125	0.125	0.125	0.125	0.125	0.167	0.333	0.333	0.667	0.667
ZWE	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.125	0.250	0.250	0.250
MOY. AFR.	0.172	0.183	0.172	0.178	0.172	0.172	0.167	0.181	0.232	0.288	0.328	0.435	0.493

Tableau A.4. **Indice de libéralisation des opérations financières intérieures**

Pays	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
BEN	0	0	0	0	0.5	0.5	0.5	0.5	1	1	1	1	1
BFA	0	0	0	0	0.5	0.5	0.5	0.5	1	1	1	1	1
BWA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
CIV	0	0	0	0	0.5	0.5	0.5	0.5	1	1	1	1	1
CMR	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1
DZA	0	0	0	0	0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	1	1	1
EGY	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1
GHA	0	0	0.5	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
KEN	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1
MAR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
MDG	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1
MLI	0	0	0	0	0.5	0.5	0.5	0.5	1	1	1	1	1
MUS	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
MWI	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
NGA	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1
SEN	0	0	0	0	0.5	0.5	0.5	0.5	1	1	1	1	1
TGO	0	0	0	0	0.5	0.5	0.5	0.5	1	1	1	1	1
TUN	0	0	0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	1	1	1	1
TZA	0	0	0	0	0	0	0.5	0.5	1	1	1	1	1
UGD	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1
ZAF	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
ZMB	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1
ZWE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.5	1	1	1
MOY. AFR.	0.043	0.043	0.109	0.239	0.370	0.478	0.587	0.674	0.826	0.826	0.870	0.957	1.000

Tableau A.5. **Indice de réforme de la fiscalité**

Pays	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
BEN	0.340	0.340	0.340	0.340	0.340	0.340	0.617	0.608	0.518	0.523	0.515	0.508	0.524
BFA	0.631	0.631	0.631	0.631	0.631	0.631	0.631	0.631	0.631	0.666	0.665	0.644	0.631
BWA	0.492	0.528	0.599	0.544	0.544	0.615	0.615	0.615	0.615	0.615	0.706	0.929	0.964
CIV	0.633	0.633	0.633	0.633	0.633	0.633	0.590	0.609	0.618	0.574	0.570	0.559	0.563
CMR	0.489	0.489	0.489	0.489	0.489	0.489	0.489	0.489	0.489	0.489	0.489	0.489	0.489
DZA	0.377	0.377	0.377	0.377	0.433	0.433	0.234	0.379	0.482	0.508	0.502	0.507	0.573
EGY	0.525	0.525	0.525	0.525	0.525	0.503	0.503	0.503	0.503	0.625	0.625	0.625	0.625
GHA	0.306	0.397	0.452	0.452	0.563	0.563	0.778	0.778	0.706	0.728	0.706	0.706	0.706
KEN	0.381	0.381	0.381	0.488	0.488	0.511	0.480	0.557	0.586	0.572	0.629	0.634	0.649
MAR	0.330	0.470	0.466	0.497	0.521	0.517	0.519	0.518	0.536	0.554	0.561	0.567	0.567
MDG	0.417	0.417	0.472	0.592	0.698	0.690	0.702	0.677	0.684	0.608	0.602	0.654	0.693
MLI	0.488	0.488	0.488	0.488	0.488	0.488	0.589	0.592	0.589	0.661	0.651	0.616	0.620
MUS	0.706	0.706	0.706	0.706	0.706	0.706	0.706	0.742	0.742	0.742	0.742	0.742	0.742
MWI	0.433	0.433	0.433	0.433	0.402	0.457	0.533	0.616	0.617	0.599	0.600	0.616	0.587
NGA	0.345	0.345	0.508	0.508	0.508	0.508	0.508	0.706	0.706	0.821	0.782	0.822	0.844
SEN	0.511	0.511	0.511	0.547	0.547	0.613	0.613	0.613	0.596	0.601	0.586	0.583	0.571
TGO	0.541	0.541	0.541	0.541	0.541	0.541	0.541	0.541	0.541	0.541	0.606	0.589	0.569
TUN	0.285	0.285	0.285	0.489	0.505	0.711	0.695	0.705	0.626	0.634	0.638	0.637	0.630
TZA	0.111	0.254	0.254	0.254	0.397	0.433	0.504	0.595	0.706	0.742	0.742	0.742	0.742
UGD	0.250	0.250	0.250	0.250	0.417	0.472	0.544	0.544	0.671	0.798	0.798	0.728	0.731
ZAF	0.433	0.433	0.433	0.468	0.468	0.468	0.446	0.515	0.523	0.562	0.589	0.593	0.591
ZMB	0.274	0.492	0.492	0.492	0.492	0.472	0.488	0.651	0.651	0.706	0.669	0.672	0.697
ZWE	0.342	0.329	0.329	0.361	0.361	0.361	0.417	0.552	0.552	0.579	0.643	0.643	0.643
MOY. AFR.	0.419	0.446	0.461	0.483	0.509	0.529	0.554	0.597	0.604	0.628	0.635	0.644	0.650

Tableau A.6.1 Indice de propriété (normalisé)

Pays	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
BEN	0.007	0.007	0.007	0.007	0.007	0.153	0.153	0.153	0.153	0.153	0.153	0.153	0.153
BFA	0.174	0.174	0.174	0.174	0.174	0.174	0.174	0.174	0.242	0.242	0.320	0.366	0.366
BWA	0.659	0.659	0.659	0.659	0.659	0.659	0.659	0.659	0.659	0.659	0.659	0.659	0.901
CIV	0.359	0.359	0.359	0.359	0.359	0.568	0.568	0.566	0.566	0.566	0.613	0.659	0.830
CMR	0.047	0.047	0.047	0.047	0.047	0.047	0.047	0.047	0.047	0.047	0.047	0.047	0.047
DZA	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
EGY	0.050	0.050	0.050	0.050	0.050	0.050	0.050	0.050	0.050	0.050	0.050	0.050	0.050
GHA	0.154	0.154	0.154	0.154	0.154	0.154	0.154	0.200	0.259	0.516	0.516	0.516	0.571
KEN	0.229	0.229	0.229	0.229	0.229	0.229	0.229	0.229	0.229	0.229	0.229	0.266	0.266
MAR	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.112	0.112	0.112	0.112	0.112
MDG	0.257	0.257	0.257	0.257	0.257	0.257	0.257	0.224	0.224	0.224	0.611	0.611	0.611
MLI	0.130	0.357	0.357	0.357	0.357	0.357	0.357	0.357	0.357	0.357	0.357	0.357	0.357
MUS	0.755	0.755	0.755	0.755	0.755	0.755	0.755	0.755	0.755	0.802	0.802	0.854	0.854
MWI	0.555	0.555	0.555	0.555	0.555	0.555	0.555	0.555	0.555	0.555	0.555	0.555	0.653
NGA	0.334	0.334	0.334	0.334	0.334	0.334	0.334	0.334	0.334	0.334	0.334	0.334	0.334
SEN	0.661	0.661	0.661	0.661	0.661	0.661	0.661	0.661	0.771	0.771	0.771	0.864	0.906
TGO	0.141	0.141	0.141	0.475	0.475	0.475	0.475	0.475	0.475	0.475	0.475	0.475	0.540
TUN	0.367	0.367	0.367	0.367	0.367	0.367	0.367	0.367	0.367	0.367	0.367	0.367	0.367
TZA	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.187	0.187	0.554
UGD	0.387	0.387	0.387	0.387	0.387	0.387	0.387	0.387	0.387	0.518	0.518	0.518	0.567
ZAF	0.954	0.954	0.954	0.954	0.954	0.954	0.954	0.954	0.954	1.000	1.000	1.000	1.000
ZMB	0.147	0.147	0.147	0.147	0.147	0.147	0.147	0.147	0.147	0.257	0.404	0.404	0.450
ZWE	0.771	0.771	0.771	0.771	0.771	0.771	0.771	0.771	0.771	0.771	0.771	0.771	0.817
MOY. AFR.	0.310	0.320	0.320	0.335	0.335	0.350	0.350	0.351	0.366	0.391	0.428	0.440	0.492

Tableau A.6.2 Index of Ownership (raw values)

Pays	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
BEN	100	100	100	100	100	92	92	92	92	92	92	92	92
BFA	91	91	91	91	91	91	91	91	87	87	83	80	80
BWA	64	64	64	64	64	64	64	64	64	64	64	64	61
CIV	80	80	80	80	80	69	69	69	69	69	67	64	55
CMR	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97
DZA	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
EGY	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97
GHA	92	92	92	92	92	92	92	89	86	72	72	72	69
KEN	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88	85	85
MAR	100	100	100	100	100	100	100	100	94	94	94	94	94
MDG	86	86	86	86	86	86	86	88	88	88	67	67	67
MLI	93	81	81	81	81	81	81	81	81	81	81	81	81
MUS	59	59	59	59	59	59	59	59	59	56	56	53	53
MWI	70	70	70	70	70	70	70	70	70	70	70	70	64
NGA	82	82	82	82	82	82	82	82	82	82	82	82	82
SEN	64	64	64	64	64	64	64	64	58	58	58	53	51
TGO	92	92	92	74	74	74	74	74	74	74	74	74	71
TUN	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80
TZA	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	90	90	70
UGD	79	79	79	79	79	79	79	79	79	72	72	72	69
ZAF	64	64	64	61	48	48	48	48	48	46	46	46	46
ZMB	92	92	92	92	92	92	92	92	92	86	78	78	76
ZWE	58	58	58	58	58	58	58	58	58	58	58	58	56
AFR_AVE	84	83	83	82	82	81	81	81	80	79	77	76	74

Gouvernance et croissance

Abdallah Hamdok et Henock Kifle

Introduction

Depuis plusieurs années, le concept de bonne gouvernance est au centre du discours sur le développement, ainsi que les voies et les moyens appropriés pour l'encourager. La coopération pour le développement international est également de plus en plus influencée par les principes et les notions qui y sont liés. C'est la raison pour laquelle, de nos jours, les institutions multilatérales et bilatérales de développement et, d'une manière générale, la communauté des bailleurs de fonds, orientent leur assistance vers les programmes et les projets qui visent à promouvoir la bonne gouvernance. La Banque africaine de développement a par exemple adopté, en 1999¹, une politique sur la bonne gouvernance. Les progrès tangibles en vue d'améliorer la gouvernance, en effet, ainsi que l'acceptation de principes et de pratiques plus larges de la démocratie font davantage partie intégrante des conditions d'octroi de l'assistance financière internationale².

Bien que l'importance de la bonne gestion du développement ait toujours été un principe fondamental de la littérature du développement, un certain nombre de changements récents expliquent l'accent mis aujourd'hui sur la bonne gouvernance. Il semble tout d'abord que l'on comprenne mieux les conditions extra-économiques nécessaires à un développement économique durable. A cet égard, si l'on reconnaît que la croissance économique est nécessairement tributaire de facteurs économiques à proprement parler — notamment le cadre macro-économique, les marchés opérationnels et les niveaux adéquats d'épargne et d'investissement, l'on admet de plus en plus souvent que ces facteurs en tant que tels ne suffisent pas : le développement rapide et durable nécessite que d'autres éléments non économiques — entre autres, une administration publique efficace, un cadre juridique opérationnel, des structures de réglementation efficaces et prévisibles, et des systèmes transparents tant pour la responsabilité financière que juridique — soient mis en place. Étant donné que la création du cadre général dans lequel interviennent les acteurs incombe nécessairement à l'État, la plupart de ces services ont un caractère de biens publics. En outre, bien que

tous les gouvernements prétendent les fournir jusqu'à un certain point, la qualité de ces biens publics et leur contribution au développement dépendent nécessairement de la façon dont les principes de bonne gouvernance sont effectivement appliqués.

Les immenses changements politiques et économiques que le monde a connus ces dix dernières années ont également contribué à une meilleure compréhension de l'importance de la bonne gouvernance. La fin de la guerre froide et de la rivalité Est–Ouest a été marquée par l'arrêt du soutien aux régimes autoritaires, qui se justifiait jusqu'ici par des raisons géopolitiques³. Cette situation a encouragé, à son tour, les forces démocratiques latentes à défier les systèmes politiques autoritaires et, dans de nombreux cas, à les remplacer par des systèmes démocratiques. Ces derniers privilégient des valeurs telles que le choix populaire, la responsabilité, la règle de droit et la liberté d'expression et d'association — autant de conditions essentielles ou de composantes de la bonne gouvernance.

Même si la bonne gouvernance est vitale pour les réformes économiques et la croissance durable, nous affirmons ici que l'un des grands défis auxquels les organisations internationales de développement doivent faire face aujourd'hui consiste à rendre opérationnels les concepts de gouvernance. Il faut aller au-delà des indices généraux et élaborer des indices de gouvernance plus désagrégés pour pouvoir élaborer des instruments de politique qui soient efficaces et pour que la communauté des bailleurs de fonds puisse mieux utiliser les maigres ressources dont elle dispose pour améliorer les systèmes de gouvernance dans les pays africains.

Notre document est structuré comme suit. La prochaine section présente un bref exposé du concept de bonne gouvernance et des notions connexes. On s'est efforcé d'y désagréger, du point de vue conceptuel, les vastes notions relatives à la gouvernance. D'autres essais du même ordre sont passés en revue. La troisième section retrace brièvement l'évolution récente en Afrique de ces notions désagrégées de gouvernance. La quatrième section examine les insuffisances des indices généraux de gouvernance pour l'élaboration des politiques, et souligne la nécessité de concevoir des indices plus solides et désagrégés se rapportant plus particulièrement à la gouvernance, aux réformes économiques et à la croissance durable. La tentative de la Banque africaine de développement de mettre au point un tel indice y est discutée. La cinquième section passe en revue la dernière politique de gouvernance adoptée par la Banque africaine de développement et discute des probables difficultés qu'il y aura à la mettre en œuvre en l'absence d'indicateurs précis liant la gouvernance à la réforme économique.

Concepts de bonne gouvernance — vers des notions désagrégées⁴

La notion de gouvernance dans le langage quotidien concerne, d'une manière générale, la manière dont un gouvernement ou un État gère le territoire et les populations qui se trouvent juridiquement sous son contrôle. Une définition plus utile, qui s'applique aux questions examinées ici, est celle qui a été proposée à l'origine par la Banque mondiale et qui a ensuite été davantage approfondie par Landell–Mills et Serageldin,

lesquels définissent la gouvernance comme étant « l'exercice du pouvoir politique en vue de gérer les affaires d'une nation... Cela comprend les mécanismes institutionnels et structurels de l'État, les processus de prise de décision, la capacité de mise en œuvre, et les relations entre les responsables gouvernementaux et le public⁵ ». Ainsi définie, la gouvernance englobe, de toute évidence, tous les aspects des relations complexes et multifformes qui existent entre un gouvernement, la société civile et les citoyens.

Par ailleurs, la notion de bonne gouvernance suppose un jugement normatif et indique une relation privilégiée qui devrait régir, en principe, les relations entre l'État et la société, d'une part, et entre le gouvernement et ses citoyens, d'autre part. Cette notion de bonne gouvernance est normalement utilisée dans la littérature pour décrire l'un ou tous les attributs suivants de la gouvernance : l'obligation de rendre compte, fondée sur la notion de la souveraineté populaire et du choix public ; un cadre juridique qui garantisse la règle de droit et les procédures normales ; la participation populaire au processus de prise de décision, fondée sur le pluralisme politique et social, et sur la liberté d'association et d'expression ; et la responsabilité de l'administration fondée sur le caractère impersonnel des fonctions, l'application uniforme des règles et la rationalité des structures organisationnelles.

La nature de la gouvernance — bonne ou mauvaise — est bien entendu déterminée, à un niveau plus général et plus élevé, par les caractéristiques essentielles du gouvernement en place — démocratique, autoritaire ou totalitaire. Dans les systèmes autoritaires, où le pouvoir est confié à un dirigeant ou à un parti unique plutôt qu'au peuple, il existe, de toute évidence, peu d'obligation réelle pour le gouvernement de rendre des comptes au peuple. La liberté de s'associer ou de s'organiser, et la liberté de la presse peuvent être également sérieusement limitées, en particulier aux échelons supérieurs ou centraux de l'ordre social. A son tour, cette situation affecte les relations de gouvernance, dans la mesure où le droit et la capacité des peuples à intervenir dans les affaires gouvernementales seront limités.

Bien que les questions plus fondamentales de responsabilité et de nature des relations entre un gouvernement et le peuple soient, à l'évidence, intimement liées au type de gouvernement en place, cela ne veut pas forcément dire, cependant, que certains aspects de la bonne gouvernance — la règle de droit ou la responsabilité de l'administration, par exemple — seront toujours absents de ces systèmes. Cela peut être particulièrement vrai aux échelons moyens et inférieurs du gouvernement et de la société.

Les systèmes autoritaires, et en particulier ceux qui sont orientés vers le développement, pourraient en effet avoir un niveau élevé de bonne gouvernance aux échelons moyens et inférieurs des pratiques démocratiques généralement acceptées. L'expérience d'un certain nombre de pays d'Asie semble confirmer cette thèse. Bien qu'il n'y ait eu jusque très récemment dans ces pays que peu de choix publics formels ou de responsabilité envers les populations aux échelons supérieurs du pouvoir, les gouvernements sont parvenus à mettre en place des systèmes bureaucratiques et administratifs efficaces assez proches de l'idéal de bureaucratie de Weber. Ils ont également instauré la règle de droit pour des couches très importantes de « l'espace social ».

A l'inverse, on peut démontrer que la mauvaise gouvernance existe dans les systèmes de gouvernement officiellement démocratiques et où, par conséquent, la notion de souveraineté populaire est généralement acceptée et respectée. Cela s'explique par le fait que, même dans ces sociétés, à moins que la structure du gouvernement n'assure un réel partage du pouvoir entre les différents échelons du gouvernement et ne prévoie des systèmes d'équilibre efficaces, le mécanisme administratif du gouvernement peut devenir vénal et le système juridique inefficace et pesant. Dans la pratique, cela peut par la suite saper le principe même de la responsabilité de la justice et de l'obligation de rendre compte au peuple.

L'absence d'une correspondance stricte entre tous les aspects de la bonne gouvernance et le type de gouvernement nécessite l'introduction de concepts qui permettent une analyse plus nuancée de la notion de gouvernance. Cela devrait permettre, au premier niveau de l'abstraction, une étude plus précise des facteurs déterminants de la gouvernance aux différents degrés de l'échelle sociale. Cela devrait également permettre une analyse plus approfondie des interactions entre les différents échelons, ainsi que des conséquences de ces interactions. Une approche possible consiste à introduire les notions de macro-, méso- et micro-gouvernance pour tenir compte de l'existence éventuelle de différentes formes de gouvernance à tous les niveaux de la hiérarchie de l'analyse de la bonne comme de la mauvaise gouvernance. Cela permet par exemple de mieux étudier les aspects de la démocratie qui pourraient contribuer à la bonne gouvernance à tous les niveaux de la société. A l'inverse, cela peut également contribuer à définir les conditions minimales que requiert la bonne gouvernance aux niveaux méso- et micro-, même lorsque certains aspects de la bonne gouvernance au niveau macro- font défaut. Ces concepts sont également utiles pour définir les niveaux appropriés d'intervention des institutions multilatérales et bilatérales dans leurs efforts visant à promouvoir la bonne gouvernance dans les pays en développement.

Dans ce cadre, la macro-gouvernance concernerait essentiellement les attributs fondamentaux du système de gouvernement — démocratique ou autoritaire, par exemple. Ainsi, elle se réfère à l'existence ou à l'absence des conditions fondamentales de bonne gouvernance, notamment le choix du public dans la sélection du gouvernement, le respect de la règle de droit, la responsabilité de l'administration aux échelons supérieurs du gouvernement et l'existence de libertés d'association et d'expression. En revanche, les méso- et micro-gouvernances feraient référence à la présence ou à l'absence aux échelons moyens et inférieurs du gouvernement et de la société des éléments suivants : les systèmes administratifs et bureaucratiques qui favorisent un certain degré de responsabilité de la justice et d'obligation de rendre compte aux populations ; l'existence et l'application efficace de codes juridiques en matière criminelle et commerciale pour régir les transactions sociales et économiques ordinaires entre citoyens ; et les systèmes d'information qui confèrent un certain degré de transparence aux actions des gouvernements et des organismes sociaux.

Hyden (1999) a essayé d'établir également une distinction entre les notions de gouvernance et les autres concepts et activités⁶. Soutenant que l'utilisation faite du concept de gouvernance par la communauté internationale n'est pas suffisamment

judicieuse, Hyden en propose une autre définition, à savoir : « ... la gestion consciente des structures (règles) du régime afin de réglementer le domaine public, c'est-à-dire le terrain sur lequel l'État et les acteurs de la société opèrent et agissent les uns sur les autres afin de prendre les décisions qui s'imposent⁷ ». Il affirme, par ailleurs, que la gouvernance concerne les préoccupations profondes qui influent sur tout ce que les acteurs font dans le domaine de la politique — les politiques méta. Il va plus loin en proposant le schéma suivant pour favoriser la compréhension des relations entre la gouvernance et les autres concepts et activités :

La gouvernance et ses relations avec les autres concepts et activités

Niveau	Activité	Concept
Méta	Politiques	Gouvernance
Macro	Politique	Prise de décision
Méso	Programme	Administration publique
Micro	Projet	Gestion

Source : Hyden (1999).

La notion de gouvernance de Hyden offre un autre moyen, peut-être plus simple, de désagréger ces notions — en utilisant en l'occurrence la gestion des structures du régime afin de désagréger la gouvernance en composantes politiques, économiques et administratives. Ainsi, la gouvernance politique concernerait le processus d'élaboration des règles au niveau méta, c'est-à-dire les politiques ; la gouvernance économique concernerait la gestion des ressources et des activités économiques ; et la gouvernance administrative s'appliquerait à la manière et à la mesure dans laquelle ces politiques sont mises en œuvre.

Le principal avantage d'une telle désagrégation est qu'elle permet d'affiner et d'adapter les instruments politiques, qui pourraient être utilisés pour promouvoir les systèmes de bonne gouvernance, et concevoir des réponses appropriées en cas de dérapage ou de dysfonctionnement de la gouvernance. Les relations entre pays développés et pays en développement, par exemple, sont de plus en plus tributaires des évaluations faites du respect, par la gouvernance politique, des préceptes généralement acceptés de la démocratie⁸. Par ailleurs, en ce qui concerne les institutions financières multilatérales, et bien que l'évolution politique ait eu, de toute évidence, une incidence sur les autres niveaux ou composantes de la gouvernance, l'absence d'une relation individuelle manifeste indique qu'il est sans doute nécessaire d'adopter une approche plus nuancée de la promotion des systèmes de gouvernance, ainsi que de la réaction aux échecs.

Évolution récente de la gouvernance en Afrique

La qualité de la gouvernance dans les pays africains et les conséquences positives et négatives qu'elle a eues sur le développement sont, depuis un certain temps, au centre des préoccupations des analystes et des praticiens. Bien que les discussions sur la bonne gouvernance en Afrique aient été influencées par les progrès accomplis par

la discipline du développement comme par l'évolution mondiale, elles ont cependant leur propre histoire. Les analystes affirment depuis un certain temps que la gestion du développement sur ce continent doit être améliorée si l'on veut qu'il parvienne rapidement à une croissance économique durable⁹. Ils ont isolé les conséquences négatives que l'instabilité politique et les fréquents changements de gouvernements et de politiques ont eues sur le développement et ils ont souligné, par ailleurs, que les systèmes administratifs de nombreux pays africains ont pâti de la tension et des troubles inhérents à ces changements. En revanche, dans quelques pays (notamment le Botswana et Maurice), où des systèmes de gouvernement stables ont été conservés et où, au fil des ans, la capacité administrative a été maintenue et renforcée, le bilan du développement est de loin meilleur que la moyenne générale.

Bien que la corrélation étroite entre qualité de la gouvernance et développement soit suffisamment claire, l'importance accrue accordée de nos jours à la bonne gouvernance s'explique, en partie, par la grave crise économique et politique que connaît le continent depuis quelques années. Les premiers efforts visant à aider le continent à sortir de la crise économique ont porté essentiellement sur la mise en œuvre de réformes économiques fondamentales. Étant donné que le cadre macro-économique général semblait être le frein à la réussite des projets de développement et, partant, à la croissance économique, on s'est davantage intéressé aux réformes macro-économiques globales et profondes. Mais dans la mesure où les résultats de ces réformes n'ont pas été, d'une manière générale, à la hauteur des attentes, l'importance des facteurs non économiques qui influencent et déterminent en partie le rythme du développement a été davantage soulignée. La nécessité de réformes et d'ajustements aux niveaux politique et administratif est de plus en plus reconnue. Comme Goran Hyden l'a affirmé, l'accent mis sur la gouvernance consiste essentiellement à « corriger les politiques¹⁰ ».

En Afrique, la décennie écoulée a été marquée par un changement considérable de systèmes de gouvernance aux niveaux politique, économique, et administratif. La quasi-totalité des pays africains a été impliquée dans une forme ou une autre de changement politique et institutionnel. En effet, après des années marquées par l'autoritarisme, la majorité des pays a organisé des élections multipartites, avec un taux de participation supérieur à 76 pour cent (Chege, 1999). A l'heure actuelle, de nombreux pays africains continuent de déployer des efforts afin d'instaurer ou de maintenir des systèmes démocratiques de gouvernance. Cependant, les grandes différences d'un pays à l'autre rendent utiles un regroupement des pays africains en trois grandes catégories : tout d'abord, les pays qui enregistrent des progrès dans un grand nombre de domaines de gouvernance, grâce à la mise en œuvre de réformes aux implications politiques, économiques et administratives profondes ; ensuite, un grand nombre de pays qui ont procédé à d'importantes réformes avec des résultats variables ; enfin, les pays qui ont connu un effondrement total de l'État et du gouvernement.

Dans les pays qui ont connu des changements politiques majeurs au début des années 90, le rythme des réformes a été en général maintenu et consolidé. L'Afrique du Sud, l'Éthiopie, le Kenya, le Mali et le Malawi, notamment, ont consolidé avec succès les acquis du début de la décennie, en adoptant de nouvelles constitutions et en

organisant des élections multipartites. Le Bénin, le Botswana, Maurice et le Sénégal connaissent encore des formes de gouvernement ouvertes, responsables et de démocratie multipartite qui encouragent l'émulation. Des améliorations notables en matière de droits de l'homme ont également été enregistrées dans certains pays, notamment la Gambie, le Malawi, le Mozambique, la Namibie, le Nigeria et l'Ouganda.

Cependant, comme nous l'avons vu, si l'on examine attentivement l'expérience individuelle de chaque pays, il y a de grandes différences. A un extrême, on trouve des pays comme le Botswana et Maurice qui ont une gouvernance nationale efficace basée sur une démocratie compétitive et la règle de droit. A l'autre extrême, on trouve les pays où l'État et les capacités institutionnelles se sont effondrés, cédant le pas à la guerre civile et à l'illégalité prolongées. Au nombre de ceux-ci figurent l'Angola, le Burundi, la Guinée-Bissau, le Liberia, la République démocratique du Congo, la Sierra Leone et le Soudan. Par ailleurs, de vastes régions des autres États frontaliers ont pâti de l'effondrement de l'État dans les pays voisins. A cet égard, l'Afrique reflète bien une tendance mondiale : 15 des 20 pays les plus pauvres du monde ont connu de longues périodes de conflits depuis 1980 et plus de la moitié de tous les pays à revenu faible ont été impliqués dans des conflits au cours de cette même période. En 1999, 20 pour cent de la population africaine vivaient dans des pays très perturbés par la guerre ou les conflits civils, et 90 pour cent des victimes étaient des civils. Le continent comptait plus de trois millions de réfugiés et 16 millions de personnes déplacées (BAfD *et al.*, 1999).

La majorité des États africains n'a jamais connu la réussite totale, ni les risques inhérents aux conflits civils. A la fin des années 90, nombre de ces pays vivaient dans un équilibre précaire, avec des capacités institutionnelles affaiblies et une transformation économique inefficace. Certains de ceux qui présentaient des perspectives économiques très prometteuses se retrouvent dans cette situation. Il faut souligner cependant qu'il n'y a pas de fatalité à l'affaiblissement ou au déclin permanent des institutions. La période qui va des indépendances aux années 90 en témoigne pour des pays aussi différents que le Ghana, le Mozambique ou l'Ouganda : une direction judicieuse associée à des capacités institutionnelles adaptées permet de renverser la tendance au déclin des systèmes politiques et économiques.

Parallèlement à ces changements politiques, de nombreux pays ont commencé à se pencher sur les questions de gouvernance, dans la mesure où celles-ci concernent les relations économiques et les systèmes administratifs. La libéralisation et la démocratisation des systèmes politiques sont souvent allées de pair avec d'importants changements dans les relations entre l'État et l'économie. Une décennie, voire plus, de programmes de réformes économiques aux implications profondes sur le continent a contribué à sensibiliser davantage les responsables politiques sur les vertus du renforcement de la participation du secteur privé dans les activités économiques, tout en limitant dans le même temps le rôle de l'État dans le secteur productif. Dans un effort visant à créer un cadre plus propice au marché et à l'investissement, les différents pays ont modifié profondément leurs codes des investissements, et mis sur pied des centres de promotion des investissements qui tiennent lieu de points focaux pour la promotion des investissements nationaux et étrangers. Les grandes entreprises publiques

sont de plus en plus privatisées et les sociétés parapubliques et publiques déficitaires sont également en voie de restructuration et de liquidation. Au nombre des pays qui ont accompli des progrès remarquables à cet égard figurent la Côte d'Ivoire, l'Éthiopie, le Ghana, le Mali, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe.

Les gouvernements ont pris des mesures en vue de déréglementer et de libéraliser les relations économiques, et se sont employés également à réduire les effectifs de la bureaucratie gouvernementale, afin de créer des institutions publiques efficaces et efficientes. Par ailleurs, de nombreux gouvernements ont reconnu l'inadéquation du fonctionnement des institutions du secteur public et la nécessité d'introduire des mesures appropriées pour mieux les adapter aux besoins de développement de leurs nations. Les interventions dans la gestion du secteur public, y compris la compression des effectifs, la réduction des coûts, la mise en place de systèmes de contrôle financier plus stricts, le renforcement des compétences de gestion et d'autres mesures de réforme, ont eu lieu dans de nombreux pays, notamment la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Kenya, le Mali, l'Ouganda, le Zimbabwe et la Tanzanie. Les exercices de rationalisation entrepris à la fin des années 80 et au début des années 90 se sont traduits par la suppression de nombreuses institutions publiques, la fusion des fonctions et la réduction des effectifs de la fonction publique (notamment en Côte d'Ivoire, en Éthiopie, au Ghana, au Mozambique, en Ouganda et en Zambie).

Afin de résoudre les problèmes de corruption, et d'améliorer l'éthique professionnelle et les principes du secteur public, les gouvernements ont également introduit d'autres mesures. Au nombre de celles-ci figurent la révision et l'ajustement des traitements des employés, le recrutement et la promotion fondés sur le mérite, la création de services d'assistance publique et de plaintes, ainsi que la formation technique et la gestion continues du personnel. Dans un certain nombre de pays (comme l'Afrique du Sud, le Botswana, le Ghana, le Mali ou la Tanzanie), des campagnes très actives — qui se poursuivent — ont été lancées par les gouvernements, les bailleurs de fonds et les groupes de la société civile afin de promouvoir les valeurs d'intégrité, de transparence et de responsabilité dans les affaires publiques, et de combattre la corruption et la paperasserie bureaucratique. Par ailleurs, les gouvernements ont pris des dispositions visant à renforcer les capacités en matière d'analyse et de révision des politiques, d'évaluation et de suivi de la performance, de planification stratégique et de gestion, et de systèmes modernes de gestion de l'information.

Outre la réforme de la fonction publique, un certain nombre de pays ont connu une évolution parallèle vers la participation populaire et l'habilitation de la société civile. Pendant plusieurs décennies, les citoyens ordinaires n'ont pas eu voix au chapitre dans le processus de prise de décision sur les questions fondamentales qui affectent leurs vies. De fait, l'absence d'organisations dynamiques de la société civile pourrait être l'un des principaux facteurs qui sous-tendent la crise économique et politique à laquelle de nombreux pays sont confrontés. Il est à présent largement reconnu que la démocratie et la bonne gouvernance ne peuvent être durables sans une participation et un soutien populaires larges.

Gouvernance, réformes économiques et croissance durable — créer des liens spécifiques est une nécessité

Comme le montre notre bref aperçu de l'évolution récente des pays africains, les relations politiques, économiques et sociales connaissent une profonde mutation. La tendance actuelle à adopter des systèmes politiques et économiques plus libéraux et à réformer les systèmes d'administration publique — en bref, l'évolution vers la bonne gouvernance — a également été soutenue par la communauté internationale des bailleurs de fonds. Le bien-fondé d'un tel soutien va au-delà du fait que l'on considère ces systèmes de bonne gouvernance comme une fin en tant que tels : ils sont une condition nécessaire du développement durable¹¹. On pense aujourd'hui que les programmes de réforme économique adoptés par de nombreux pays pendant la dernière décennie, même s'ils ont engendré des changements significatifs, n'auront pas tout l'impact escompté, à moins qu'ils ne s'accompagnent d'une réforme de la gouvernance.

Étant donné que les ressources des bailleurs de fonds sont davantage affectées à la promotion de la bonne gouvernance — et à mesure que les progrès vers les systèmes de bonne gouvernance deviennent une conditionnalité importante de l'octroi de ces fonds —, la création de liens spécifiques entre gouvernance, réformes économiques et croissance durable devient un défi politique majeur auquel les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux seront confrontés. L'utilisation efficace des fonds est à ce prix. Compte tenu de la pénurie croissante de ressources et de la dépendance de nombreux pays à revenu faible par rapport à cette assistance, il est essentiel qu'elles soient utilisées de façon efficace.

Au niveau général (ou méta/macro-) on peut établir une forte corrélation positive entre les systèmes de bonne gouvernance, définis d'une manière générale, et une croissance économique soutenue. De nombreux exemples montrent également que le développement économique des pays développés est allé de pair avec notamment la mise en place de systèmes de bonne gouvernance. Une étude de Kauffman, Kray et Zoido-Loabaton (1999) s'attache à étudier la corrélation entre les six indicateurs globaux de la gouvernance — « voix et responsabilité », « instabilité politique et violence », « efficacité du gouvernement », « fardeau de la réglementation », « règle de droit » et « corruption » — et les résultats économiques comme mesures de revenus par habitant, de baisse de la mortalité infantile et de taux d'alphabétisation plus élevé¹². En utilisant une base de données contenant plus de 300 mesures subjectives de la gouvernance, recueillies auprès de nombreuses sources, les auteurs de l'étude sont arrivés à la conclusion que « les questions de gouvernance revêtent une importance primordiale pour les résultats économiques » et qu'« un accroissement de l'écart type pour l'un des indicateurs de la gouvernance se traduit par une augmentation de 2.5 fois à 4 fois (baisse) des revenus par habitant (mortalité infantile) et par une augmentation de 15 à 25 fois de l'alphabétisation¹³ ». Aux fins du présent travail, une recherche a été menée afin de voir dans quelle mesure l'amélioration des systèmes de gouvernance au niveau politique serait effectivement liée à celle des indicateurs économiques de certains pays africains (voir l'annexe). Les données de l'indice de Freedom House

relatives aux droits politiques et aux libertés civiques ont été utilisées parallèlement aux indicateurs de performance économique. Pour la plupart des pays, il existe une corrélation positive entre l'amélioration de l'indice de Freedom House¹⁴ et certains indicateurs économiques sélectionnés (croissance du revenu par habitant, part de l'investissement dans le PIB et part du budget dans le PIB).

Aussi parlants que soient ces résultats pour témoigner de l'« importance de la gouvernance », leur utilité n'en demeure pas moins limitée pour l'orientation des interventions spécifiques de développement — hormis les cas extrêmes. Il ressort, par exemple, que dans le cas extrême de l'absence complète de règle de droit (notamment en Sierra Leone et en Somalie pendant la majeure partie des années 90), il ne peut y avoir de développement. De même, la corruption peut atteindre un niveau tel que l'affectation des ressources du gouvernement perd tout sens. Pour la grande majorité des pays africains avec lesquels la communauté des bailleurs de fonds internationaux entretient des relations, la situation réelle est beaucoup plus complexe. Des lois et des cadres réglementaires formels existent sans doute, mais le manque d'efficacité dans leur application peut les rendre inefficaces. Il est possible que la capacité de l'État à imposer la loi et l'ordre se soit érodée au fil du temps, à telle enseigne qu'il y a une violence larvée même en l'absence de guerre civile. De même, bien que les institutions formelles publiques et leurs normes de fonctionnement existent vraisemblablement, les gouvernements sont incapables, dans la pratique, de veiller à ce que leurs directives soient suivies.

Dans un effort visant à élaborer des indicateurs de gouvernance plus désagrégés qui permettent d'assurer l'affectation des maigres ressources concessionnelles disponibles, la Banque africaine de développement, en étroite collaboration avec la Banque mondiale, a élaboré sa propre matrice d'évaluation de la politique et des institutions nationales. Cette évaluation se fait sur une base annuelle et comprend quatre groupes d'indicateurs de performance : les politiques macro-économiques, les politiques structurelles, les politiques pour une croissance équitable et la réduction de la pauvreté, et la bonne gouvernance et la performance de la fonction publique¹⁵. Pour ce dernier point, un groupe de six indicateurs est utilisé pour évaluer les progrès en matière de bonne gouvernance :

Le cadre politique et institutionnel : cet indicateur vise à évaluer dans quelle mesure le gouvernement a mis en place des institutions et des politiques qui favorisent la participation effective des citoyens et des organisations de la société civile au processus de prise de décisions politiques et économiques.

Le droit de propriété et la gouvernance fondée sur les règles : cet indicateur évalue dans quelle mesure l'activité économique privée est favorisée par une structure de gouvernance fondée sur les règles. L'existence d'un cadre juridique prévisible et de cadres réglementaires adéquats, ainsi que leur application uniforme par le biais d'un système judiciaire indépendant, est évaluée.

Qualité du budget et processus d'investissement public : cet indicateur évalue la qualité des processus budgétaires tant pour les investissements publics que pour les dépenses publiques. Il évalue également dans quelle mesure les ressources sont réparties de façon adéquate entre les services de l'État aux niveaux national et régional.

Efforts de mobilisation des recettes et rationalisation des dépenses publiques : ce groupe d'indicateurs évalue la structure générale de la mobilisation des recettes — non seulement la structure fiscale telle qu'elle existe sur le papier, mais également les recettes provenant des autres sources, telles qu'elles sont collectées dans la réalité. Il évalue également l'équité et l'efficacité générale des dépenses publiques d'une manière générale, et l'État — de façon adéquate — aux niveaux national et régional ; il prend en compte l'adéquation des dépenses consacrées aux programmes généraux du secteur social pour la population en général et leur qualité.

Responsabilité et transparence de la fonction publique : la responsabilité de la fonction publique met l'accent sur la capacité à justifier l'affectation, l'utilisation et le contrôle des ressources et des biens publics conformément aux normes généralement acceptées de budgétisation, de comptabilité et d'audit. De manière plus générale, elle concerne également la mise en place et l'application de règles institutionnelles de gouvernance.

Politique de lutte contre la corruption : cet indicateur évalue dans quelle mesure les politiques visant à combattre la corruption sont mises en place et l'existence d'un programme satisfaisant de lutte contre la corruption. Il évalue l'existence de lois adéquates relatives aux pots-de-vin, et la volonté d'étendre à toutes les formes d'acquisition de biens et de services l'engagement à combattre la corruption.

Comme nous l'avons vu, chacun des six indicateurs de gouvernance que la Banque africaine de développement utilise à l'heure actuelle peut être agrégé, pour des raisons de commodité, par couples pour les systèmes de gouvernance politique, économique et administrative. Les deux premiers — le cadre politique et institutionnel et la gouvernance fondée sur les règles — sont des indicateurs généraux du *système politique* en vigueur. Les indicateurs de la mobilisation des ressources, des procédures de dépenses publiques et budgétaires sont essentiellement des mesures de pratique de bonne gouvernance telles qu'appliquées aux *finances publiques*. Quant aux deux derniers — ceux qui concernent la fonction publique et la lutte contre la corruption — ils visent à évaluer la gouvernance du point de vue des systèmes *d'administration publique*.

De toute évidence, ces indicateurs constituent une première tentative visant à aller au-delà des indicateurs globaux et à s'attacher à concevoir des indicateurs spécifiques concernant les aspects fondamentaux de la gouvernance et susceptibles d'avoir l'impact le plus grand sur le processus de développement. Une grande difficulté liée à ce type d'indicateur concerne le défi redoutable que pose la collecte des données à mesurer et à comparer entre les différents pays. Il se pose par ailleurs un problème méthodologique majeur qui a trait naturellement au poids relatif des différents indicateurs, pris individuellement, afin de parvenir à une évaluation générale de la

gouvernance. Cependant, outre les problèmes méthodologiques, la question de l'établissement de liens spécifiques entre les systèmes de gouvernement, les réformes économiques et la croissance durable est plus importante encore. Cet aspect est à prendre en compte s'il est prévu d'utiliser les indicateurs de la gouvernance pour orienter les interventions de développement proprement dites. D'une manière générale, les indicateurs actuels pourraient servir à récompenser les pays qui accomplissent des progrès en matière de gouvernance. Ils sont cependant insuffisants, s'ils doivent aider à orienter l'affectation des ressources limitées vers les projets et les programmes spécifiques visant à améliorer les systèmes de gouvernance et, partant, à accélérer le processus de croissance et de développement économiques. Ces problèmes sont plus manifestes, lorsque l'on passe en revue les politiques adoptées par la Banque africaine de développement en vue d'appuyer la bonne gouvernance dans ses pays membres régionaux (voir *infra*).

Politiques et interventions visant à promouvoir la bonne gouvernance : l'approche de la Banque africaine de développement

Dans un effort visant à rendre opérationnel son soutien à la bonne gouvernance, la Banque africaine de développement a décidé de concentrer ses interventions sur cinq grands domaines : la responsabilité, la transparence, la lutte contre la corruption, la participation des parties prenantes et les réformes légales et juridiques. Il est prévu que les interventions de la Banque dans ces cinq domaines, à déterminer pays par pays, comprennent les mesures spécifiques qui suivent :

- *La responsabilité* : les interventions de la Banque mettront l'accent sur l'amélioration de la comptabilité dans le secteur public et la gestion des entreprises, la gestion des finances publiques, et la réforme de la fonction publique.
- *La transparence* : la Banque favorisera la transparence à travers la divulgation de l'information, la revue des dépenses publiques, et aidera à renforcer les capacités d'analyse de politiques publiques et de dissémination.
- *La lutte contre la corruption* : les efforts de la Banque porteront sur la prévention et la lutte contre la corruption pour les projets et les programmes financés par la Banque ; la limitation des possibilités de pots-de-vin et de pratiques corrompues ; la considération des initiatives prises pour combattre la corruption comme condition de l'affectation des ressources concessionnelles ; et la sensibilisation de ses pays membres régionaux sur l'aide à apporter aux pays désireux de combattre la corruption.
- *La participation* : les interventions de la Banque visant à renforcer la participation porteront sur les points suivants : la participation accrue des parties prenantes à l'élaboration des politiques et aux activités du cycle du projet ; le renforcement de la coopération avec la société civile ; le soutien à la coopération économique et à l'intégration régionale ; le soutien à la décentralisation grâce au renforcement

des capacités aux différents niveaux sous-nationaux ; et l'étude de l'interface secteur public/secteur privé dans le cadre du dialogue politique avec les pays membres régionaux.

- *La réforme légale et judiciaire* : le groupe de la Banque considère la création et le maintien d'un cadre légal prévisible, ainsi qu'un système judiciaire objectif, fiable et indépendant, comme une composante primordiale de la bonne gouvernance.

Il est prévu que l'adoption de cette politique de bonne gouvernance se traduise par des opérations spécifiques, de prêts ou autres. Bien que la Banque appuie depuis un certain temps les activités et les programmes visant à améliorer la gouvernance, ils sont considérés, dans une large mesure, comme étant une composante de mesures d'ajustement structurel ou d'ajustement sectoriel plus larges. Si les prêts liés à la politique suivie ont commencé récemment à s'attacher aux problèmes de gouvernance de façon plus directe, les projets qui accordent aux questions de gouvernance toute la priorité et l'importance qu'elle mérite sont encore rares. Ainsi, il est prévu qu'au titre de la nouvelle politique sur la bonne gouvernance, la Banque commence à s'attaquer aux questions de gouvernance de façon plus dynamique, directe et intégrée. A cet égard, les questions de restructuration de la fonction publique, de réforme des systèmes légaux et judiciaires, de renforcement des capacités de gestion financière et de mise en place d'approches participatives auront la priorité en vue d'un soutien durable. Par ailleurs, il est prévu qu'une plus grande attention soit accordée, dans la conception des projets et des programmes de gouvernance dans les pays membres régionaux, à la création de systèmes d'administration transparents et d'autorités publiques responsables, ainsi qu'à la décentralisation des institutions.

La Banque mettra également l'accent sur les activités de renforcement des capacités et l'aide aux réformes légales et judiciaires. Les activités de la Banque viseront à améliorer l'efficacité de l'administration publique et de la gestion du développement. Elles s'attacheront à promouvoir le soutien institutionnel pour le renforcement des capacités en matière de politiques, de supervision et d'audit.

Il va sans dire que la politique actuelle de la Banque en matière de bonne gouvernance est définie en termes généraux. Et bien que des domaines d'intervention spécifiques aient été définis, il sera nécessaire d'affiner les interventions de la Banque à mesure que les instruments, de prêts ou autres, seront conçus, afin d'aider les pays africains à améliorer leurs systèmes de gouvernance. Compte tenu de la rareté des ressources à consacrer aux projets et aux programmes en vue d'appuyer la bonne gouvernance, il va de soi qu'il faudra concentrer les ressources dans les domaines clés susceptibles d'engendrer des résultats significatifs. Les bailleurs de fonds pourraient être appelés à choisir, par exemple, entre le financement d'interventions visant à appuyer l'amélioration du cadre juridique et l'amélioration de la gestion des finances publiques.

Dans les années à venir, le défi auquel la Banque africaine de développement et les autres institutions de développement internationales seront confrontées consistera à améliorer leurs outils d'intervention en vue d'appuyer les politiques de bonne

gouvernance. En tant qu'institution de développement dont le but premier est de promouvoir le développement économique et social, il s'agira d'élaborer des indicateurs plus solides pour étudier les liens entre la bonne gouvernance et les réformes économiques en matière de développement durable. Des études plus approfondies seront nécessaires pour élaborer des indicateurs de gouvernance plus précis, si leurs interventions doivent devenir efficaces.

Résumé et conclusions

Nous nous sommes attachés à soulever un certain nombre de questions relatives à l'application de politiques de bonne gouvernance par les institutions de développement internationales et régionales, notamment la Banque africaine de développement. Bien que la bonne gouvernance soit généralement considérée, de nos jours, comme une condition *sine qua non* du développement durable, et ait à ce titre droit de cité dans le programme des politiques de développement de l'Afrique, il reste des difficultés aux plans conceptuel et opérationnel. Au niveau conceptuel, nous préconisons de désagréger les notions de bonne gouvernance en composantes politiques, économiques et administratives qui doivent orienter les interventions de politiques et de programmes. Les efforts récents dans ce domaine ont été passés en revue.

Il ressort d'un bref aperçu de l'évolution récente sur le continent africain que de nombreux pays ont essayé de réformer leurs systèmes de gouvernance. Ces efforts vont au-delà des réformes politiques et s'attachent à modifier les relations entre l'État et l'économie, d'une part, et entre l'État et les citoyens, d'autre part. Mais, bien que des progrès certains aient été accomplis dans certains pays, le bilan est inégal dans la plupart, et dans quelques-uns, il y a une véritable crise de gouvernance. Il apparaît ainsi clairement que les institutions internationales de développement devraient concevoir des politiques et des programmes en vue d'aider les pays africains à améliorer leurs systèmes de gouvernance.

De nombreux éléments montrent en effet que la bonne gouvernance revêt une importance primordiale. Les efforts visant à établir une corrélation entre gouvernance et développement demeurent généraux cependant, ce qui limite leur utilité pour l'orientation des interventions de politiques et de programmes. Les politiques de soutien de la bonne gouvernance de la Banque africaine de développement demeurent elles aussi trop larges. La rareté des ressources à affecter au soutien à la bonne gouvernance nécessitera l'élaboration d'indicateurs de développement plus spécifiques des corrélations entre bonne gouvernance et développement économique durable, si ces ressources doivent être utilisées de façon efficace. Telle est la lourde tâche qui incombe aux institutions internationales de développement dans les années à venir, l'élaboration de tels indicateurs.

Notes

1. La politique a été adoptée après de larges consultations avec les représentants des pays membres régionaux (MR), les ONG et les CSO.
2. Ainsi que nous le verrons, les indicateurs de bonne gouvernance sont maintenant pris en compte dans l'affectation des ressources concessionnelles aux pays africains par la Banque africaine de développement (BafD) comme par la Banque mondiale.
3. Il est intéressant de souligner, par exemple, que la législation américaine interdit, à l'heure actuelle, l'aide à tout régime qui accède au pouvoir par un coup d'État militaire. En témoignent les pressions intenses exercées sur les militaires équatoriens par le gouvernement américain, en vue de les empêcher de prendre le pouvoir après une crise politique récente en Équateur.
4. Cette section s'inspire d'un document antérieur de la BAFD sur la gouvernance (BafD, 1993).
5. Landell–Mills et Serageldin (1991). Voir également Banque mondiale (1992).
6. Hyden (1999).
7. *Ibid.*, p. 3.
8. Il convient de noter, par exemple, la réaction des pays développés à la récente prise du pouvoir par les militaires en Côte d'Ivoire.
9. Voir par exemple, Banque mondiale (1989).
10. Voir également Sandbrook (1993) pour une bonne étude historique de la « redécouverte de la politique » dans le discours sur le développement en Afrique.
11. Voir Stiglitz (1998).
12. Kaufmann, Kraay et Zoido–Lobaton (1999).
13. *Ibid.*, p. 3.
14. Freedom House (1999a).
15. Banque africaine de développement (1999a).

Annexe

Bonne gouvernance et performance économique : matrices des corrélations de quelques pays africains

Comme nous l'avons vu, différents indicateurs d'approximation et indices d'évaluation subjective ont été utilisés comme indicateurs ou baromètres de la bonne gouvernance. L'une de ces mesures d'approximation est fournie par les données complètes et à long terme recueillies par Freedom House pour la période allant de 1972–73 à 1998–99 (Freedom House, 1999a). Afin de déterminer l'existence d'une corrélation entre la bonne gouvernance et la performance économique dans quelques pays africains, l'indice composite de Freedom House, qui porte essentiellement sur les questions de démocratie et de bonne gouvernance, a été utilisé. Cet indice recueille des informations sur 186 pays environ à travers le monde, et fournit une série de données temporelles de 1972 à 1999. Pour l'Afrique, l'indice donne des informations sur 53 pays.

Au titre de l'enquête, la définition de la liberté comprend deux séries générales de caractéristiques qui ont été regroupées en droits politiques et en libertés civiles. Les droits politiques permettent à la population de participer librement à la vie politique. Les libertés civiles comprennent la liberté d'exprimer son point de vue, de créer des institutions et l'autonomie personnelle en dehors de l'État. L'enquête utilise deux séries de listes de référence, une pour les questions relatives aux droits politiques et l'autre pour les libertés civiles, et attribue à chaque pays ou territoire étudié une évaluation chiffrée pour chaque catégorie. La liste de référence des principaux droits politiques prend en compte la tenue d'élections libres et équitables pour les représentants des pouvoirs exécutif et législatif. La population doit avoir le droit de s'organiser au sein de différents partis politiques ou groupements politiques concurrentiels de son choix, et le système doit permettre la création et la disparition de ces partis ou groupements rivaux. Les groupes culturels, ethniques, religieux et autres groupes minoritaires doivent jouir d'une autodétermination, d'une autogestion, d'une autonomie ou d'une participation raisonnables à travers le consensus informel dans le processus de prise de décision.

La liste de référence des libertés publiques comprend : la liberté d'expression et de croyances (par exemple, les médias libres et indépendants et les autres formes d'expression culturelle, les institutions religieuses libres et la liberté d'expression religieuse et publique), les droits de s'associer et de s'organiser librement (par exemple, la liberté de se réunir, de manifester et les discussions publiques ouvertes), la liberté de créer des organisations à caractère politique ou semi-politique (notamment les partis politiques, les organisations civiques, et les groupes de questions *ad hoc*, etc.), le respect de la règle de droit et des droits de l'homme (par exemple, l'indépendance du pouvoir judiciaire, la règle de droit qui prévaut en matière de questions civiques et criminelles) ; la liberté d'être à l'abri de l'ingérence extrême du gouvernement et de la corruption, l'existence d'une autonomie personnelle et de droits économiques (par exemple, les discussions privées ouvertes et libres, la garantie des droits de propriété, les libertés sociales personnelles, comme l'égalité entre hommes et femmes) ; l'existence de chances égales pour tous, notamment la liberté d'être à l'abri de l'exploitation ou de la dépendance des grands propriétaires terriens, des employeurs, des responsables syndicaux, des bureaucrates ou des autres types d'obstacles à la jouissance d'une partie des avantages économiques légitimes.

L'indice attribue des notes à chaque pays pour les droits politiques, les libertés civiques et le statut de liberté. Chacun des deux premiers points, à savoir les droits politiques et les libertés civiques, est évalué sur une échelle de un à sept, un étant le degré le plus élevé de liberté, et sept le plus faible. On calcule ensuite la moyenne des droits politiques et des libertés civiques, qui est utilisée pour attribuer à chaque pays et territoire une évaluation générale : « libre », « partiellement libre » ou « non libre ». Les pays dont la moyenne pondérée pour les droits politiques et les libertés civiques se situe entre 1.0 et 2.5 sont considérés comme « libres » ; entre 3.0 et 5.5, « partiellement libres » ; et entre 5.5 et 7.0, « non libres ».

La tendance temporelle pour un pays qui a connu une amélioration constante des questions prises en compte dans l'indice se présenterait donc sous forme de graphique en pente descendante négative. Ici, l'idée consiste à tracer la tendance temporelle de certains indicateurs économiques pour quelques pays pour cet indice de liberté, et à étudier l'existence d'une corrélation éventuelle. Les indicateurs économiques choisis comprennent le taux de croissance du PNB par habitant, l'investissement intérieur brut comme pourcentage du PIB, le budget de l'État comme pourcentage du PIB et l'indice de développement humain du PNUD.

La tendance générale observée est qu'il existe une étroite corrélation entre l'indice de liberté et les indicateurs économiques. Elle montre, en effet, que la plupart des indicateurs augmentent à mesure que l'indice de liberté baisse (c'est-à-dire s'améliore). De même, la matrice de corrélations reflète la même association en donnant un signe négatif. Les résultats de l'exercice de corrélation sont discutés pour six pays dans la présente annexe : le Bénin, le Botswana, le Mali, Maurice, le Mozambique et l'Ouganda. Il est également intéressant de relever que même ce groupe de six pays pourrait être encore subdivisé, en trois groupes, le Botswana et Maurice constituant un groupe qui a connu une stabilité à long terme éprouvée, tandis que le Bénin et le Mali

représenteraient des démocraties naissantes et le Mozambique et l'Ouganda, des pays qui sont parvenus à enregistrer des succès remarquables au cours d'une période relativement courte.

Le Botswana et Maurice ont tous deux une moyenne à long terme inférieure à 2.5 pour l'indice de liberté pour toute la période de l'enquête (environ 30 ans). Ces résultats reflètent la stabilité politique à long terme, étant donné que ces deux pays sont considérés comme « libres » pour toute la période, depuis la mise en place de l'indice. S'agissant des droits politiques et des libertés civiles, ils enregistrent des résultats assez impressionnants. Pour les indicateurs économiques, ils ont continué de croître à un taux moyen du PIB de plus de 7 pour cent par an.

Le Bénin et le Mali sont des exemples de démocraties naissantes, dans la mesure où ils ont connu des régimes autoritaires depuis leur indépendance jusqu'à la fin des années 80. L'indice était très élevé, s'établissant à environ 7 pour les deux pays, de 1972 jusqu'au début des années 90, période à partir de laquelle il a commencé à baisser pour se stabiliser autour de 2.5. En effet, ces deux pays sont passés d'une situation de « non libres » (dans les années 70 et 80) à une classification de « libres » dans les années 90. Il est également évident que les indicateurs économiques ont commencé à s'améliorer au cours de la même période, qui s'est caractérisée par une progression de l'indice de liberté. Dans les deux pays, la matrice de corrélation indique un signe négatif qui confirme le lien qui existe entre l'amélioration de la bonne gouvernance et les indicateurs économiques retenus.

Le Mozambique et l'Ouganda constituent une autre expérience intéressante et utile, dans la mesure où ces deux pays ont souffert pendant longtemps de conflits internes et de la guerre. De toute évidence, la leçon à tirer de ces deux expériences est que les changements peuvent intervenir très rapidement lorsque les politiques sont adéquates. L'indice de liberté pour le Mozambique a commencé à s'améliorer à partir du milieu des années 90 et est passé de 7 à environ 3, ce qui coïncide avec le règlement du conflit civil et reflète également l'adoption d'un système de gouvernement plus ouvert et davantage pluraliste. La même période a été marquée par une amélioration des indicateurs économiques considérés. S'agissant de l'Ouganda, l'amélioration de l'indice de liberté et des indicateurs économiques a commencé plus tôt qu'au Mozambique, à partir de la fin des années 80. Pour les deux pays, la matrice de corrélation reflète les signes et l'ampleur escomptés.

Bibliographie

- ANYANG' NYONG'O, P. (1999), "The State of Governance in Africa", document présenté lors de la conférence « Bonne gouvernance et développement durable en Afrique », Abidjan.
- BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT (1993), *Governance and Development: Issues and the Role of the African Development Bank and other Multilateral Institutions*, Abidjan.
- BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT (1995), *African Development Report*, Abidjan.
- BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT (1998), *African Development Report*, Oxford University Press, Oxford.
- BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT (1999a), *Country Policy and Institutional Assessment*, Abidjan.
- BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT (1999b), *Bank Group Policy on Good Governance*, Abidjan.
- BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT *et al.* (1999), *Africa in the 21st Century*, Abidjan.
- BANQUE MONDIALE (1989), *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustained Growth*, World Bank, Washington, D.C.
- BANQUE MONDIALE (1992), *Governance and Development*, World Bank, Washington, D.C.
- BANQUE MONDIALE (1997), *World Development Report*, Oxford University Press, Oxford.
- BARDHAN, P. (1997), *La gestion des affaires publiques au service du développement : Une approche par l'économie politique*, Centre de Développement, OCDE, Paris.
- CHEGE, M. (1999), "Politics of Development: Institutions and Governance", document présenté lors de l'atelier « L'Afrique peut-elle revendiquer le 21e siècle ? », Abidjan.
- COLLIER, P. (1999), "How to Reduce Corruption", document présenté lors de la conférence « Bonne gouvernance et développement durable en Afrique », Abidjan.
- FREEDOM HOUSE (1999a), *Annual Survey of Freedom: Country Scores 1972-73 to 1998-99*, New York.
- FREEDOM HOUSE (1999b), *News of the Century: Press Freedom 1999*, New York.
- GELB, A. (1999), "Where are we now? Reforms, Performance and Country Groups in Africa", document présenté lors de l'atelier « L'Afrique peut-elle revendiquer le 21e siècle ? », Abidjan.

- HYDEN, G. (1999), “An African Governance Barometer? Measurement and Monitoring Issues”, document présenté lors de l’atelier « Indicateurs pour contrôler les progrès faits en direction d’une bonne gouvernance en Afrique », Addis Abeba.
- KARATNYCKY, A. (1999), *Freedom: A Century of Progress*, Freedom House, New York.
- KAUFMANN, D., A. KRAAY ET P. ZOIDO-LOBATON (1999), “Governance Matters”, *Policy Research Working Paper 2196*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- LANDELL-MILLS, P. ET I. SERAGALDIN (1991), “Governance and the External Factor”, minutes de la conférence annuelle de la Banque mondiale sur l’économie du développement, Banque mondiale, Washington, D.C.
- LEVY, B. (1999), “Improving Governance in Sub-Saharan Africa: From ‘Best Practice’ to ‘Good Fit’ ”, document présenté lors de l’atelier « L’Afrique peut-elle revendiquer le 21e siècle ? », Abidjan.
- PNUD (1997), “Governance for Sustainable Human Development”, *UNDP Governance Papers*, PNUD, New York.
- PNUD (1990-99), *Human Development Index*, Oxford University Press, Oxford.
- SANDBROOK, R. (1993), *The Politics of Africa’s Economic Recovery*, Cambridge University Press, Cambridge.
- SINGH, S. (1999), “The Political Underpinnings of Economic Governance”, document présenté lors de l’atelier « Indicateurs pour contrôler les progrès faits en direction d’une bonne gouvernance en Afrique », Addis Abeba.
- STIGLITZ, J. (1998), “Distribution, Efficiency and Voice: Designing the Second Generation of Reforms”, discours tenu lors de la conférence « Distribution des biens, pauvreté et croissance économique », organisée sous l’égide du ministère brésilien de la Réforme des terres agricoles et la Banque mondiale, Brasilia, 14 juillet.

Développement du capital humain

M.N. Hussain, S.S. Moyo, T.W. Oshikoya

Introduction

Au nombre des principes qui ont sous-tendu la pensée sur le développement économique ces dernières années figure la corrélation étroite et transparente qui existe entre l'investissement dans le capital humain et la lutte contre la pauvreté. C'est à juste titre que le vingtième siècle a été baptisé "Age du capital humain", dans la mesure où le principal facteur déterminant du niveau de vie d'un pays est la mesure dans laquelle il *développe et utilise* les compétences, le savoir, la santé et l'éthique du travail de sa population.

L'Afrique reste défavorisée en matière de formation du capital matériel et humain. Au lendemain des indépendances, de nombreux pays africains ont pu accroître leurs revenus par habitant. Ils sont parvenus également à réaliser des progrès appréciables en ce qui concerne les normes de santé — en termes d'espérance de vie et de mortalité des moins de cinq ans — qui ont dépassé le niveau attendu, compte tenu de leurs revenus par habitant. Les pays du continent ont enregistré également des progrès considérables dans le domaine de l'éducation. Cependant, depuis le début des années 80, les pays africains ont connu un recul dans ces domaines et dans bien d'autres. A l'aube du troisième millénaire, plus de 45 pour cent de la population du continent vivent encore dans la pauvreté absolue. Au rythme actuel, l'Afrique pourrait être la seule région à ne pas atteindre les objectifs de la lutte contre la pauvreté et les autres objectifs sociaux adoptés par la communauté internationale pour l'horizon 2015. Ainsi, l'Afrique aurait besoin d'améliorer considérablement ses taux de croissance économique et ses modalités de croissance afin de réduire l'incidence de la pauvreté. Une stratégie efficace de lutte contre la pauvreté nécessitera une approche de long terme, large et intégrée qui offre de meilleures opportunités d'emploi et d'entrepreneuriat. Outre qu'il faudra jeter les bases du développement à long terme, cette approche nécessitera également des investissements dans le capital humain grâce à une prestation efficace des services sociaux.

Le présent document passe en revue les stratégies et les politiques nécessaires pour renforcer les capacités humaines et atteindre les objectifs sociaux du 21^e siècle. Bien que le capital humain soit appelé à jouer un rôle prépondérant, celui-ci sera freiné à moins que l'investissement n'augmente et que la croissance n'atteigne des niveaux permettant d'absorber l'offre croissante de main-d'œuvre. Après une étude de l'importance de l'investissement dans le capital humain dans le contexte des économies africaines, sera dressé le bilan du développement du capital humain. Les auteurs présentent les principales stratégies et politiques nécessaires pour développer le capital humain afin d'atteindre l'objectif ultime de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté. Ils abordent ensuite la question des ressources nécessaires pour réaliser les objectifs internationaux du développement et commentent un certain nombre de questions connexes. La question des ressources nécessaires pour promouvoir la valorisation escomptée des ressources humaines est également passée en revue. Le rôle du Groupe de la Banque africaine de développement dans le domaine du développement du capital humain est enfin examiné.

Pourquoi investir dans le capital humain ?

Non seulement l'investissement dans la santé et l'éducation améliore directement le bien-être des populations, mais il contribue également, de façon indirecte, au renforcement de différentes formes du capital humain, qui concourent à l'accroissement des revenus. Par conséquent, le développement du capital humain est à la fois un outil essentiel de croissance économique durable et un moyen de lutte contre la pauvreté, d'une part, et une fin en soi non négligeable, d'autre part. Les arguments en faveur de l'investissement dans le capital humain tiennent aux avantages matériels et non matériels qu'il engendre pour l'éducation et la santé (figure 1). D'une manière générale, ces avantages pourraient se répartir en trois catégories intimement liées, à savoir les avantages directs, les avantages indirects et les retombées générales pour la croissance.

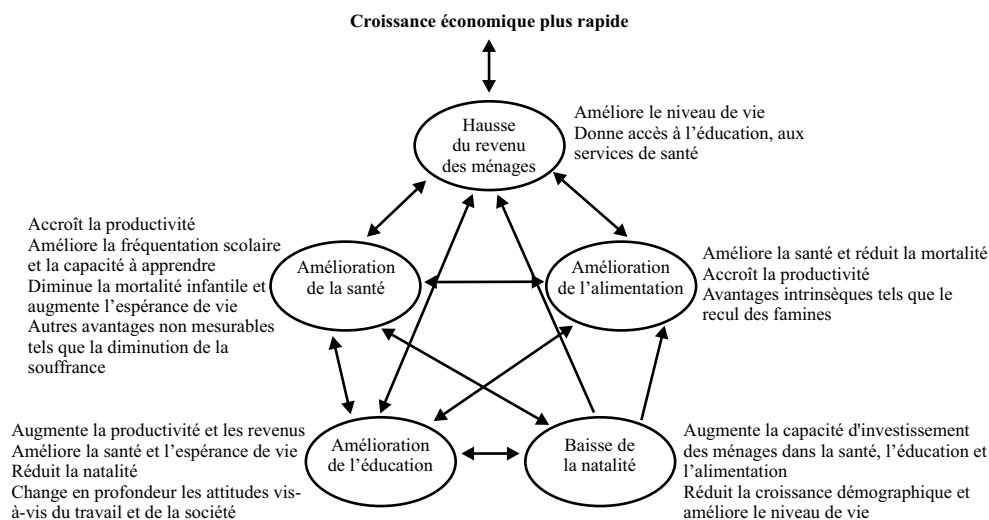
Avantages directs de la valorisation du capital humain

Éducation

L'étude de l'importance de l'investissement dans l'éducation et les calculs du taux de rentabilité sont souvent limités au critère de l'augmentation totale des recettes qu'engendre une année supplémentaire d'éducation. Il a été démontré que, tant dans les pays développés qu'en développement, il existe une corrélation positive entre éducation et revenus, et que chaque année supplémentaire d'instruction entraîne une augmentation des revenus de 10 pour cent, voire plus (Psacharopoulos, 1994). Selon les estimations, en Côte d'Ivoire, une année supplémentaire d'instruction peut accroître les revenus d'un employé de plus de 10 pour cent (Komenan, 1987). En ce qui concerne les autres pays, les estimations sont inférieures. Une étude récente des avantages privés

tirés de l'éducation en Afrique montre que, dans certains pays, ceux-ci sont nettement en deçà des prévisions passées (Appleton et Teal, 1997). Une étude récente sur le secteur manufacturier dans cinq pays africains (Cameroun, Ghana, Kenya, Zambie et Zimbabwe) montre également que les avantages tirés de certains niveaux d'instruction seraient inférieurs à ceux enregistrés précédemment (Bigsten *et al.* 1997). S'ils se confirmaient, ces résultats pourraient traduire une tendance à la baisse de la demande de main-d'œuvre qualifiée par rapport à l'offre, baisse imputable à la faible croissance des secteurs qui utilisent la main-d'œuvre qualifiée de façon plus intensive¹.

Figure 1. Liens entre les différents aspects du capital humain



Santé

Les avantages de la valorisation du capital humain par la santé et la nutrition ont été moins étudiés que ceux liés à l'éducation. Cette situation s'explique en partie par le fait que les aspects non monétaires de ces avantages — prolongement de la longévité, réduction de la souffrance et absence d'invalidité — sont beaucoup plus importants que pour l'éducation. Des efforts ont été faits pour chiffrer en termes financiers ces avantages non monétaires, mais les arguments avancés sont complexes et très controversés. La santé a des conséquences monétaires directes sur l'offre de main-d'œuvre et les revenus, qui peuvent se ressentir de la mauvaise santé de différentes manières. Les estimations des pertes de revenus dues à l'absentéisme imputable à la maladie oscillent entre environ 5 pour cent en Côte d'Ivoire et en Mauritanie et plus de 10 pour cent au Ghana (ADR, 1998). Ces chiffres sont probablement en deçà de la réalité, dans la mesure où ils ne prennent pas en compte un certain nombre d'autres conséquences majeures de la mauvaise santé. Souvent, les gens continuent de travailler lorsqu'ils sont malades, mais leur productivité s'en trouve réduite. Il y a de fortes chances que les travailleurs en bonne santé cessent de travailler pour s'occuper de

membres du ménage malades (en particulier les enfants). L'invalidité et les décès prématurés peuvent également réduire considérablement l'offre de main-d'œuvre. La baisse de l'espérance de vie et le risque de maladies graves (notamment le sida) peuvent constituer un frein à l'investissement à plus long terme.

L'impact de la situation nutritionnelle sur la productivité de la main-d'œuvre et les salaires a fait l'objet de nombreuses études (Behrman, 1993). Par exemple, une étude effectuée en Sierra Leone s'est penchée sur le lien qui existe entre l'absorption de calories et la productivité de la main-d'œuvre agricole (Strauss, 1986). Selon cette étude, une augmentation de la consommation en calories par équivalent adulte se traduirait par un accroissement de la production agricole de 20 pour cent, contre 33 pour cent pour un point d'augmentation de l'écart type de la production de la main-d'œuvre. Dans une étude sur la productivité agricole en Ethiopie, il a été établi qu'une augmentation d'un point de l'écart-type du poids par rapport à la taille des chefs de ménages augmentait la production de 27 pour cent (ADR, 1998). Toutefois, toute évaluation des avantages directs de l'investissement dans le capital humain devrait prendre en compte les cinq remarques ci-après :

- Étant donné que l'éducation d'une génération s'étend sur plusieurs années et que l'éducation des adultes ne semble pas constituer un substitut direct de l'éducation des jeunes, l'offre d'éducation pourrait s'adapter plus lentement que l'évolution de la demande, entraînant ainsi un excédent d'offre ou des pénuries sur le marché du travail. L'évaluation du taux de rentabilité de la formation du capital humain sera influencée par un tel déséquilibre entre l'offre et la demande, qui pourrait être provisoire.
- La valeur de l'investissement dans le capital humain est tributaire de l'investissement dans les autres formes de capital. Bien que le capital humain puisse jouer un rôle prépondérant, celui-ci sera réduit à néant si on ne met pas en place les politiques nécessaires pour assurer un investissement productif dans les autres formes de capital.
- Les avantages découlant des années supplémentaires d'instruction peuvent être de peu d'utilité si l'on ne dispose pas d'informations sur la qualité de l'éducation (Glewwe, 1996). Lorsque la qualité de l'instruction varie considérablement dans le temps et dans l'espace, le nombre d'années d'études peut être un indicateur très insuffisant du niveau de capital humain, et de simples estimations du taux de rentabilité privée de l'instruction peuvent induire en erreur. Les données concernant le Ghana montrent que l'amélioration de la qualité de l'éducation comporte des avantages plus importants qu'un allongement de la durée de la scolarisation, compte tenu de la qualité actuelle du système éducatif.
- Outre l'allongement de la scolarisation et l'amélioration de sa qualité, d'autres facteurs entraînent un accroissement des revenus, notamment la migration des individus ou l'emploi dans certains secteurs.

- Il est généralement établi qu'il existe une corrélation positive entre les indicateurs de nutrition et de santé, notamment la taille, l'éducation et la mobilité, au niveau des individus dans une société donnée. Par conséquent, il se peut que certains effets de l'augmentation des revenus et de la productivité, qui ont été attribués à l'éducation, concernent davantage l'état de santé.

Avantages indirects

Il ressort de la figure 1 que l'éducation, la santé, la nutrition et la fécondité sont intimement liées. Les dépenses d'éducation peuvent avoir une incidence sur la santé et l'éducation des parents peut être avantageuse pour les enfants. Les dépenses de santé peuvent, à leur tour, influencer sur la valeur de l'éducation. Bien que la corrélation entre les différents aspects du capital humain soit multiforme et complexe, on pourrait relever quatre principaux types.

Impact de l'éducation sur la santé et la nutrition : L'impact sur la santé constitue l'une des conséquences indirectes des dépenses d'éducation. Dans les pays en développement, les enfants de parents éduqués sont moins exposés au risque de décès prématuré. Les parents instruits sont mieux à même de détecter les problèmes médicaux de leurs enfants. C'est la raison pour laquelle on considère que les enfants dont les mères ont reçu une éducation formelle courent moins de risques de mourir à un âge précoce. Par exemple, on estime que l'instruction d'une mère est un facteur tellement important pour préserver la vie de son enfant qu'elle pourrait même compenser le manque d'infrastructures médicales. La corrélation entre l'instruction des parents et la mortalité des enfants pourrait s'expliquer, en partie, par le niveau du revenu du ménage. Mais de nombreuses études ont montré que l'éducation a un impact direct plus significatif sur la santé de l'enfant que le revenu. L'incidence directe de l'éducation peut se situer au niveau de l'information. En Ouganda et au Maroc, des études récentes ont montré que les mères instruites sont mieux informées sur les différentes maladies et que la faiblesse du taux de mortalité infantile est liée, dans une large mesure, à ces informations (ADR, 1998).

Impact de la santé sur l'instruction de l'enfant : La mauvaise santé et la malnutrition peuvent avoir des conséquences indirectes sur la productivité par l'incidence négative sur les études. En effet, la maladie entraîne souvent l'absence de l'école, et les carences nutritionnelles peuvent réduire l'aptitude à apprendre. Par exemple, les études au Kenya ont mis en évidence les conséquences positives des médicaments et de l'absorption de calories sur l'assiduité à l'école et les résultats scolaires (Jamison et Leslie, 1990 et Sigman *et al.* 1989). Au Ghana, une étude a attribué la scolarisation tardive des enfants à l'inadéquation de la taille par rapport à l'âge (Glewwe et Jacoby, 1995). Il est probable que la mortalité des adultes constitue une grave menace pour la scolarisation des enfants orphelins (Ainsworth et Koda, 1993).

Impact de l'éducation sur la fécondité : En général, les femmes qui ont reçu une éducation plus poussée ont tendance à avoir des familles plus petites, bien que cette tendance soit moins marquée en Afrique qu'ailleurs. Les femmes ayant fait des études au-delà de l'enseignement primaire ont nettement moins d'enfants. Ces corrélations se vérifient, même lorsqu'on tient compte d'autres variables (Ainsworth *et al.* 1996). Le lien manifeste entre instruction des femmes et fécondité s'explique, du moins en partie, de fait que les femmes instruites peuvent gagner des salaires plus élevés, augmentant ainsi le coût d'opportunité du temps consacré à l'éducation des enfants. Elles peuvent également avoir une préférence pour des enfants plus instruits, ce qui rend les grandes familles plus onéreuses. L'éducation peut changer également les connaissances et les attitudes à l'égard de la contraception moderne et de son utilisation. Bien que les progrès en matière de survie de l'enfant liés au niveau d'instruction des femmes puisse se traduire, à court terme, par un accroissement de la population, les effets combinés de l'éducation des femmes sur la fécondité et la survie de l'enfant ralentiront considérablement le taux d'accroissement actuel de la population.

Impact de l'éducation sur la scolarisation des enfants : Les enfants ont plus de chances d'aller à l'école lorsque leurs parents sont instruits. Toutefois, l'instruction de la mère semble avoir une incidence plus grande sur la scolarisation des filles par rapport à celle des garçons, tandis que l'instruction du père a une influence plus grande sur la scolarisation des garçons par rapport à celle des filles aux niveaux secondaire et supérieur. Les enfants de parents instruits ont également tendance à obtenir de meilleurs résultats scolaires et dans certains cas, peuvent obtenir des revenus plus élevés pendant la vie adulte par rapport aux enfants de parents non instruits. Par exemple, une étude effectuée au Kenya et en Tanzanie s'est penchée sur le pourcentage d'achèvement du collège chez les travailleurs du secteur manufacturier en fonction de l'instruction de leurs parents. Au Kenya, les enfants scolarisés vers 1960 avaient 21 pour cent de chances d'achever le collège lorsque leurs deux parents n'étaient pas instruits et 83 pour cent de chances lorsque l'un des parents avait achevé l'enseignement secondaire et l'autre, au moins l'enseignement primaire.

Retombées pour la croissance économique générale

Le débat sur les retombées directes et indirectes de l'investissement dans le capital humain a porté, pour l'essentiel, sur les preuves au niveau micro. Bien que ces preuves puissent servir de source d'inspiration pour l'élaboration des politiques gouvernementales, il est important également de mettre en exergue l'impact du capital humain sur la croissance macro-économique, ainsi que l'incidence de celle-ci sur le développement du capital humain. Les périodes de croissance soutenue de la production nationale par unité de production vont de pair avec des améliorations en matière d'instruction, de nutrition, de santé et de mobilité (Schultz, 1998). Il existe, tant dans les pays industriels que dans les pays en développement, une corrélation positive entre l'investissement qu'une nation effectue dans l'éducation, et sa croissance économique (Haddad *et al.* 1990). Entre 1950 et 1962, la contribution de l'éducation à la croissance

économique se serait élevée à 12 pour cent au Royaume–Uni, 14 pour cent en Belgique, 14 pour cent aux États–Unis et 25 pour cent au Canada. S’agissant des pays en développement, la contribution de l’éducation à la croissance économique, au cours de la même période aurait oscillé entre 12 et 23 pour cent au Ghana, au Kenya, au Nigeria, en Malaisie et en Corée (Psacharopoulos et Woodhall, 1983).

La théorie de la croissance endogène met l’accent sur les ressources humaines et les institutions spécifiques à l’origine des innovations technologiques, qui sont les moteurs de la croissance économique à long terme. Cette théorie repose sur l’idée selon laquelle un pays doit réunir une masse critique de personnes qualifiées, notamment de chercheurs et d’ingénieurs, avant que son économie ne décolle. A la différence de l’hypothèse de Solow concernant la baisse du taux de rentabilité de l’investissement, les modèles de croissance endogène affirment que l’investissement dans le savoir pourrait avoir un taux de rentabilité constant, voire croissant, car plus la base de connaissances est large, plus elle a de chances d’engendrer des innovations à l’avenir. Il est probable que l’éducation devienne un facteur déterminant plus important de la performance des économies au 21e siècle. Car la compétitivité internationale repose de plus en plus sur le savoir et la technologie de l’information. Les avantages de l’investissement dans le capital humain en Afrique peuvent être très élevés, pour peu qu’ils s’accompagnent d’une croissance plus rapide des revenus et d’un climat économique qui encourage l’innovation et l’investissement.

Bilan de la valorisation du capital humain en Afrique

Depuis les indépendances jusqu’au début des années 80, l’Afrique a accompli des avancées remarquables en matière de lutte contre la pauvreté et de valorisation du capital humain, grâce à l’amélioration des services d’éducation et de santé publics. En ce qui concerne l’éducation, par exemple, le nombre des enfants dans l’enseignement primaire a pratiquement doublé au cours de la période 1960–80, tandis que les chiffres de l’enseignement secondaire ont plus que quadruplé. Au cours de la même période, l’espérance de vie est passée de 40 à 48 ans, tandis que les taux de mortalité infantile ont baissé de plus de 25 pour cent (tableau 1 pour les indicateurs sociaux et de pauvreté). Ces acquis appellent trois observations :

- Les acquis postérieurs aux indépendances sont manifestes, qu’on les mesure uniquement en fonction du PIB par habitant ou en termes d’indice de développement humain du PNUD, qui accorde la même importance à trois facteurs : le PIB réel par habitant, l’espérance de vie à la naissance et le niveau d’instruction.
- Depuis 1960 et jusqu’au début des années 80, l’Afrique a enregistré une progression plus rapide de l’indice de développement humain composite par rapport au PIB par habitant, ce qui tendrait à indiquer que la croissance au cours de cette période a été bénéfique pour les pauvres.

- Les progrès accomplis par l’Afrique en matière de formation du capital humain au cours de cette période ont été plus importants que ceux de nombreux pays en développement. Par exemple, en prenant la moyenne pondérée de la population des 33 pays africains pour lesquels des données sont disponibles, le PIB par habitant a augmenté d’environ deux cinquièmes entre 1960 et 1980. Dans les cinq pays d’Asie du Sud pour lesquels les statistiques sont disponibles, l’augmentation des revenus était plus modeste, s’élevant à moins d’un tiers du PIB par habitant en 1960 (Appleton et Teal, 1997).

Toutefois, les deux chocs pétroliers, la crise de la dette et une détérioration marquée de la gestion des affaires publiques ont stoppé, voire réduit à néant, les acquis de l’après-indépendance en matière de formation du capital humain. S’agissant de l’éducation, les ratios de scolarisation au niveau de l’enseignement primaire ont stagné autour de 78 pour cent, tandis que ceux de l’enseignement secondaire ont progressé, quoique à un rythme beaucoup plus lent, pour s’établir à 31.1 pour cent en 1994, contre 21.9 pour cent en 1980. L’enseignement supérieur, qui a connu des progrès notables au cours des deux premières décennies, s’est heurté à des difficultés, notamment en ce qui concerne le financement, la qualité de l’éducation et sa pertinence pour les opportunités d’emploi.

Pour ce qui est de la santé, la probabilité pour un enfant de mourir avant l’âge de cinq ans est restée élevée, s’établissant à 143 pour 1000 naissances vivantes en 1998, ce qui reflète l’effet combiné de la mauvaise nutrition, d’un environnement peu salubre et de l’inadéquation des services de santé. Le taux de mortalité maternelle en Afrique était d’environ 630 pour 100 000 naissances vivantes, soit une augmentation de 50 pour cent par rapport à l’ensemble des pays les moins développés (420 pour 100 000 naissances vivantes) et de 24 pour cent par rapport aux pays développés (26 pour 100 000 naissances vivantes). Par ailleurs, le VIH et son corollaire, le sida, constituent l’une des plus graves menaces pour la santé des populations africaines. La tuberculose a resurgi et est devenue l’une des principales maladies infectieuses responsables de la mort des adultes et des enfants. Le paludisme demeure l’une des principales causes de mortalité et de morbidité en Afrique. La malnutrition affecte environ un tiers des enfants du continent.

Le développement du capital humain a été freiné également par les conflits qui continuent de faire rage dans de nombreuses régions du continent africain. Par exemple, les conflits armés ont coûté la vie à environ 1 million de personnes au Rwanda. Ces dernières années, l’une des conséquences les plus manifestes des guerres civiles a été l’afflux massif de réfugiés et de personnes déplacées. L’Afrique connaît un nombre élevé de réfugiés à l’intérieur et au-delà des frontières nationales. Selon le HCR, de 1985 à 1995, le nombre des réfugiés et des personnes déplacées en Afrique a quadruplé pour atteindre environ 12 millions de personnes, soit plus de 40 pour cent des réfugiés à travers le monde.

Le recul du bien-être en Afrique tranche avec les progrès que les autres régions en développement commencent à enregistrer. En Afrique, les revenus par habitant ont baissé, tandis qu’en Asie du Sud, ils ont augmenté de plus de 50 pour cent en 1998.

Jusqu'en 1980, l'espérance de vie en Afrique n'était que légèrement inférieure à celle de l'Asie du Sud. Par la suite, les tendances dans les deux régions ont connu des évolutions fort divergentes. L'espérance de vie en Afrique n'a progressé que de 3.5 ans de 1980 à 1994. En revanche, en Asie du Sud, le taux d'accroissement de la longévité a grimpé, passant de 51.5 à 61.3. En 1997, l'espérance de vie en Afrique était de 53 ans, contre 61 ans en Asie du Sud. En 1965, 70 pour cent de la population âgée de plus de 15 ans en Afrique et en Asie étaient analphabètes. En 1990, ce pourcentage avait reculé davantage en Afrique par rapport à l'Asie du Sud, pour s'établir à 46 pour cent contre 55 pour cent. Mais en 1990, un quart de la population de l'Afrique avait achevé l'école primaire, tandis qu'en Asie du Sud, le pourcentage était d'environ un tiers. Ainsi, bien que l'Afrique ait enregistré des résultats relativement meilleurs en matière de scolarisation des enfants au niveau de l'enseignement primaire, le bilan de l'achèvement des études laisse à désirer².

Le recul enregistré en matière de conditions de vie des populations dans la région intervient sur la toile de fond de bouleversements démographiques. Par exemple, en 1960, 280 millions de personnes, soit 9 pour cent de la population mondiale, vivaient en Afrique. A la mi-1997, la population de l'Afrique était passée à environ 758 millions d'habitants, soit 13 pour cent de la population mondiale. Ainsi, au rythme de croissance actuel de 2.8 pour cent, la population du continent double pratiquement tous les 25 ans. Selon les prévisions actuelles, d'ici 2025, l'Afrique comptera un peu moins de 1.5 milliard d'habitants, soit plus d'un cinquième de la population mondiale.

Le taux de croissance démographique sans précédent enregistré par l'Afrique au cours des trente dernières années est imputable à la persistance de la fécondité élevée et à la baisse notable de la mortalité. Le taux de fécondité estimé à 5.3 pour la période 1995-2000, demeure le plus élevé au monde. Quatre des six pays au monde où le taux de fécondité totale (TFT) est supérieur à 7 sont africains, ainsi que 14 des 16 pays où le TFT se situe entre 6 et 7. Les taux de grossesse sont plus élevés en Afrique qu'ailleurs dans le monde, à tous les âges de reproduction, la différence étant la plus grande pour le groupe d'âge de 20 à 35 ans, qui correspond à l'âge de fécondité maximale. Le taux de fécondité dépasse 100 naissances pour 1000 femmes adolescentes (15-19 ans) dans la plupart des pays à revenu faible.

Tous ces facteurs combinés font de l'Afrique le continent dont le niveau de développement humain est le plus bas, par rapport aux autres régions du monde (Tableau 1). Il est important de souligner que cette situation ne s'explique pas par la faiblesse du revenu par habitant. Le continent doit plutôt ce classement au fait que l'espérance de vie et les taux de scolarisation y sont les plus médiocres. Il ressort de ce bilan que, au moins pour certains pays, de meilleures politiques devraient permettre d'atteindre des niveaux d'investissement plus élevés dans les secteurs de la santé et de l'éducation, en dépit de la faiblesse des revenus. Il est également important de souligner qu'il existe de grandes disparités entre pays africains. Certains pays tels que Maurice, enregistrent un IDH relativement élevé, tandis que d'autres, notamment le Burkina Faso, le Niger, la Sierra Leone, le Mali et l'Ethiopie sont en bas de l'échelle du PIB/habitant et de l'IDH (figure 2).

Tableau 1. Indicateurs sociaux en Afrique

Pays	PNB par habitant (\$)		Valeur de l'indice de pauvreté (IPH-1) (en %)	Taux de mortalité H+F (pour 1 000)		Primaire		Secondaire		Taux d'analphabétisme (%)
						Total		Total		
	1980	1998	1997	1985	1998	1985	1996	1985	1996	1998
Algerie	2 080	1 550	29	67	40	94	107	51	63	39
Angola	n.d.	340	n.d.	138	117	106	74	14	12	n.d.
Bénin	410	380	51	104	84	68	76	18	17	65
Botswana	1 030	3 600	28	57	59	105	112	29	66	25
Burkina Faso	260	240	59	110	94	27	39	4	9	79
Burundi	220	140	46	114	114	53	49	4	8	54
Cameroun	680	610	38	92	70	103	85	23	26	27
Cape Vert	n.d.	1 060	25	74	52	117	135	13	28	28
Rép. Centraf.	340	300	54	104	94	75	60	16	10	56
Tchad	240	230	52	131	107	44	65	6	10	n.d.
Comores	370	370	35	95	71	84	73	29	24	44
Congo	880	690	32	87	87	147	111	75	52	22
Congo (RDC)	620	110	n.d.	100	82	87	70	23	30	n.d.
Côte d'Ivoire	1 140	700	47	98	83	72	71	20	24	56
Djibouti	n.d.	n.d.	41	122	101	40	39	12	14	n.d.
Egypte	520	1 290	33	75	44	85	102	61	75	46
Guinée Equat.	n.d.	1 500	29	127	103	114	n.d.	n.d.	n.d.	19
Erythrée	n.d.	200	n.d.	112	86	n.d.	54	n.d.	21	n.d.
Ethiopie	n.d.	100	56	133	108	37	43	13	12	64
Gabon	4 750	3 950	n.d.	101	83	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Gambie	380	340	50	143	116	68	78	16	15	66
Ghana	430	390	36	82	61	76	76	40	31	32
Guinée	n.d.	540	51	145	118	35	50	13	12	n.d.
Guinée Bissau	150	160	52	151	125	63	70	9	11	65

Tableau 1 (suite 1)

Pays	PNB par habitant (\$)		Valeur de l'indice de pauvreté (IPH-1) (en %)	Taux de mortalité H+F (pour 1 000)		Primaire		Secondaire		Taux d'analphabétisme (%)
	1980	1998		1985	1998	Total		Total		
						1985	1996	1985	1996	
Kenya	450	330	32	73	64	99	84	21	24	20
Lesotho	440	570	23	107	90	110	97	23	29	17
Libéria	620	n.d.	n.d.	104	91	37	33	16	14	50
Lybie	10 460	n.d.	16	37	26	109	112	59	100	30
Madagascar	460	260	n.d.	104	77	104	73	26	13	n.d.
Malawi	190	200	42	153	131	60	133	4	5	41
Mali	250	250	53	145	113	23	37	6	11	63
Mauritanie	460	410	48	110	87	48	83	15	16	61
Maurice	1 240	3 700	12	24	14	110	107	49	65	17
Maroc	990	1 250	39	75	45	77	84	35	39	53
Mozambique	n.d.	210	50	125	115	87	62	7	7	58
Namibie	n.d.	1 940	25	68	70	133	131	40	61	19
Niger	440	190	66	135	110	26	29	5	7	85
Nigeria	710	300	38	92	78	96	87	33	34	39
Rwanda	250	230	n.d.	115	119	63	94	6	13	36
São Tomé & Príncipe	540	280	n.d.	66	55	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sénégal	540	530	50	76	60	56	69	14	16	65
Seychelles	2 110	6 450	n.d.	18	17	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sierra Leone	370	140	58	180	156	63	52	18	17	n.d.
Somalie	100	n.d.	n.d.	132	116	12	8	7	5	n.d.
Afrique du Sud	2 500	2 880	19	62	61	92	116	54	84	16
Soudan	430	290	37	86	67	50	53	20	20	45
Swaziland	970	1 400	28	85	60	102	129	39	52	22
Tanzanie	n.d.	210	30	92	77	75	66	3	5	27
Togo	440	330	38	96	79	93	133	21	27	46
Tunisie	1 360	2 050	23	49	28	115	114	39	66	32
Ouganda	n.d.	320	41	124	99	73	74	10	12	35
Zambie	630	330	38	85	77	104	88	19	29	24
Zimbabwe	950	610	28	69	68	136	113	41	48	9
Afrique	899	663	39	99	81	79	78	28	33	42

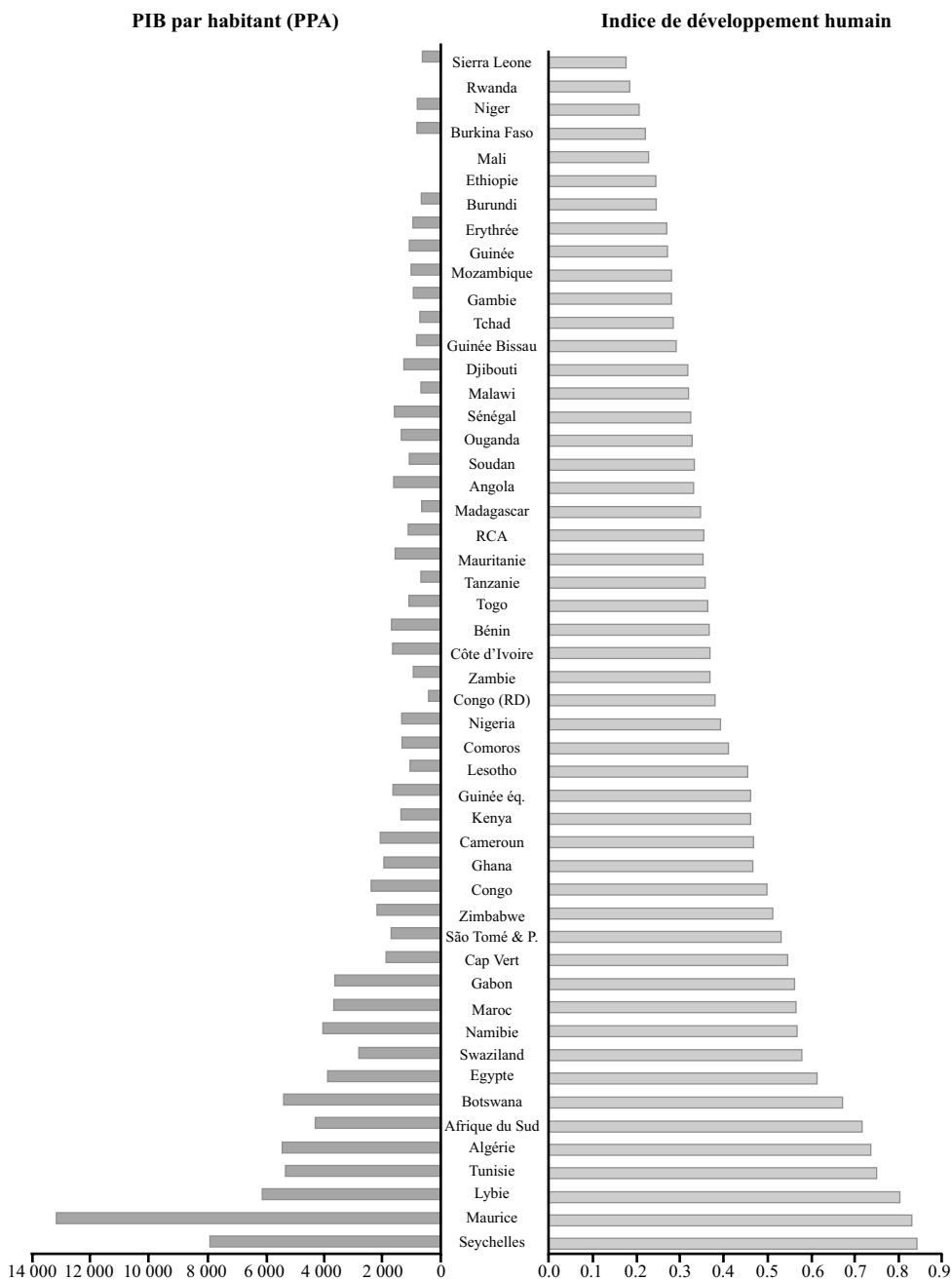
Tableau 1 (suite 2)

	Population en-dessous du seuil de pauvreté			Taux de mortalité maternelle (pour 100 000 naissances vivantes)		Espérance de vie à la naissance		
	Année d'enquête	Rurale %	Urbaine %	Nationale %	1985	1996	1970	1998
Algerie	1995	30.3	14.7	22.6	130	160	54.5	69.7
Angola	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1 680	1 500	38	48.0
Bénin	1995	n.d.	n.d.	33.0	300	500	44	53.6
Botswana	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	250	250	53.2	43.8
Burkina Faso	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	810	930	40.9	45.4
Burundi	1990	n.d.	n.d.	36.2	n.d.	1 300	44	43.3
Cameroun	1984	32.4	44.4	40.0	300	550	45.8	54.1
Cape Vert	1989-94	n.d.	n.d.	44.0	134	n.d.	57.5	69.9
Rép. Centraf.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	600	700	43	44.8
Tchad	1995-96	67.0	63.0	64.0	960	900	39	48.2
Comores	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	500	n.d.	48.9	60.0
Congo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	900	890	46.7	49.6
Congo (RDC)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	110	n.d.	46.1	51.9
Côte d'Ivoire	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	600	45.4	47.2
Djibouti	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	129	n.d.	41	51.6
Egypte	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	320	170	52.1	67.5
Guinée Equat.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	40.5	51.2
Erythrée	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1 400	44.3	51.6
Ethiopie	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	500	1 400	41	43.6
Gabon	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	190	500	45	52.3
Gambie	1992	n.d.	n.d.	64.0	2 000	1 100	37	48.2
Ghana	1992	34.3	26.7	31.4	1 000	740	50	61.2
Guinée	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	880	37.3	47.7
Guinée Bissau	1991	60.9	24.1	48.8	1 070	910	36.5	44.9

Tableau 1 (suite 3 et fin)

	Population en-dessous du Seuil de Pauvreté				Taux de mortalité maternelle (pour 100 000 naissances vivantes)		Espérance de vie à la naissance	
	Année d'enquête	Rurale %	Urbaine %	Nationale %	1985	1996	1970	1998
Kenya	1992	46.4	29.3	42.0	510	650	51	49.9
Lesotho	1993	53.9	27.8	49.2	510	610	49.5	53.7
Libéria	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	173	n.d.	47.5	51.9
Lybie	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	80	220	52.9	70.6
Madagascar		n.d.	n.d.	n.d.	240	660	46.5	58.7
Malawi	1990-91	n.d.	n.d.	54.0	100	620	41	40.0
Mali	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	250	580	42.9	54.5
Mauritanie	1990	n.d.	n.d.	57.0	n.d.	800	43.5	54.7
Maurice	1992	n.d.	n.d.	10.6	100	112	62.9	72.1
Maroc	1990-91	18.0	7.6	13.1	300	372	52.9	67.9
Mozambique	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	300	1 500	42.5	41.0
Namibie	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	479	220	48.7	45.3
Niger	1989-93	66.0	52.0	63.0	420	593	39	49.7
Nigeria	1992-93	36.4	30.4	34.1	1 500	1 000	43.5	50.2
Rwanda	1993	n.d.	n.d.	51.2	210	1 300	44.6	40.8
São Tomé & Príncipe	1989-94	n.d.	n.d.	46.0	166	n.d.	n.d.	n.d.
Sénégal	1991	40.4	16.4	33.4	600	510	41.8	53.5
Seychelles	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sierra Leone	1989	76.0	53.0	68.0	450	1 800	35	39.3
Somalie	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1 100	n.d.	41	48.2
Afrique du Sud	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	83	230	53.6	50.0
Soudan	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	600	370	43.7	56.2
Swaziland	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	120	n.d.	47.3	61.7
Tanzanie	1991	n.d.	n.d.	51.1	340	530	46.5	47.9
Togo	1987-89	n.d.	n.d.	32.3	370	640	45.5	49.4
Tunisie	1990	21.6	8.9	14.1	310	n.d.	55.6	70.3
Ouganda	1993	n.d.	n.d.	55.0	300	550	46.5	42.7
Zambie	1991-93	88.0	46.0	86.0	150	230	47.3	41.2
Zimbabwe	1990-91	n.d.	n.d.	25.5	480	280	51.5	42.4
Afrique					392	698	45.8	52.0

Figure 2. Indice de développement humain et PIB par habitant



Politiques de valorisation du capital humain

Les défis auxquels l’Afrique et ses partenaires pour le développement doivent faire face en matière de valorisation du capital humain peuvent se mesurer par la comparaison de la situation actuelle avec les conditions nécessaires à l’édification d’un avenir stable et durable à l’échelle mondiale telles qu’elles ont été définies par la Communauté internationale. Ces objectifs comprennent les points ci-après :

- la réduction de moitié du nombre de personnes vivant dans l’extrême pauvreté d’ici 2015 ;
- l’éducation primaire universelle dans tous les pays d’ici 2015 ;
- une réduction des deux tiers des taux de mortalité des moins de 5 ans et des trois quarts de la mortalité maternelle d’ici 2015 ;
- l’accès pour tous aux services de santé.

Il est maintenant largement reconnu qu’une bonne stratégie de valorisation du capital humain qui vise à atteindre ces objectifs doit partir de l’hypothèse que le capital humain et certaines formes de capital physique et social, sont complémentaires. L’investissement dans les ressources humaines sera voué à l’échec si très peu d’opportunités d’emploi sont créées pour les utiliser pleinement. Par ailleurs, il ne peut y avoir de croissance économique durable sans un nombre suffisant de personnes qualifiées disposant des connaissances et des compétences nécessaires pour mettre à profit les nouvelles opportunités d’emploi. Ainsi, pour accomplir des progrès au cours des années à venir, il faudra élaborer une stratégie qui appelle des actions concertées à deux niveaux : l’augmentation de l’investissement dans le capital humain via l’amélioration de l’éducation, de la santé, de la nutrition et des autres services sociaux ; et la relance de la croissance économique par l’adoption de mesures propres à promouvoir l’investissement privé et l’accumulation du capital physique. Nous examinons dans ce qui suit le premier volet et les politiques sectorielles spécifiques requises pour améliorer l’éducation et la santé.

Politiques sectorielles

Éducation

La situation actuelle de l’éducation en Afrique se caractérise par le fait qu’un pourcentage non négligeable de la main-d’œuvre n’est pas bien préparé pour contribuer au développement ou en tirer parti. Les faits indiquent que l’investissement social et privé dans l’éducation primaire et secondaire comporte des avantages relativement élevés dans de nombreux pays africains. Il est nécessaire de consacrer davantage de ressources publiques à l’éducation primaire, tout en s’en remettant davantage au secteur privé pour financer l’enseignement secondaire et supérieur. De la sorte, l’investissement

public dans l'éducation sera à la fois plus efficace et plus équitable. Il est également nécessaire de mettre l'accent sur les résultats et sur la qualité des études. Les politiques qui s'imposent dans ces domaines sont indiquées ci-après :

Etablissement de priorités et promotion de l'équité et de l'efficacité. On ne saurait souligner suffisamment l'importance de l'enseignement primaire universel. Il faudrait réorienter les ressources publiques de façon que chaque enfant achève l'école primaire. Outre ses avantages économiques, l'éducation primaire mérite de recevoir une haute priorité pour des raisons d'équité, pour ses effets externes et ses avantages non salariaux. L'éducation primaire constitue la pierre angulaire du développement de l'éducation formelle et de la formation sur le tas. Dans la situation socio-économique de l'Afrique, les faits montrent que les pauvres bénéficient tout particulièrement des dépenses publiques consacrées à l'éducation primaire. Quant aux pays africains qui ont pratiquement atteint l'objectif de l'école primaire universelle, ils doivent préserver ces acquis et rechercher les voies et moyens d'assurer l'expansion et les améliorations souhaitables de l'enseignement secondaire et supérieur. Compte tenu des difficultés budgétaires, il serait justifié de mobiliser l'investissement privé en encourageant la création d'écoles privées et l'octroi des agréments et en mettant en place des mécanismes de recouvrement des coûts dans l'enseignement secondaire public.

Toutefois, la promotion de l'éducation de base ne doit pas se faire au détriment de l'enseignement supérieur. Un bon système d'enseignement supérieur est vital, non seulement pour former les enseignants et les formateurs pour l'éducation de base, mais également pour le renforcement des capacités à plus long terme. La situation générale de l'économie, y compris la prestation des services et les autres activités qui affectent toutes les couches de la société, dépendent dans une large mesure de la disponibilité de diplômés d'un niveau supérieur. Toutefois, dans de nombreux pays africains, les institutions d'éducation tertiaire, en particulier les universités, sont confrontées à de graves difficultés. La nature de ces difficultés et les mesures nécessaires pour les résoudre varient d'un pays à un autre, en fonction de la situation et des priorités nationales. Cependant, tout le monde s'accorde à reconnaître que les principaux problèmes auxquels l'enseignement supérieur doit faire face ont pour nom : équité, qualité, pertinence, financement, efficacité et gouvernance.

Privilégier la qualité et les résultats des études. La plupart des mesures nécessaires pour améliorer la qualité de l'éducation requièrent une intervention des pouvoirs publics. Les gouvernements peuvent promouvoir la qualité de l'éducation de différentes manières. Il faudrait élaborer des normes acceptables au plan national pour les principales matières ; veiller à ce que celles-ci fassent l'objet d'une évaluation objective ; et accorder une attention particulière à la mise à disposition des fournitures scolaires nécessaires aux établissements. Ces fournitures dépendent de la situation de chaque pays, mais six facteurs essentiels revêtent une importance primordiale à l'échelle continentale : l'amélioration de la mise à disposition de matériels d'instruction adéquats, l'amélioration du moral des enseignants et de la direction des écoles grâce à de meilleures conditions de travail et au renforcement de la responsabilité ; la modification des ratios étudiants-enseignants afin de parvenir à un équilibre optimal entre qualité et réduction

des dépenses ; l'amélioration et la réorientation des programmes ; l'adoption de solutions créatives aux problèmes particuliers ; et la mise à profit des avantages de l'informatique qui recèle de potentialités considérables pour l'éducation en Afrique.

Amélioration de la santé

On pourrait améliorer considérablement la santé des ménages et des communautés en Afrique grâce à des interventions ciblées qui renforceraient l'efficacité des services de santé.

Prévention et lutte contre les principales maladies. Le changement de comportement constitue une approche de la prévention et de la lutte contre les principales maladies. L'utilisation des moustiquaires imprégnées pour prévenir le paludisme, la promotion de l'allaitement au sein et non au biberon pour réduire l'incidence de la diarrhée chez les nourrissons, ainsi que la sensibilisation et l'éducation sur les causes de certaines maladies, notamment le VIH/sida, sont des moyens efficaces pour lutter contre les maladies transmissibles. La prévention du VIH est possible et nécessite des efforts visant à changer les habitudes sexuelles et promouvoir l'utilisation des préservatifs. Le traitement précoce des autres maladies sexuellement transmissibles doit également être favorisé. S'agissant des maladies non transmissibles, le changement de mode de vie revêt une importance primordiale pour la prévention de maladies telles que le cancer, les maladies cardiovasculaires, les troubles mentaux et les affections aggravées par l'abus des stupéfiants, notamment le tabac et l'alcool.

Priorité aux services cliniques essentiels. De nombreuses stratégies de prévention et de lutte ont été conçues sous forme de programmes verticaux ciblant des maladies données, mais à présent, tout le monde s'accorde à reconnaître que l'on obtient de meilleurs résultats lorsque les programmes adoptent une approche globale. Ainsi, les gouvernements devraient s'employer à financer des soins de santé individuels de base pour la majorité de la population. Ces services seraient choisis en fonction de leur rapport coût-efficacité, mesuré en termes de vies sauvées ou d'amélioration de la qualité de la vie au cours d'une période donnée. Les soins de base devraient comprendre les soins prénatals et obstétricaux, la planification familiale, la prise en charge des enfants malades, le traitement du paludisme et de la tuberculose, les maladies sexuellement transmissibles et les infections bactériennes aiguës telles que la méningite et la pneumonie. Les soins pourraient être administrés dans les centres de santé communautaires décentralisés en leur fournissant les stocks de médicaments appropriés accompagnés d'instructions d'utilisation claires. Les soins de santé de base pourraient comprendre également les vaccinations, la thérapie de la réhydratation orale et la prévention de la carence en fer. Les médicaments essentiels à utiliser devraient être ceux qui ont donné la preuve de leur efficacité contre les principaux maux qui prévalent en Afrique. Cela concerne notamment le sida qui appelle de nouvelles thérapies et des stratégies de lutte adaptées aux conditions du continent. Ces soins de santé de base devraient être complétés par des services d'appui, notamment l'information sur la santé et la planification familiale.

Renforcement des systèmes de santé. Des politiques de santé globales, assorties de buts réalistes et de plans de financement adéquats tenant compte des contraintes macro-économiques, constitueraient le cadre des réformes institutionnelles. L'expérience montre que les biens et services en matière de santé sont fournis aux communautés et aux ménages par des installations de santé de niveau primaire pleinement opérationnelles bénéficiant du soutien d'un hôpital de référence de premier niveau. Ce système permettrait de satisfaire la plupart des besoins de santé au niveau local, en particulier ceux des groupes les plus vulnérables (nouveau-nés, enfants âgés de moins de cinq ans et femmes en âge de procréer). Les points de vue sur le rôle et les fonctions du gouvernement dans la mise en place des systèmes de santé évoluent. Les réformes du secteur de la santé devraient avoir pour objectifs fondamentaux de se concentrer sur les soins de santé primaires qui sont à la base des changements de comportement et de la maîtrise de l'environnement, et de rendre la vaccination et les traitements prophylactiques disponibles et accessibles. Les principales priorités de la réforme comprennent les points ci-après :

- Les gouvernements devraient renforcer leurs avantages comparatifs en assurant la prestation de biens et de services qui créent des avantages en matière de santé pour la société en général. Ils devraient assurer le financement et la mise à disposition de biens publics connus pour leur impact significatif sur la santé et le bien-être social, notamment l'eau potable, l'assainissement, les routes et les systèmes de communication.
- Dans le secteur de la santé, les avantages comparatifs des pouvoirs publics concernent le financement et l'organisation d'activités telles que la collecte de données épidémiologiques (informations vitales pour la fixation des objectifs de santé et la définition des mesures à prendre), la planification du système de santé, la réglementation, l'octroi des agréments et la législation. La prévention des maladies transmissibles, l'éducation et l'information dans le domaine de la santé en général sont également essentiels.
- S'agissant de la promotion de la santé, les gouvernements peuvent s'appuyer sur les systèmes de santé traditionnels et les développer afin de délivrer des soins sûrs, efficaces et abordables. Les pouvoirs publics ont également un rôle primordial à jouer en soutenant des activités qui profitent directement tant aux individus qu'à la société tout entière. Celles-ci comprennent la planification familiale, la protection maternelle et infantile, l'alimentation du nourrisson, la vaccination et le traitement des maladies transmissibles.
- Afin de promouvoir l'équité, les gouvernements doivent veiller à ce que les couches pauvres et vulnérables de la population aient accès aux soins de santé.

Problématique des ressources et questions connexes

Il est extrêmement difficile d'évaluer les ressources nécessaires pour atteindre un niveau donné d'amélioration du capital humain favorisant la croissance économique. Cette difficulté s'explique, en partie, par la corrélation qui existe entre croissance

économique globale et indicateurs sociaux (figure 1). Par exemple, la croissance économique permet de lutter contre la pauvreté et d'améliorer les indicateurs sociaux, en particulier par l'accroissement de l'investissement public et privé rendu possible par l'augmentation des revenus et des prélèvements fiscaux. Dans ce cas, les estimations des ressources nécessaires pour obtenir une accélération donnée de la croissance prennent en compte les estimations des ressources nécessaires pour améliorer les indicateurs sociaux. Une autre complication tient aux liens qui existent entre les indicateurs sociaux eux-mêmes. Par exemple, comme on l'a vu, une meilleure éducation des femmes a une influence considérable sur l'amélioration de la santé de l'enfant et sur la réduction de la fécondité, indépendamment du revenu (Caldwell, 1986). Dans les deux cas, faire l'estimation des besoins de ressources de chaque aspect, pris individuellement, et faire leur somme équivaldrait à une double comptabilité erronée. Une troisième difficulté tient au temps qui s'écoule entre l'accélération de la croissance et l'amélioration des indicateurs sociaux, d'une part, et entre les différentes corrélations qui existent entre les indicateurs sociaux, d'autre part.

C'est en raison de ces difficultés que les estimations de ressources disponibles ont tendance à porter sur la corrélation directe entre croissance et lutte contre la pauvreté, cette dernière étant considérée comme comprenant tous les autres indicateurs sociaux (par exemple, Banque mondiale, 1998 et CEA, 1998). Selon les estimations de la CEA, il faudrait que l'Afrique réduise la pauvreté en moyenne de 4 pour cent, chaque année, afin d'atteindre les objectifs de développement internationaux visant à réduire la pauvreté de 50 pour cent d'ici 2015. La croissance nécessaire pour atteindre cet objectif se situe entre un taux annuel de 5.6 pour cent pour les pays d'Afrique du Nord et de 8 pour cent pour les pays d'Afrique centrale et d'Afrique orientale (tableau 2). Pour l'ensemble du continent, le taux de croissance moyen est de 7 pour cent par an. Ces taux de croissance appellent des ratios investissement-PIB d'environ 21 et 46 pour cent pour les deux régions, respectivement. Le ratio d'investissement souhaitable pour l'Afrique s'élève, en moyenne, à 33 pour cent.

Compte tenu du taux de l'épargne intérieure, les ratios d'investissement nécessaires pour atteindre des taux de croissance de nature à réduire la pauvreté ne se concrétiseront que s'ils sont complétés par des flux de capitaux étrangers afin de combler le déficit de ressources. Le déficit de financement extérieur oscille entre 5.4 pour cent du PIB pour l'Afrique du Nord et 35 pour cent du PIB pour l'Afrique centrale et l'Afrique orientale. Les besoins en ressources extérieures s'élèvent, en moyenne, à environ 9 pour cent du PIB par an pour l'ensemble des pays africains. Compte tenu des flux actuels de l'aide publique au développement, une assistance extérieure supplémentaire d'environ 2 pour cent du PIB par an serait nécessaire dans le cas de l'Afrique du Nord, contre 24 pour cent du PIB pour les pays d'Afrique centrale et d'Afrique orientale. En moyenne, le continent aurait besoin d'une assistance extérieure supplémentaire d'environ 9 pour cent du PIB par an. Ces estimations appellent les observations suivantes.

- Elles montrent que la réalisation des objectifs internationaux de la lutte contre la pauvreté repose essentiellement sur l'accroissement de l'aide extérieure. Cela revient à dire que le défi qu'un pays d'Afrique centrale doit relever consiste à

Tableau 2. **Besoins de financement pour lutter contre la pauvreté en Afrique**

Afrique	N° de pays	Taux de croissance du PIB nécessaire (%)	RMPC ^a	Taux de l'épargne intérieure (%)	Taux d'investissement/ PIB nécessaire (%)	Financement extérieur requis (% du PIB)	Flux actuels de l'APD (% du PIB)	Financement résiduel (% du PIB)
du Nord	7	5.60	3.8	15.9	21.3	5.4	3.8	1.6
De l'Ouest	15	7.61	4.8	7.8	36.5	28.7	13.5 ^b	15.2
Centrale	7	6.70	7.3	15.0	48.9	33.9	7.3	26.6
Orientale	13	8.12	5.6	7.7	45.5	37.8	15.6	22.2
Australe	11	6.20	6.1	19.6	37.8	18.2	11.8 ^c	6.4
Total/Moyen.	53	6.79	5.0	14.9	33.0	18.1	8.9	9.2
(ASS)	(46)	(7.16)	(5.8)	(14.2)	(40.4)	(26.2)	(12.3)	(13.9)

a. RMCP = ratio marginal capital–production.

b. Hormis le Nigeria.

c. Hormis l'Afrique du Sud.

Source : UNECA (1998).

porter l'épargne intérieure à un niveau susceptible de soutenir le taux de croissance nécessaire pour lutter contre la pauvreté. Le déficit chronique de l'épargne par rapport à l'investissement en Afrique est à l'image de l'écart entre les exportations et les importations du continent. Par conséquent, les pays du continent doivent créer des secteurs d'exportation dynamiques et acquérir de nouveaux avantages compétitifs pour les produits et les services dont la demande mondiale sera forte, le progrès technologique rapide, et dont la productivité augmentera rapidement. Ils devront également mettre en place des politiques propres à attirer l'investissement direct étranger afin de compléter les ressources intérieures, réduire la dépendance à l'égard de l'aide extérieure et stimuler la croissance grâce à l'amélioration de la gestion et du savoir-faire qui l'accompagne.

- Les projections de taux de croissance permettant de lutter contre la pauvreté reposent sur la corrélation qui existe entre le revenu par habitant et la pauvreté après avoir pris en compte l'évolution de la répartition des revenus (CEA, 1998). Cependant, la hausse du revenu par habitant permet également d'atteindre d'autres objectifs. Par exemple, la mortalité infantile a tendance à baisser de 0.6 à 0.2 pour chaque augmentation d'un point de pourcentage du revenu par habitant (Filmer et Pritchett, 1997 et Pritchett et Summers, 1997). Pourtant, une étude de la Banque mondiale a montré que l'incidence du revenu par habitant sur la mortalité infantile ne suffirait pas pour atteindre la réduction escomptée de cette dernière d'ici 2015 (Banque mondiale, 1998). La question qui se pose est de savoir si, outre les ressources mentionnées ci-dessus, d'autres ressources seraient nécessaires pour atteindre des objectifs sociaux autres que la lutte contre la pauvreté.
- Comme on l'a vu, l'accélération escomptée de la croissance faciliterait également l'affectation de ressources supplémentaires aux projets de valorisation du capital humain. Si le taux de croissance attendu ne peut être atteint, il ne resterait au gouvernement que trois choix difficiles pour mobiliser les ressources supplémentaires nécessaires pour la formation du capital humain : des changements d'affectations au sein des budgets existants, l'augmentation des impôts ou l'introduction de mécanismes de recouvrement des coûts. Les deux premiers choix semblent limités par la faiblesse du revenu et l'étroitesse de l'assiette fiscale qui caractérisent de nombreux pays africains. Par ailleurs, l'introduction d'une tarification des usagers et de mécanismes de recouvrement des coûts en vue de compenser la faiblesse des dépenses publiques consacrées à l'éducation de base et à la santé constitue une approche controversée nécessitant de tenir dûment compte des conditions locales. Compte tenu des difficultés budgétaires, il serait cependant justifié de mobiliser les ressources privées en facilitant la création d'écoles et de services médicaux privés. Mais, la contribution de ces mécanismes à la lutte contre la pauvreté dépendrait de l'accessibilité de ces services pour les pauvres.

Développement humain : Rôle du Groupe de la Banque africaine

Le Groupe de la Banque africaine de développement a adopté récemment une nouvelle «*Vision*» qui devrait lui permettre de relever de façon efficace les défis et de mettre à profit les opportunités qui s'offriront au continent pendant les premières décennies du 21^e siècle. La nouvelle *Vision* vise à faire du Groupe de la Banque la principale institution de financement du développement en Afrique, et son objectif primordial consiste à appuyer les efforts de lutte contre la pauvreté et la croissance économique durable dans les pays membres régionaux³. Les opérations du Groupe de la Banque, au niveau national, porteront plus particulièrement sur l'agriculture et le développement rural, l'investissement dans le capital humain et le développement du secteur privé. Parallèlement à ces priorités sectorielles, la *Vision* souligne également l'importance capitale de la bonne gouvernance, de l'égalité entre hommes et femmes et de la participation ainsi que de la gestion de l'environnement dans le processus de développement. Au niveau régional, les opérations du Groupe de la Banque accorderont la priorité au renforcement de l'intégration et de la coopération économique entre pays africains.

Afin de promouvoir la croissance et de lutter contre la pauvreté, les opérations du Groupe de la Banque portent sur l'agriculture, l'industrie, l'infrastructure, le développement du secteur privé et les prêts d'appui aux programmes ainsi que sur les politiques sectorielles qui accroissent le capital humain. Environ un quart des engagements cumulés de la Banque a été consacré à la promotion de la production agricole et de la sécurité alimentaire (voir le résumé des opérations du Groupe de la Banque au tableau 3). Les interventions de la Banque dans ce secteur s'expliquent par le fait que la pauvreté est avant tout un phénomène rural et que sa réduction dépend, dans une large mesure, de la revitalisation des activités rurales grâce à l'accroissement de la production agricole. Les opérations de la Banque visent également à promouvoir le développement des infrastructures afin de favoriser la croissance économique en créant un cadre propice pour les activités de production ; en intégrant les marchés nationaux afin de répartir les avantages de la croissance économique ; en développant les échanges et la diversification des économies du continent. Les engagements de la Banque en faveur du développement des infrastructures, notamment l'adduction d'eau, l'électrification et la construction de routes, ainsi que l'entretien et la réhabilitation des réseaux routiers existants, s'élève à plus de 12.8 milliards de dollars, soit un peu plus de 37 pour cent des engagements cumulés pour le continent.

Par ses opérations d'appui aux programmes, le Groupe de la Banque a encouragé les pays africains à adopter des politiques macro-économiques susceptibles de créer un environnement propice pour les activités de production et les opérations du secteur privé. Au nombre de celles-ci figurent les réformes institutionnelles, le renforcement de la discipline budgétaire, les mesures de libéralisation des économies et la réduction de l'intervention excessive du secteur public dans les activités économiques. Ces opérations comprennent également les programmes directs de lutte contre la pauvreté visant à protéger les groupes vulnérables de la société des conséquences négatives de l'ajustement macro-économique. Ces opérations d'appui aux programmes se sont élevées à environ 5.3 milliards de dollars, soit plus de 15 pour cent des engagements cumulés de la Banque.

Tableau 3. Prêts, dons et montants des prises de participation cumulés du Groupe de la Banque, 1967–99
(en millions de dollars)

	Banque africaine de développement		Fonds africains du développement	Fonds spécial du Nigeria	Groupe de la banque	Groupe de la banque (%)	Opérations du groupe de la banque (nombre)
	Public	Privé					
Agriculture	3 239	8	3 586	44	6 877	20	60
Industrie	1 908	101	252	31	2 294	7	12
Transport	3 327	28	2 359	107	5 823	17	41
Services publics	5 161	13	1 847	72	7 095	20	44
Secteur financier	3 319	0	420	24	3 763	11	18
Secteur social	1 094	2	2 600	67	3 765	11	35
Multisector	3 350	0	1 907	0	5 257	15	18
Total	21 401	154	12 974	348	34 878	100	231

Note: Les montants approuvés ont été convertis en dollars EU sur la base des taux de change du 31 décembre.

Source: Division des statistiques de la BAD, Base de données, Palms.

Par ailleurs, afin de diversifier les modes de production et les produits d'exportation du continent africain, la Banque accorde au secteur industriel des prêts et des lignes de crédit. Les prêts aux secteurs industriel et bancaire se sont élevés au total à environ 6 milliards de dollars, soit environ 17 pour cent des engagements totaux du Groupe de la Banque. Consciente du fait que l'accélération de la croissance constitue l'élément primordial de la lutte contre la pauvreté et que le secteur privé peut jouer un rôle de fer de lance dans la promotion d'une croissance plus rapide, la Banque a intensifié, ces dernières années, ses opérations en faveur du secteur privé. Les prêts et investissements directs au secteur privé sont passés de moins de 3 pour cent des montants totaux approuvés en 1996 à 9 pour cent en 1998. De plus, le Groupe de la Banque joue un rôle de catalyseur dans l'accroissement des flux financiers vers les pays africains grâce à sa collaboration avec les autres institutions. Plus de 500 projets et programmes, évalués à 80 milliards de dollars, ont été cofinancés, la part du financement du Groupe de la Banque s'élevant à quelque 15 milliards de dollars.

S'agissant du secteur social qui comprend l'éducation et la santé, les engagements cumulés de la Banque se sont élevés à environ 3.8 milliards de dollars. Dans ce domaine, les opérations du Groupe de la Banque sont régies par des documents de politique récents, qui prennent en compte plusieurs préoccupations apparues ces dernières années. En ce qui concerne l'éducation, les opérations du Groupe de la Banque visent essentiellement à promouvoir le développement économique. Les priorités de la Banque portent sur les trois domaines suivants :

- l'éducation de base, notamment l'éducation primaire et l'éducation non formelle ;
- le développement de la main-d'œuvre, notamment la formation technique et professionnelle, la formation du personnel enseignant, en particulier dans le domaine des sciences et des mathématiques, ainsi que l'intégration des femmes dans le développement ; et
- le développement institutionnel, notamment la gestion et l'administration de l'éducation ; l'administration financière ; l'évaluation du secteur de l'éducation et l'élaboration des politiques sectorielles.

Dans ses interventions dans le secteur de l'éducation, le Groupe de la Banque s'inspire des principes fondamentaux de l'équité, de l'efficacité, de la pertinence et de la qualité. A cet égard, il accorde la priorité à l'écrasante majorité de la population dont les femmes constituent une couche importante qui a souvent été négligée par le passé. Ainsi, le Groupe de la Banque privilégie les projets qui s'intègrent de façon harmonieuse dans sa stratégie de développement rural. L'éducation des femmes est considérée comme une question prioritaire pour toutes les actions en faveur de l'éducation, qu'il s'agisse de l'éducation de base, de la formation technique et professionnelle, de la formation des enseignants ou du développement institutionnel. Une plus grande attention est également accordée aux projets régionaux, en particulier ceux qui concernent le développement des ressources humaines. La politique de financement de l'éducation du Groupe de la Banque accorde une attention particulière au contrôle des naissances. A cet égard, l'accent est mis sur les projets qui visent à

vulgariser la planification familiale et à renforcer les capacités d'analyse des données démographiques dans les pays membres. Les interventions du Groupe de la Banque s'attachent à réconcilier l'éducation, en tant que processus d'apprentissage et en tant qu'institution, avec ses valeurs et des besoins locaux, renforçant ainsi son adéquation, sa pertinence et son utilité.

Dans le secteur de la santé, le Groupe de la Banque accorde la priorité aux soins de santé primaires, qui comprennent notamment la lutte contre les maladies transmissibles, la formation du personnel de santé, la population et la nutrition. Il convient de souligner, à cet égard, que le Groupe de la Banque a adopté une Politique révisée relative au secteur de la santé. Au nombre de ses préoccupations figure la nécessité de recentrer et de renforcer l'investissement dans les soins de santé primaires. La nouvelle politique accorde la priorité aux soins de santé primaires, notamment aux points ci-après :

- les femmes et les enfants en ce qui concerne la santé liée à l'enfantement, en accordant la priorité à la planification familiale, à la santé maternelle et à l'amélioration de la nutrition et des taux de survie de l'enfant ;
- le sida et les autres maladies sexuellement transmissibles ;
- le paludisme, la tuberculose et les autres maladies dont les taux de mortalité sont élevés ;
- l'éducation, l'information et la communication pour la prévention des autres maladies ;
- les études, la recherche, la formation et l'infrastructure ;
- les réformes institutionnelles et le renforcement des capacités, en accordant la priorité aux pays qui entreprennent des réformes dans le secteur de la santé.

En outre, le Groupe de la Banque apportera son soutien aux systèmes de santé traditionnels — notamment la recherche sur la médecine et l'herboristerie traditionnelle — afin de lutter contre certaines maladies, notamment le paludisme. Il encouragera la participation active de tous les partenaires et parties prenantes à la conception des interventions de santé, ainsi qu'au contrôle et à l'évaluation de ces projets. Des efforts particuliers seront déployés afin d'associer les ONG, les organisations de femmes, les organisations de santé traditionnelles et les autres organisations communautaires à ces initiatives de promotion de la santé.

Conclusions

La valeur de l'investissement dans le capital humain dépend de l'investissement dans les autres formes de capital. Il serait erroné de croire que l'investissement dans le capital humain suffira à lui seul à assurer le développement. Il serait tout aussi fallacieux d'affirmer que l'investissement dans le capital humain doit attendre la croissance

économique. Au cours des prochaines années, des actions concertées tant pour stimuler la croissance économique que pour valoriser le capital humain grâce à l'amélioration des services d'éducation et de santé seront nécessaires au progrès. En ce qui concerne l'éducation, il faudrait réorienter les ressources publiques en faveur de l'éducation primaire universelle qui, outre ses avantages économiques appréciables, mérite la priorité, notamment pour des raisons d'équité. Toutefois, il ne faudrait pas mettre l'accent sur l'éducation de base au détriment de l'enseignement supérieur, car un bon système d'enseignement supérieur est essentiel non seulement pour former le personnel enseignant et les formateurs pour l'éducation de base, mais également pour le développement à plus long terme des capacités. S'agissant du secteur de la santé, les gouvernements devraient s'attacher à financer des soins de santé personnels de base pour la majorité de la population, à savoir les soins prénatals et obstétricaux ; la planification familiale ; la prise en charge des enfants malades ; le traitement du paludisme et de la tuberculose ; les maladies sexuellement transmissibles ; et les infections bactériennes aiguës telles que la méningite et la pneumonie. Les soins de santé de base devraient être complétés par des services d'appui, notamment l'information sanitaire et la planification familiale. Pour ces investissements et les investissements connexes, l'Afrique aura besoin d'assistance extérieure, si l'on souhaite que les objectifs sociaux adoptés au plan international se réalisent.

Notes

1. Un tel écart entre l'offre et la demande sur le marché du travail pourrait expliquer, en partie, les problèmes de la fuite des cerveaux et des réfugiés économiques. Il existe de nombreux autres facteurs qui entrent également en ligne de compte, mais qui sortent du cadre de la présente étude, et constituent les principales causes de ces deux problèmes.
2. Bien qu'il faille considérer l'Afrique dans son ensemble, il existe de grandes disparités en matière de développement humain et économique sur le continent et entre hommes et femmes.
3. Les opérations du Groupe de la Banque se font sous forme de projets et de prêts d'appui aux programmes, d'assistance technique pour les études de pré-investissement et de renforcement des capacités, de prises de participation et d'allègement de la dette. Le financement des opérations se fait par le truchement de la Banque africaine de développement, qui accorde des prêts non bonifiés financés à partir de ses ressources ordinaires, et par le biais du Fonds africain de développement et du Fonds spécial du Nigeria qui accordent des ressources à des conditions préférentielles aux pays à revenu faible. A la fin de 1999, le Groupe de la Banque avait approuvé des prêts et des dons pour un montant total cumulé d'environ 35 milliards de dollars des États-Unis, dont environ deux tiers ont été financés aux conditions du marché et le reste à des conditions préférentielles. Cinquante pays et institutions multinationales ont bénéficié des engagements du Groupe de la Banque au titre du financement de projets et de programmes qui contribuent à la consolidation du développement à long terme et au renforcement de la croissance économique durable, ainsi qu'à la lutte contre la pauvreté.

Bibliographie

- AINSWORTH, M. ET G. KODA (1993), "The Impact of Adult Deaths from AIDS and Other Causes on Child Schooling in Northwestern Tanzania", Document présenté à la conférence de Berlin sur le sida.
- AINSWORTH, MARTHA, K. BEEGLE ET A. NYAMETE (1996), "The Impact of Women's Schooling on Fertility and Contraceptive Use: a Study of Fourteen sub-Saharan African Countries", *The World Bank Economic Review*, Vol. 10, No. 1.
- APPLETON, S., J. HODDINOTT, J. MACKINNON (1996), "Education and Health in sub-Saharan Africa", *Journal of International Development*, Vol. 8, No. 3.
- APPLETON, S., F. TEAL (1997), "Human Capital and Economic Development", ronéo, Oxford University, Oxford.
- BEHRMAN, J. (1993), "The Economic Rationale for Investing in Nutrition in Developing Countries", *World Development*, Vol. 21, No. 1.
- BIGSTEN A., P. COLLIER, S. DERCON, M. FAFCHAMPS, B. GAUTHIER, J.W. GUNNING, A. ISAKSSON, A.A. ODURO, R. OOSTENDORP, C. PATTILLO, M. SODERBOM, F. TEAL ET A. ZEUFACK (1997), "Rates of Return on Human and Non-Human Capital in Africa's Manufacturing Sector: a Preliminary Assessment", ronéo, Oxford University, Oxford.
- FILMER, D., PRITCHETT (1997), "Child Mortality and Public Spending on Health: How Much Does Money Matter?", World Bank, Development Research Group, Banque mondiale, Washington, D.C.
- GLEWWE, P., H. JACOBY (1995), "An Economic Analysis of Delayed Primary School Enrolment in a Low Income Country: the Role of Earlier Childhood Nutrition", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 77.
- GLEWWE, P. (1996), "The Relevance of Standard Estimations of Rates of Return to Schooling for Education Policy: A Critical Assessment", *Journal of Development Economics*, Vol. 51.
- GLEWWE, P. (1997), "How Does Schooling of Mothers Improve Child Health?", *Living Standards Measurement Study*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- HADDAD, W.D., M. CARNOY, R. RINALDI ET O. REGEL (1990), "Education and Development: Evidence for New Priorities", *Discussions Paper*, No. 95, Banque mondiale, Washington, D.C.

- JAMISON, D.T. ET J. LESLIE (1990), "Health and Nutrition Considerations in Education Planning: the Cost Effectiveness of School-based Interventions", *Food and Nutrition Bulletin*, Vol. 12.
- KOMENAN, A.G. (1987), « Education, expérience et salaire en Côte d' Ivoire: une analyse à partir de l'enquête de la main d'œuvre de 1984 », Discussion Paper No. 99, Banque mondiale, Washington, D.C.
- PRITCHETT, L., L.H. SUMMERS (1996), "Wealthier is Healthier", *Journal of Human Resources*, Vol. 31, No. 4.
- PSACHAROPOULOS, G. ET M. WOODHALL (1983), "Education for Development: An Analysis of Investment Choices", Oxford University Press, New York.
- PSACHAROPOULOS, G. (1994), "Returns to Investment in Education: A Global Update", *World Development*, Vol. 22.
- SCHULTZ, T.P. (1998), "The Formation of Human Capital and the Economic Development of Africa: Returns to Health and Schooling Investment", ronéo, Banque africaine de développement, Abidjan.
- SIGMAN, N., E.N.A. JANSEN ET N. BWIBO (1989), "Comparative Abilities of Kenyan Children in Relation to Nutrition, Family Background and Education", *Child Development*, Vol. 60.
- STRAUSS, J. (1986), "Does Better Nutrition Raise Farm Productivity?", *Journal of Political Economy*, Vol. 94, No. 2.
- UNECA (1998), *Economic Report on Africa*, Addis Abeba.
- WORLD BANK (1998), *World Development Indicators*, Washington, D.C.

Scénarios pour 2020

Jean-Claude Berthélemy et Ludvig Söderling

Introduction

Certains pays africains seront-ils en mesure de rejoindre le peloton des pays émergents dans les premières décennies de ce siècle, et dans quelles conditions pourraient-ils le faire ? Bien que l’Afrique subsaharienne en tant qu’entité ne puisse encore être considérée comme un candidat sérieux au plan de l’émergence économique, notre hypothèse est qu’un nombre restreint de ses pays pourraient s’engager dans cette voie d’ici 2020. Dans ce cas, si les circonstances s’y prêtent, ce progrès économique pourrait gagner le reste du continent. Au cours des 30 ou 40 dernières années, l’Asie de l’Est a elle aussi connu ce processus progressif, qui a permis à toute la région de rattraper son retard économique à partir d’une situation de sous-développement encore considérée comme désespérée dans les années 50.

Nous définissons un pays émergent comme un pays dont l’économie peut soutenir un rythme de croissance dynamique pendant une longue période de temps, de sorte que son PIB par habitant puisse au moins doubler en une vingtaine d’années. A la longue, on espère que cela déclenchera un processus de rattrapage qui permettra à l’économie d’atteindre progressivement le niveau de développement d’un pays de l’OCDE. Même si le PIB par habitant des pays subsahariens doublait, cela ne leur permettrait pas d’atteindre un niveau de revenu comparable à ceux des pays émergents de l’Asie de l’Est. Mais les pays africains les plus dynamiques pourraient rejoindre les rangs des pays à revenu intermédiaire, dont le revenu moyen était de quelque 1 200 dollars par habitant en 1997, contre une fourchette de 200 à 700 dollars pour les pays subsahariens (sauf l’Afrique du Sud, le Botswana et Maurice).

Atteindre le niveau des pays à revenu intermédiaire servirait deux objectifs. Premièrement, cela mettrait les pays concernés dans une bien meilleure position pour commencer à éradiquer la pauvreté, ainsi que le montre l’expérience d’autres pays à revenu intermédiaire tels que le Maroc, le Sri Lanka et la Tunisie. Tant que le revenu

moyen reste de l'ordre de 1 ou 2 dollars par jour, les pays ne pourront échapper à l'omniprésence de la pauvreté. Mais si le revenu moyen double, il devient possible de mettre en place des politiques réalisables pour faire reculer la pauvreté.

En outre, plusieurs études sur la convergence économique montrent l'existence de clubs de convergence, où les pays à faible revenu se trouvent piégés dans un club à niveau d'équilibre faible alors que les pays à revenu intermédiaire peuvent avoir la possibilité d'atteindre un niveau plus élevé de développement (voir, par exemple, Berthélemy et Varoudakis, 1996). On voit donc que l'émergence (d'une partie) de l'Afrique signifie que les pays de ce continent peuvent échapper au piège de la pauvreté et réunir ensuite les conditions nécessaires pour s'engager dans la voie d'un progrès économique durable. D'après les conclusions de Berthélemy et Varoudakis (1996), pour sortir du piège de la pauvreté et parvenir à un niveau d'équilibre plus élevé, il faut un développement à grande échelle de l'enseignement secondaire et un système financier moderne pour mobiliser le capital, deux conditions que ne remplissent pas les pays à faible revenu. A part l'Afrique du Sud, Maurice et le Botswana, on peut penser qu'aucun pays subsaharien ne peut à l'heure actuelle être considéré comme faisant partie du club des pays qui ont entamé un processus de convergence vers un niveau sensiblement plus élevé de développement. Pourtant, depuis quelques années, on observe des progrès économiques perceptibles dans plusieurs pays subsahariens. Il est donc utile d'évaluer la durabilité de ce processus et de déterminer si on peut le considérer comme une étape préliminaire vers l'émergence économique.

Nous avons décidé de procéder à un examen minutieux des perspectives de croissance de six pays qui, d'une façon ou d'une autre, paraissaient en bonne voie lorsque le projet a été lancé. Ces pays sont le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Mali, la Tanzanie et l'Ouganda. On aurait pu choisir quelques autres pays, mais compte tenu de la grande variété des expériences de ces six économies, ils sont assez représentatifs des pays subsahariens qui pourraient rejoindre le groupe des pays émergents.

Pour les besoins de la comparaison, nous avons choisi d'examiner les perspectives de croissance sur la base d'un cadre analytique unique, bien que l'évaluation quantitative du potentiel de chaque pays soit spécifique. Il fallait donc construire un modèle de croissance pour un pays subsaharien type afin de pouvoir l'appliquer à tous ceux de l'échantillon. Ce modèle a été estimé à l'aide de données de panel de 27 pays africains pour lesquels on disposait des éléments d'information nécessaires. Avec ce modèle, nous avons ensuite établi différents scénarios de croissance pour chaque pays, en nous appuyant sur un certain nombre d'hypothèses concernant les variables exogènes pertinentes.

Un modèle de croissance simple pour l'Afrique

Notre modèle repose sur trois équations : une fonction de production, une fonction d'investissement et une équation de la balance des paiements.

La fonction de production

Le PIB est une fonction de Cobb–Douglas du capital, du travail et des importations. Nous imposons des rendements d'échelle constants, ce qui correspond à nos données. Cela signifie que le PIB par unité de travail (*LYL*, toutes les variables en logarithmes) est une fonction du ratio capital/travail (*LKL*) et du ratio importations/travail (*LML*), avec un résidu qui définit la productivité globale des facteurs (*PGF*).

$$LYL = \alpha LKL + \beta LML + TFP \quad (1)$$

Dans les pays considérés, où l'agriculture occupe encore la majeure partie de la population active, on peut améliorer la productivité globale des facteurs simplement en retirant de la main-d'œuvre de l'agriculture (où elle est sous-utilisée et n'a qu'une faible productivité) pour l'affecter à des secteurs non agricoles. Pour tenir compte de cet effet de redéploiement de la main-d'œuvre, nous avons évalué son importance à l'aide de la méthode de Syrquin (1986) (voir l'annexe pour les détails) et nous avons ensuite déduit cette mesure de la production. Dans notre estimation économétrique, la variable dépendante est donc le PIB par unité de travail, net de l'effet Syrquin (*LYLA*).

La productivité globale des facteurs nette de l'effet Syrquin (*PGFA*) peut elle-même être expliquée par un certain nombre de variables économiques et politiques. Les variables explicatives de la *PGFA* utilisées sont : le niveau de capital humain disponible dans l'économie, tel qu'il est mesuré par le nombre moyen d'années de scolarisation de la population adulte (*LH*), un indice de diversification (*LDIV*), une mesure des distorsions fondée sur la prime demandée sur le marché noir des devises (*LBMP*)¹, et enfin une mesure de l'instabilité politique, définie par le nombre de révolutions et de coups d'État.

L'introduction d'un indice de diversification appelle d'autres observations. La diversification est définie comme l'élargissement de la base de production à des catégories croissantes de produits, qui n'impliquent pas en elles-mêmes des niveaux de productivité différents. La raison qui conduit à vérifier l'impact de la diversification sur la productivité est essentiellement empirique. Elle dérive de l'observation qu'une croissance économique rapide s'accompagne *a priori* d'une diversification plus grande (l'île Maurice en offre une illustration, contrairement à d'autres pays de notre échantillon tels que le Côte d'Ivoire ou le Ghana, où il n'y a pas de diversification).

Les effets de la diversification sur le revenu se transmettent essentiellement par deux mécanismes. Lucas (1993) met l'accent sur l'effet de l'apprentissage par l'expérience *via* l'introduction régulière de nouveaux biens de meilleure qualité dans la gamme de production d'un pays. La diversification peut aussi accroître le revenu par un second mécanisme, en fournissant de plus grandes possibilités d'étaler les risques sur un portefeuille plus large. En d'autres termes, une plus grande diversification entraînera une augmentation de la productivité moyenne du capital à long terme en offrant de meilleures possibilités d'investissement à moindre risque. Acemoglu et Zilibotti (1997) ont utilisé un modèle pour montrer que l'absence de diversification conduit les agents économiques à investir dans des projets traditionnels sans risques, à faible rentabilité, plutôt que dans des projets plus risqués offrant un meilleur potentiel de croissance.

Nous avons estimé les paramètres de la fonction de production en utilisant les données de panel de 27 pays africains pendant la période 1960–1996, à l’aide d’un modèle à effets fixes. Autrement dit, on admet par hypothèse que tous les paramètres sauf la constante de régression sont les mêmes dans tous les pays. Le tableau 1 donne les estimations des paramètres :

Table 1. **Estimation des données de panel de la fonction de production**
Variable dépendante : LYLA

Variable	Coefficient	Erreur-type	t de Student
<i>LKL</i>	3.397	3.032	12.60
<i>LH</i>	0.251	0.044	5.75
<i>LDIV</i>	0.043	0.013	3.48
<i>LML</i>	0.123	0.015	8.19
<i>LBMP CFA</i>	0.007	0.156	0.05
<i>LBMP NCFA</i>	-0.041	0.009	-4.76
<i>REVC OUP</i>	-0.014	0.007	-2.13

Méthode d’estimation : méthode des effets fixes

Nombre d’observations : 760

Nombre de pays : 27

R² ajusté : 0.99

Test d’Hausman : $\chi^2(8)=1001$

Notes: *LYLA*= $\ln(\text{PIB}/\text{travail})-\ln(\text{effet de redistribution})$; *LKL*= $\ln(\text{stock de capital}/\text{travail})$; *LH*= $\ln(\text{nombre moyen d’années de scolarisation de la population active})$; *LDIV*= $\ln(\text{indice de diversification})$; *LML*= $\ln(\text{Importations}/\text{travail})$; *LBMP CFA/NCFA*= $\ln(1+\text{prime du marché noir des devises})$ pour les pays de la zone CFA et pour les pays extérieurs à la zone CFA respectivement ; *REVC OUP*=variable muette représentative des révolutions

Équilibre de la balance des paiements

La condition d’équilibre de la balance des paiements détermine le niveau des importations à long terme. Si on néglige les mouvements de capitaux à court terme et si l’on admet que la variation des réserves sera nulle à long terme, l’équation s’écrit :

$$M * P_m - X * P_x - LTFLOWS = 0 \quad (2)$$

où *M* et *X* représentent respectivement les importations et les exportations exprimées en volume, et *P_m* et *P_x* représentent respectivement le prix des importations et le prix des exportations ; *LTFLOWS* représente les mouvements de capitaux à long terme (aide étrangère, prêts et investissement). En réorganisant cette équation, on obtient :

$$M = X * TOT + LTFLOWS / P_m \quad (3)$$

où nous utilisons le fait que les termes de l’échange (TOT) sont égaux à P_x / P_m .

Dans cette équation, l’ouverture d’une économie sera définie par le ratio des exportations au *PIB(x)*, plutôt que par le volume des exportations. (Voir l’annexe pour les détails de la simulation du ratio d’exportation.)

Accumulation du capital

Enfin, pour simuler le comportement de l’investissement, nous avons estimé une fonction qui détermine le taux de croissance du stock de capital. On peut considérer que cette équation est une forme réduite d’un modèle englobant le comportement de

la demande d'investissement et de l'offre d'épargne. On admet que l'accumulation du capital est fonction de la productivité marginale du capital, des termes de l'échange et du volume de l'épargne étrangère à long terme (mesuré par le ratio des flux de capitaux à long terme au stock de capital). Le premier et le second termes de l'équation représentent le comportement de la demande d'investissement (les entreprises investissent davantage si le capital devient plus rentable). La troisième variable représente la contrainte liée au manque d'épargne, étant entendu que, dans la majorité des pays africains, l'investissement doit être en majeure partie financé par l'épargne étrangère puisque l'épargne intérieure est insuffisante. Nous constatons alors que l'instabilité politique telle que mesurée par la variable *REVCROUP* influe de façon négative sur l'accumulation du capital, avec un décalage d'un an.

Tableau 2. **Déterminants de l'accumulation du capital**

Variable dépendante : *LYLA*

Variable	Coefficient	Erreur-type	t de Student
<i>LTFLOWSK</i> (-1)	0.170	0.066	2.58
<i>LKPROD</i> (-1)	0.113	0.010	11.65
<i>LTOT</i> (-1)	0.034	0.006	5.70
<i>REVCROUP</i> (-2)	-0.007	0.003	-2.35

Méthode d'estimation : intérieure (effets fixes)

Nombre d'observations : 566

Nombre de pays : 26

R² ajusté : 0.50

Test d'Hausman : $\chi^2(2)=18.1$

Notes : *DLKL*=variation de ln(stock de capital) ; *REVCROUP*=variable muette représentative des révolutions et coups d'État ; *LTFLOWSK*=montant net des flux de capitaux à long terme en valeur réelle (prêts, aide et investissement étranger) en termes de ratio du stock de capital ; *LKPROD*=ln(0.4*PIB/stock de capital) ; *LTOT*=ln(termes de l'échange). Les chiffres entre parenthèses indiquent le temps de décalage. Les effets fixes ne sont pas notés.

Pour récapituler, la fonction de production, la fonction d'investissement et l'équation de la balance des paiements combinées avec la simulation du ratio des exportations donne l'ensemble suivant d'équations :

$$\ln(Y)=a*\ln(K)+ b*\ln(M) + (1-a- b)*\ln(L) + TFP \quad (4)$$

$$M=x*Y*TOT+LTFLOWS/Pm \quad (5)$$

$$d\ln(K_t)= e_1*\ln(a*Y_{t-1}/K_{t-1}) + e_2*(LTFLOWS_{t-1}/Pm_{t-1})/K_{t-1}+E \quad (6)$$

Y représentant le PIB, *K*, le stock de capital, *L*, le travail, *M*, les importations, *PGF*, la productivité globale des facteurs, qui est une expression (log) linéaire de l'effet de redistribution, du stock de capital humain, de l'indice de diversification, de la prime sur le marché noir des devises et du nombre de révolutions et de coups d'Etat. En outre, *x* représente le ratio des exportations au PIB, *TOT*, les termes de l'échange, *LTFLOWS*, les flux nets de capitaux à long terme, *Pm*, le prix des importations et *E*, un ensemble d'autres déterminants de l'investissement (*TOT* et *REVCROUP*). Les indices de temps ont été omis dès lors que cela n'entraîne aucune confusion.

On peut maintenant résoudre cet ensemble d'équations par itération.

Résultats des scénarios

Nous allons maintenant utiliser le modèle décrit ci-dessus pour élaborer les scénarios de croissance des six pays d'ici à 2020. Ces pays — le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Mali, la Tanzanie et l'Ouganda — ont obtenu de bons résultats au plan de la croissance économique au cours de la période récente. Nous élaborons deux scénarios principaux, dont un avec deux variations. Le premier est essentiellement fondé sur l'hypothèse que la tendance actuelle des déterminants fondamentaux de la croissance sera maintenue. Nous l'appelons scénario de base. Le second scénario, appelé scénario à « hypothèse haute » dans les figures qui suivent, est plus optimiste. Il est fondé sur l'hypothèse d'une amélioration de certaines variables, en particulier de celles qui concernent les changements structurels, comme le capital humain et la diversification de l'économie. On construit deux variations du scénario à hypothèse haute afin d'isoler l'effet de diversification dans un cas et celui de l'efficacité de l'aide dans l'autre. Dans tous les scénarios, nous posons en principe qu'il n'y aura pas de révolutions ou de coups d'État, que les termes de l'échange ne varieront pas et que la prime du marché noir des devises est nulle². Les résultats sont indiqués ci-dessous.

Il est utile d'examiner certaines caractéristiques des résultats des scénarios avant d'analyser de façon plus approfondie les sources de la croissance. Le tableau 3 récapitule les scénarios en fournissant quelques indicateurs clés pour l'année 2020, qui devrait être assez proche de l'état d'équilibre. En outre, les taux d'investissement sont indiqués pour l'année 2000 afin de montrer l'impact d'une plus grande efficacité de l'aide sur le ratio d'investissement³. Dans le scénario de base, c'est l'Ouganda qui enregistre le taux le plus élevé de croissance du PIB par habitant à long terme, avec à peu près 0.5 point de pourcentage de plus que la Côte d'Ivoire et le Mali sur une base annuelle, et non moins de un point de pourcentage de plus que le Ghana. Cela peut s'expliquer notamment par les efforts que déploie l'Ouganda pour développer le système éducatif et par le fait que son économie est plus diversifiée que celle des autres pays de l'échantillon mis à part le Ghana.

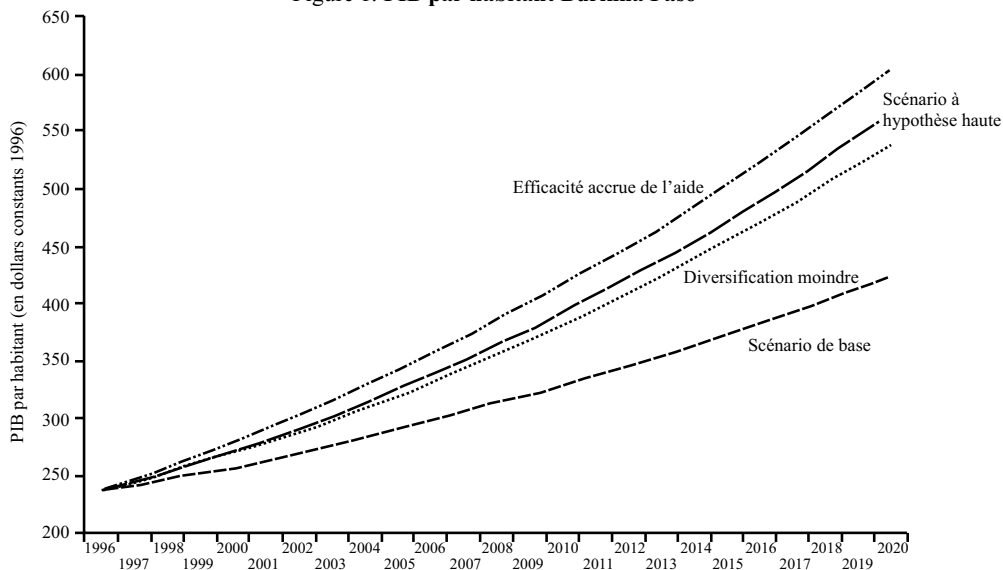
Dans le scénario de base, le taux de croissance du PIB par habitant du Ghana est le plus faible de tous les pays étudiés malgré les meilleurs résultats qu'il enregistre en matière de gains de productivité. Cela est essentiellement imputable à la faiblesse du taux d'investissement du pays. En fait, tant au Ghana qu'en Ouganda, le stock de capital a à peine suivi la croissance de la population active depuis l'introduction des réformes dans les années 80. De plus, les effets positifs du redéploiement de la main-d'œuvre de l'agriculture au profit du secteur moderne seront normalement moins importants au Ghana que dans les autres pays. La différence de productivité entre les deux secteurs d'activité est la plus faible de tous les pays étudiés, ce qui s'explique pour l'essentiel par les avantages comparatifs importants du secteur du cacao au Ghana.

Tableau 3. Vue d'ensemble des scénarios
(en pourcentage)

	Scénario de base	Scénario à hypothèse haute	Efficacité accrue de l'aide	Moindre diversification
PIB/croissance par habitant en 2020				
Burkina Faso	2.49	3.67	3.64	3.44
Côte d'Ivoire	2.06	3.09	3.09	2.85
Ghana	1.59	2.59	2.61	2.40
Mali	1.99	2.88	2.88	2.654
Ouganda	1.66	2.43	2.44	2.20
Tanzanie	2.61	3.42	3.39	3.20

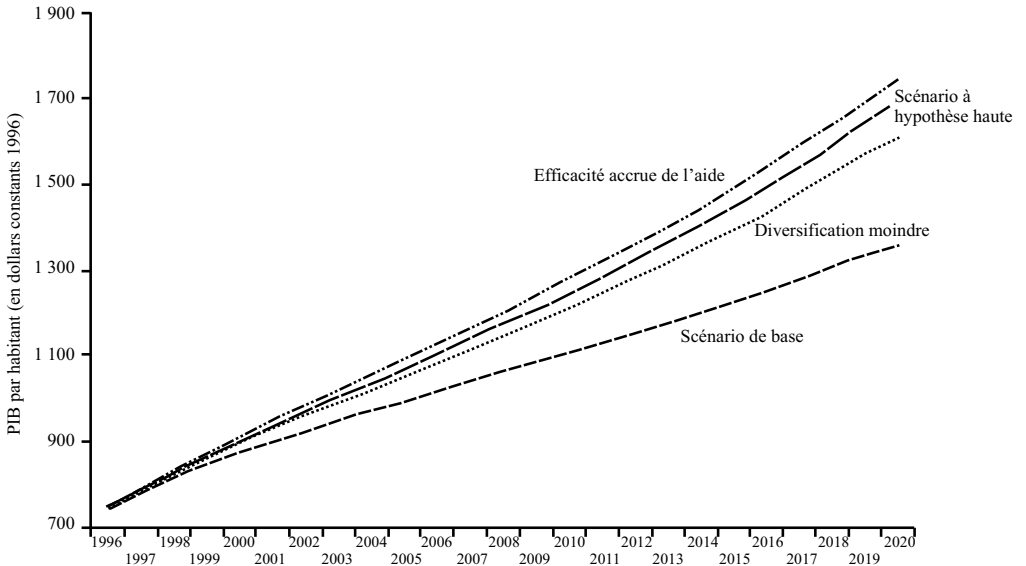
Investissement/PIB	Scénario de base		Augmentation de l'aide	
	Année 2000	Année 2020	Année 2000	Année 2020
Burkina Faso	18.4	18.1	22.0	19.6
Côte d'Ivoire	20.1	19.7	21.7	20.7
Ghana	15.4	15.5	19.1	17.4
Mali	20.7	21.3	24.7	23.2
Ouganda	12.1	11.9	15.0	13.1
Tanzanie	24.2	23.5	27.3	25.3

Figure 1. PIB par habitant Burkina Faso



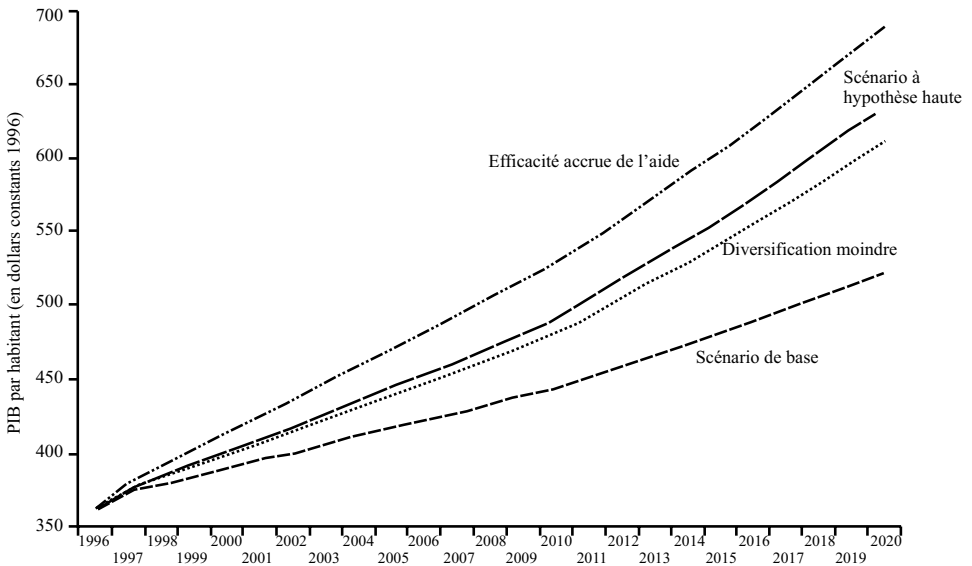
Source : Calculs des auteurs.

Figure 2. PIB par habitant Côte d'Ivoire



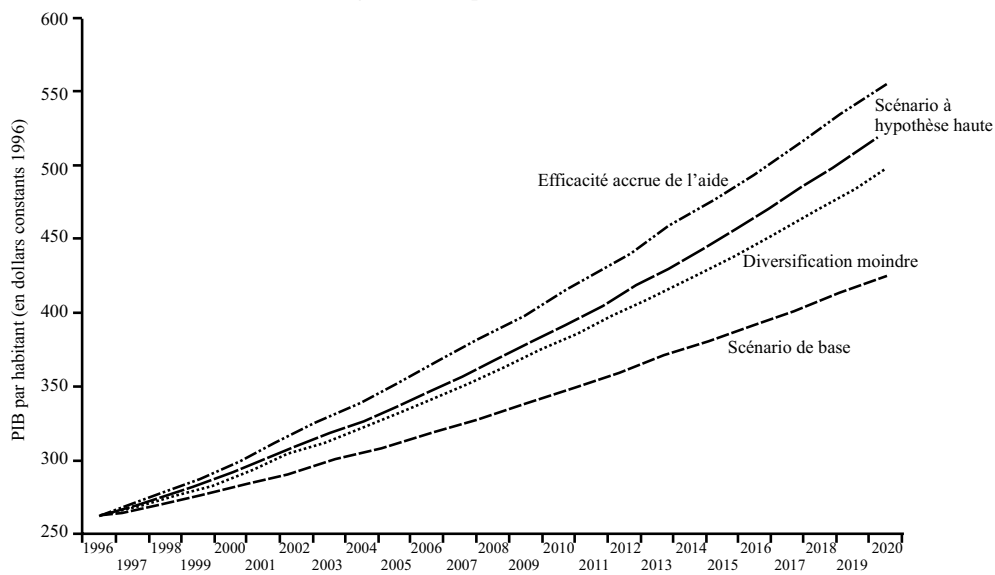
Source : Calculs des auteurs.

Figure 3. PIB par habitant Ghana



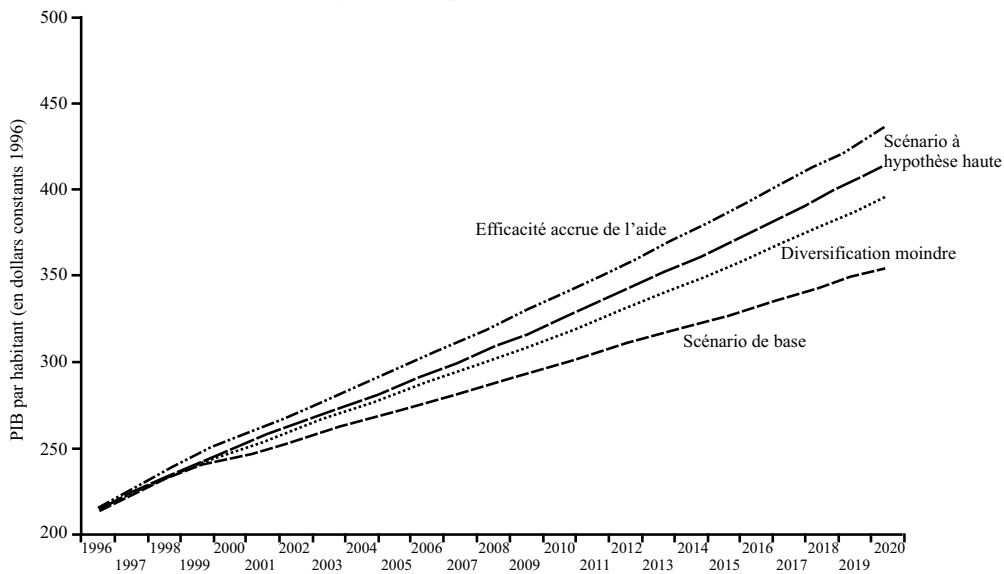
Source : Calculs des auteurs.

Figure 4. PIB par habitant Mali



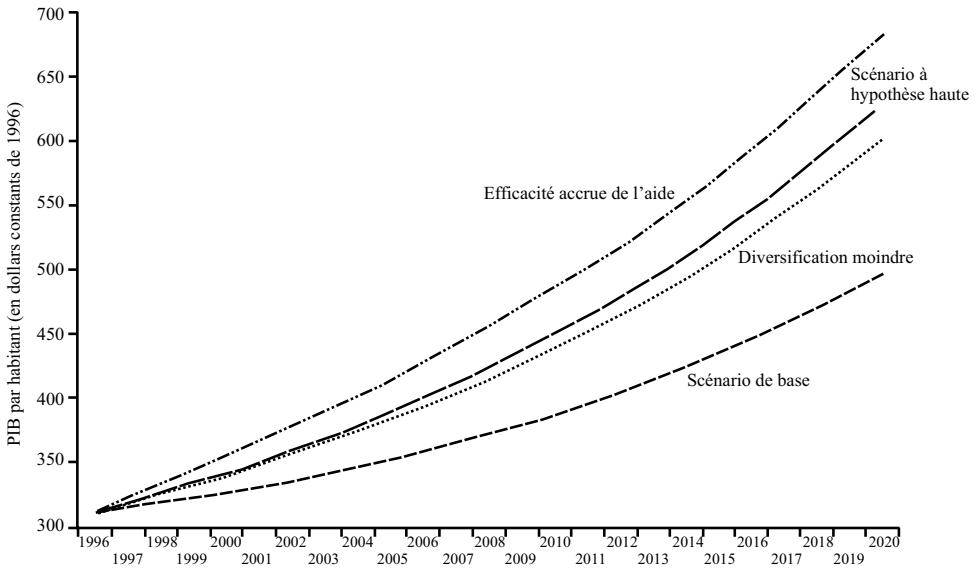
Source : Calculs des auteurs.

Figure 5. PIB par habitant Tanzanie



Source : Calculs des auteurs.

Figure 6. PIB par habitant Ouganda



Source : Calculs des auteurs.

Pour ce qui est des perspectives de croissance, la Tanzanie se classe en avant-dernière position dans le scénario de base et en dernière position dans tous les autres scénarios, et ce bien qu'elle parte d'un niveau comparativement faible⁴. Cela tient au fait qu'il y a eu fort peu de changements structurels dans le pays au cours de la période récente — en particulier dans le domaine de l'éducation — et qu'il est tenu compte de ce facteur dans les hypothèses retenues pour les années à venir. De ce fait, l'augmentation de la productivité est la plus faible de tout l'échantillon. La Tanzanie affiche le taux d'investissement le plus élevé, lequel s'établit aux alentours de 24 pour cent du PIB dans le scénario de base. Selon les données dont nous disposons, le ratio du capital au PIB de la Tanzanie est relativement élevé (autour de 3), ce qui exige un taux d'investissement plus élevé que dans d'autres pays pour remplacer l'équipement amorti et soutenir un taux de croissance donné.

De son côté, le Burkina Faso — qui part lui aussi d'un niveau très faible, mais qui a récemment fait des progrès plus importants sur le plan des changements structurels — arrive en deuxième position pour ce qui est de la croissance. Il convient toutefois de noter que ce pays sera encore éloigné de l'état d'équilibre en 2020, en particulier pour ce qui est de l'ouverture et du redéploiement des facteurs, ce qui explique dans une certaine mesure le taux de croissance relativement élevé indiqué dans le tableau 3.

Lorsque l'on compare le scénario de base et le scénario à hypothèse haute pour tous les pays, l'importance cruciale du changement structurel apparaît de façon évidente (voir tableau 4). Ce constat est particulièrement pertinent pour tous les pays étudiés ici compte tenu de l'absence de changement structurel dans leur processus de croissance

jusqu'à présent. Comme l'ont montré Berthélemy et Söderling (1999a), le redressement de certaines économies africaines est essentiellement attribué aux effets de rattrapage sous la forme des gains de productivité exceptionnels consécutifs aux mesures d'ajustement ; il n'y a pratiquement pas eu d'augmentation de l'investissement et de changements structurels. Comme on l'a déjà indiqué, les scénarios à hypothèse haute se distinguent des scénarios de base par une accélération du changement structurel. Les changements structurels qui seront analysés de façon plus approfondie sont ceux qui concernent l'accumulation du capital humain, le développement des exportations et la diversification de l'économie.

Tableau 4. Scénario de base et scénario à hypothèse haute

	PIB/habitant en 2020 (en dollars de 1996)			Total écart structurel	Total écart structurel %
	Pour mémoire : 1996	Scénario de base	Hypothèse haute		
Burkina Faso	237	423	566	143	34
Côte d'Ivoire	745	1358	1693	335	25
Ghana	362	522	635	114	22
Mali	264	424	521	97	23
Ouganda	311	496	629	133	27
Tanzanie	214	356	415	59	17

Le rôle des politiques et des institutions intérieures

L'importance de l'éducation et de la formation

Dans notre modèle, le niveau d'instruction est représenté par le stock de capital humain, mesuré par le nombre moyen d'années de scolarité de la population de la tranche d'âge 15–65 ans. Nous avons utilisé les données de Nehru, Swanson et Dubey (1993) pour la période 1960–87. Pour étendre les séries jusqu'en 1996, nous avons estimé une relation entre la croissance du stock de capital humain, d'une part, et les taux de scolarisation, les variables démographiques, la durée de la scolarisation et le niveau actuel du stock de capital humain d'autre part (voir Berthélemy et Söderling 1999a). Nous nous sommes en outre fondés sur cette relation pour simuler le stock futur de capital humain avec les hypothèses de base suivantes⁵ : la durée de la scolarisation primaire restera constante pendant toute la période. Le taux de scolarisation primaire restera conforme à la tendance actuelle sauf si cette tendance est négative, auquel cas nous posons en principe qu'il ne changera pas. En outre, nous avons utilisé les données de *World Population Prospects* de l'ONU pour établir les projections de la croissance démographique et la dynamique de la structure démographique. Le capital humain produit par l'enseignement secondaire et supérieur est déterminé par simple extrapolation. Selon les hypothèses du scénario optimiste, le taux de scolarisation de l'enseignement primaire atteint 100 pour cent en 2010. Le tableau 5 montre l'accroissement du stock de capital humain et son incidence sur les gains de productivité dans les deux scénarios (pour de plus amples détails, se reporter à l'annexe). L'impact nettement plus important que cet élément a sur la croissance au Burkina Faso et au Mali tient en partie au fait que ces deux pays partent d'un niveau sensiblement plus faible, mais aussi à leur volonté manifeste d'améliorer les normes éducatives. Le taux

brut de scolarisation primaire est passé d'environ 25 pour cent dans les deux pays au milieu des années 80 à plus de 40 pour cent en 1996. D'après les estimations, l'impact cumulé sur la productivité globale des facteurs entre 1996 et 2020 s'établit à plus de 18 pour cent dans le scénario de base et autour de 22 pour cent dans le scénario à hypothèse haute.

Tableau 5. L'incidence du niveau d'instruction

	1996	Stock de capital humain		Impact cumulé sur la PGF (%)	
		2020 de base	2020–Scénario à hypothèse haute	Scénario de base	Scénario à hypothèse haute
Burkina Faso	1.0	2.2	2.5	18.7	22.2
Côte d'Ivoire	2.8	3.5	4.4	5.4	10.9
Ghana	4.2	5.9	7.0	8.7	12.9
Mali	1.0	2.1	2.5	18.4	21.8
Ouganda	3.1	5.0	5.0	11.9	11.9
Tanzanie	3.2	3.7	4.2	3.4	6.5

Note : Le stock de capital humain est défini comme le nombre moyen d'années de scolarisation de la population de la tranche d'âge 15–65 ans.

Le Ghana a le stock de capital humain le plus important de tout l'échantillon, et ce capital devrait continuer d'augmenter de façon significative au cours des prochaines années. A l'heure actuelle, le taux de scolarisation primaire est de l'ordre de 75 pour cent, ce qui assure au pays une croissance lente mais régulière du capital humain au-delà de 2020. Toutefois, la principale force du système éducatif du Ghana par rapport aux autres pays étudiés ici réside dans l'extension de l'enseignement secondaire. D'après les données dont nous disposons, le nombre moyen d'années d'études secondaires parmi la population active atteint non moins de 1.2 an et il devrait doubler autour de 2020. Dans le scénario à hypothèse haute, nous posons en principe que l'augmentation du capital humain produit par l'enseignement secondaire s'accélèrera en 2010 — après que la scolarisation primaire sera devenue universelle — pour atteindre trois ans en 2020, sur la base d'une tendance comparable du rythme de progression observé à Maurice dans les années 80.

Pour l'Ouganda, nous avons construit les scénarios en utilisant une approche différente compte tenu des efforts déployés récemment par ce pays pour instituer la gratuité de l'enseignement primaire à concurrence de quatre enfants par famille. Bien que cette politique ait été introduite en 1997, nous admettons que le taux de scolarisation primaire augmentera progressivement pour atteindre 100 pour cent en 2010. Nous posons ce postulat pour compenser en partie la baisse de la qualité de l'enseignement résultant de l'augmentation du ratio élèves/enseignant et pour tenir compte du temps nécessaire au recrutement de nouveaux enseignants. En outre, l'Ouganda projette de porter le cycle primaire à 8 ans (au lieu de 7) d'ici à 2010 (Bigsten et Kayizzi–Mugerwa, 1999). Nous partons de l'hypothèse que, lorsque l'enseignement primaire sera universel, les efforts porteront sur l'enseignement secondaire. Nous posons donc en principe qu'à partir de 2010 le taux de croissance du capital humain produit par l'enseignement secondaire sera égal à celui observé au Ghana au cours des dix dernières années, soit 3 pour cent par an. Dans le contexte du scénario de base, c'est donc l'Ouganda qui a le

plus à gagner de tous les pays de l'échantillon qui ont un stock de capital humain identique ou supérieur au sien. Toutefois, compte tenu des efforts importants que suppose déjà le scénario de base, nous avons jugé qu'il n'était pas raisonnable de construire un scénario plus optimiste.

Parmi les pays étudiés, les deux pays à la traîne sont la Côte d'Ivoire et la Tanzanie, dont les taux de scolarisation primaire ont en fait baissé depuis le début des années 80. Dans l'hypothèse du scénario de base d'un maintien des taux de scolarisation au niveau actuel, nous observons des gains de la PGF nettement plus faibles que dans les autres pays.

Ouverture aux échanges, diversification et rôle des institutions

Les exportations ne sont pas directement entrées dans notre fonction de production. Nous admettons en fait que les échanges favorisent le progrès économique *via* les transferts technologiques induits par les produits importés. La principale relation directe entre les échanges et le PIB est par conséquent représentée par le volume des importations que l'économie peut acheter avec les sources de financement que sont le produit des exportations et les entrées de capitaux. Dans notre modèle, le volume des exportations en pourcentage du PIB tend vers un maximum asymptotique donné, fondé sur le niveau actuel d'un pays de référence (pour de plus amples détails, se reporter à l'annexe). Cela signifie que notre modèle ne tient pas compte des effets à long terme que l'ouverture aux échanges peut avoir sur la croissance puisque l'on pose en principe que les exportations et le PIB augmentent au même rythme sur le long terme. Une hypothèse différente ne serait pas compatible avec un régime de croissance équilibrée, soit parce que le ratio des exportations au PIB tomberait à zéro, soit parce qu'il augmenterait indéfiniment. Mais, comme tous les pays étudiés ici sont loin de leur état d'équilibre, la croissance à moyen terme — et par conséquent le niveau du revenu par habitant dans nos scénarios — seront influencés par l'expansion des exportations. Berthélemy et Söderling (1999*b*) ont toutefois montré qu'une augmentation du volume des exportations aurait un impact restreint sur la croissance et bien plus limité en fait que celui d'une plus grande diversification des exportations. Dans le cas de la Côte d'Ivoire par exemple, si le niveau asymptotique du ratio des exportations passait de la valeur actuelle à une valeur correspondante à la moyenne d'un certain nombre de NPI d'Asie, le revenu par habitant augmenterait de 5 pour cent d'ici à 2020. Si la diversification augmentait aussi de façon progressive pour atteindre le niveau des mêmes NPI d'ici à 2020, le niveau du revenu progresserait encore de 11 pour cent. Par conséquent, l'effet de la diversification dans ce cas de figure serait plus de deux fois plus important que l'effet d'une simple augmentation en volume.

Compte tenu de ces conclusions, nous concentrons notre analyse sur la diversification plutôt que sur l'expansion des exportations en tant que telle. Cependant, le fait que la diversification se traduise par des gains plus importants qu'une simple augmentation en volume ne signifie pas qu'il faille négliger le développement des exportations pour se concentrer uniquement sur la diversification. De fait, l'ouverture aux échanges conditionne la diversification étant donné l'étroitesse des marchés des pays africains de l'échantillon.

La question qui se pose alors est la suivante : que peuvent faire les gouvernants pour favoriser la diversification ? De nombreux exemples africains montrent que la diversification ne se décrète pas. On peut citer dans ce contexte l'Algérie, la Côte d'Ivoire (voir Berthélemy et Bourguignon, 1996) et le Sénégal (voir Berthélemy et Vourc'h, 1996), où les tentatives faites pour diversifier l'économie par des investissements publics ont entraîné des distorsions et d'importantes inefficacités. En d'autres termes, le rôle de l'État sera d'instaurer un environnement économique porteur pour l'entreprise privée. Un des moyens auxquels on peut recourir à cette fin est la création d'une zone franche d'exportation (ZFE)⁶.

L'île Maurice est un exemple bien connu d'une économie africaine dont le succès repose sur une ZFE obéissant à une logique rationnelle. Depuis les années 70, l'économie de l'île, qui reposait sur l'exportation du sucre, s'est diversifiée grâce à la zone franche pour englober des produits manufacturés. Le succès de la ZFE tient à un certain nombre de facteurs. Contrairement à d'autres pays moins heureux dans cette entreprise⁷, les responsables mauriciens ont compris que, si les ZFE sont des enclaves, leur efficacité n'en est pas moins liée à l'ensemble de la politique macro-économique et à d'autres mesures intéressant le reste de l'économie. Ils ont donc adopté une politique d'ouverture et — en dehors de quelques revers — ils ont assuré la compétitivité du pays par une gestion judicieuse du taux de change, des investissements dans les secteurs de l'éducation, de la santé et des transports, et la maîtrise de l'inflation (voir Alter, 1990). La clé du succès de la ZFE mauricienne tient à la politique adoptée par les autorités pour instaurer un environnement favorable à l'investissement tout en laissant aux entreprises la liberté de fonder leurs décisions en fonction du marché et d'en recueillir les fruits. Johansson et Nilsson (1997) montrent que, sur les ZFE étudiées, les pays qui ont obtenu des résultats positifs sont en général ceux qui ont pris parallèlement des mesures de libéralisation, et que les zones franches ont parfois entraîné des déconvenues pour les autres pays.

Pour résumer, on peut considérer que la diversification résulte de la combinaison de facteurs de production de grande qualité (en particulier une main-d'œuvre qualifiée et une infrastructure en bon état de fonctionnement), d'un climat macro-économique favorable à l'investissement, de l'ouverture sur l'extérieur et de l'accès aux marchés d'exportation des produits non traditionnels, et enfin d'institutions qui favorisent la prise de risques. Si donc la diversification dépend dans une certaine mesure de l'action de l'État dans divers domaines, il est difficile d'isoler l'influence que cette action peut avoir de celle d'autres facteurs de la croissance.

Cependant, la façon dont nous avons élaboré les scénarios nous permet d'étudier les aspects institutionnels d'une politique visant à encourager la diversification. Dans le scénario « moindre diversification », nous retenons les mêmes hypothèses que dans le scénario « à hypothèse haute » sauf que le degré de diversification de l'économie suit la même évolution que dans le scénario de base. Comme nous l'avons montré,

L'augmentation de la diversification dépend d'un certain nombre de facteurs structurels tels que l'existence d'une main-d'œuvre qualifiée et d'infrastructures de qualité, de facteurs externes tels que les entrées de capitaux et l'accès aux marchés d'exportation et à la technologie importée, ainsi que de facteurs liés au risque et à la stabilité politique et économique. Dans cette dernière catégorie, nous incluons également la qualité des institutions. La corruption et la recherche de rente, les systèmes judiciaires défaillants, les lourdeurs administratives et d'autres distorsions engendrées par une intervention excessive de l'Etat sont autant d'éléments qui affectent l'environnement des entreprises et réduisent de ce fait même l'incitation des entrepreneurs à investir dans de nouveaux secteurs d'activité. Un exemple concret de dysfonctionnement institutionnel applicable à l'Afrique est l'insuffisance de la protection des droits de propriété, qui accroît les risques qu'encourent les banques et d'autres institutions financières dans le cadre de leurs activités de crédit. Cette situation nuit à la diversification. Il convient de noter que le scénario « à hypothèse haute » et le scénario « moindre diversification » sont construits sur des hypothèses identiques pour ce qui est du niveau de capital humain et de l'ouverture aux échanges, et pour ce qui est du niveau de stabilité macro-économique et politique. En outre, les flux de capitaux sont les mêmes pour les deux scénarios, ce qui signifie que l'investissement dans l'infrastructure reste essentiellement inchangé⁸. Autrement dit, la différence dans l'augmentation de la diversification entre les deux scénarios ne peut provenir que des améliorations institutionnelles ou d'un accès plus large aux marchés d'exportation pour les produits non traditionnels. Il convient toutefois de noter que le volume total des exportations en pourcentage du PIB est le même pour les deux scénarios.

Étant donné l'aspect institutionnel de cette variation dans le scénario « à hypothèse haute », nous qualifierons d'écart institutionnel de diversification la différence entre le scénario « moindre diversification » et le scénario « à hypothèse haute » (voir tableau 6). Cet écart institutionnel vient bien évidemment s'ajouter à l'impact plus direct que le cadre institutionnel peut avoir sur la croissance du fait d'un mauvais usage des fonds publics ou de l'effet dissuasif que les institutions défaillantes peuvent avoir sur l'investissement. En d'autres termes, les bonnes institutions ont non seulement un effet positif sur la quantité d'investissement, mais aussi sur la diversification de l'investissement.

Tableau 6. Aspects institutionnels de la diversification

	PIB/habitant en 2020 (en dollars de 1996)		Écart institutionnel de diversification	Écart institutionnel de diversification (%)
	Moindre diversification	High		
Burkina Faso	540	566	26	5
Côte d'Ivoire	1 612	1 693	81	5
Ghana	611	635	24	4
Mali	497	521	24	5
Ouganda	601	629	28	5
Tanzanie	396	415	19	5

Le tableau 6 montre clairement l'importance de la qualité des institutions pour la croissance économique, bien que nous ne montrions ici qu'une fraction de l'effet de cet élément. Dans tous les pays étudiés, l'effet cumulé d'une diversification accrue résultant de l'amélioration des structures institutionnelles atteint non moins de 5 pour cent d'ici à 2020.

Comme nous l'avons indiqué, la coopération extérieure joue aussi un rôle dans l'augmentation de la diversification. L'Ouganda, par exemple, est un pays enclavé, ce qui le rend tributaire de la Tanzanie et du Kenya pour l'accès à la mer. Dans ces conditions, en l'absence d'une action concertée pour les investissements dans l'infrastructure, les perspectives de développement des exportations ougandaises deviennent incertaines, et leurs possibilités de diversification s'en trouvent compromises. Incontestablement, les relations avec les partenaires commerciaux potentiels influent aussi sur la diversification d'une économie. Le succès de la ZFE mauricienne tient fondamentalement au fait que ce pays a pu obtenir un accès préférentiel aux marchés d'exportation et en particulier aux marchés européens grâce à divers accords internationaux. Il est toutefois douteux que les accords commerciaux puissent avoir un impact important si la qualité des structures institutionnelles laisse par trop à désirer. Il faut donc qu'un pays soit au préalable doté d'institutions qui fonctionnent bien pour que les accords commerciaux et les accords régionaux de coopération aient l'effet désiré sur la diversification. Le rôle des accords commerciaux internationaux sera examiné plus loin.

Que peuvent faire les pays bailleurs de fonds ?

Nous avons vu que les processus récents de croissance des pays africains se caractérisent par une absence de changements structurels et d'investissement. Par ailleurs, nos scénarios montrent clairement l'importance des changements structurels pour le développement. L'insuffisance de l'épargne intérieure dans la grande majorité des pays africains est à cet égard un obstacle fondamental. En outre, une bonne partie des investissements nécessite des importations et donc des devises. Berthélemy et Söderling (1999*b*) ont montré qu'il n'est pas réaliste d'attendre de l'aide étrangère qu'elle se substitue à la croissance des exportations pour assurer le financement des importations. Mais, compte tenu de l'importance de la dette accumulée par de nombreux pays africains, dette dont le service absorbe une proportion significative des recettes d'exportation et d'autres entrées de capitaux, l'aide et les remises de dettes demeurent des instruments importants d'assistance pour l'Afrique. Les données d'expérience montrent toutefois que la situation d'un pays doit être saine pour que l'aide étrangère ait l'impact désiré. Nous analyserons trois aspects des relations entre les pays bailleurs de fonds et l'Afrique : l'allègement de la dette et l'initiative PPTE, l'efficacité de l'aide⁹ et l'intégration de l'Afrique à l'économie mondiale par le biais des accords commerciaux.

L'allégement de la dette

La lourde charge de la dette héritée des décennies précédentes est devenue depuis quelques années un obstacle à la croissance économique dans beaucoup de pays africains. Toutefois, l'initiative de Cologne, qui vise à assouplir les critères de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (initiative PPTE) devrait aider ces pays à régler leur problème de surendettement.

Notre modèle n'est pas spécifiquement conçu pour analyser le surendettement, que l'on peut considérer comme le résultat d'équilibres multiples, où l'importance de la dette freine la croissance, empêchant de ce fait même les pays de résoudre leurs difficultés financières (voir, par exemple, Berthélemy et Vourc'h, 1994 ; pour une analyse de l'initiative de Cologne, voir Berthélemy, 1999).

L'allégement de la charge de la dette peut avoir des effets positifs directs et indirects sur une économie africaine. Parmi les effets directs, la diminution de la dette — ou plus précisément la diminution de la valeur actuelle nette de la dette — libère des ressources qui peuvent être investies dans des projets productifs. En outre, les mesures tendant à remédier au surendettement devraient avoir une incidence indirecte positive sur l'investissement dans la mesure où l'existence d'un stock de la dette élevé a un effet dissuasif sur l'investissement privé. Cet effet indirect n'est pas incorporé dans notre modèle car il serait difficile de le quantifier. Mais on peut tenter de procéder à une évaluation quantitative de l'effet direct.

L'initiative de Cologne prévoit d'alléger la dette des pays pauvres très endettés de façon à ramener la valeur actuelle nette (VAN) du stock de la dette à un niveau considéré comme soutenable. Dans le cadre de l'initiative PPTE de 1996, le principal critère d'endettement tolérable était le ratio de la VAN de la dette aux exportations, qui ne devait pas excéder 200 pour cent. L'initiative de Cologne a ramené ce seuil à 150 pour cent. Un deuxième critère, pour les pays dont l'économie est très ouverte sur l'extérieur, concerne le ratio de la VAN de la dette aux ressources budgétaires, qui ne doit pas excéder 250 pour cent (contre 280 pour cent dans le cadre de l'initiative PPTE de 1996). Dans notre échantillon, seule la Côte d'Ivoire est concernée par ce deuxième critère.

Dans le groupe des pays étudiés, l'Ouganda a déjà bénéficié d'un allégement de la dette au titre du programme PPTE de 1996, avant que ne soit lancée l'initiative de Cologne. Pour tenir compte de l'assouplissement des conditions du programme antérieur, le plan de réduction de la dette de l'Ouganda va être modifié en fonction des nouvelles règles adoptées au sommet de Cologne. Trois autres pays — le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire et le Mali — ont déjà atteint le point de décision et le processus devrait être achevé cette année ou l'année prochaine. Enfin, le Ghana et la Tanzanie sont aussi admis à bénéficier de l'initiative et, selon le FMI, ils devraient atteindre le point de décision cette année¹⁰. On trouvera ci-dessous une évaluation de la réduction de la VAN de la dette proposée dans le cadre de l'initiative de Cologne. Cette évaluation est fondée sur les critères d'endettement tolérable définis au sommet de Cologne et les

estimations des ratios de la VAN de la dette aux exportations et aux recettes budgétaires que l'on peut escompter au point d'achèvement (pour les pays qui ont atteint le point de décision) ou au point de décision (pour les autres pays), tels qu'ils figurent dans les évaluations du FMI concernant l'évaluation des plans prévisibles d'allègement de la dette.

Cette évaluation représente l'effet direct maximum de l'initiative de Cologne, dans la mesure où nous comparons la VAN de la dette après le point d'achèvement au niveau précédent de la VAN de la dette, sans tenir compte de l'aide qui aurait été apportée dans le cadre des programmes précédents d'allègement de la dette, tels que l'initiative PPTE de 1996. Le tableau 7 fait apparaître des variations importantes dans les remises de dette dont bénéficient les différents pays. Dans notre échantillon, la Tanzanie est de loin le plus grand bénéficiaire en raison de l'importance de son endettement. L'allègement dont bénéficiera la Tanzanie sera même plus élevé que le programme le plus généreux accordé jusqu'à présent au titre de l'initiative PPTE (au profit du Mozambique, qui a bénéficié d'une remise de dette de 1 442 millions de dollars). Le Burkina Faso et le Mali, dont l'endettement est nettement moins important (en partie du fait des réductions bilatérales de la dette accordées par la France et en partie grâce à un contrôle plus strict des finances depuis quelques années), profiteront d'une remise de dette nettement moins importante.

Comment la diminution du stock de la dette peut-elle influencer sur l'économie ? Dans notre modèle, l'allègement de la dette aura essentiellement le même effet qu'une augmentation des flux d'aide. Il devrait donc entraîner un redressement de la balance des paiements et faciliter dans une certaine mesure le financement des investissements. Il est toutefois difficile de comparer cet allègement au flux des ressources que les pays étudiés devraient recevoir dans les années à venir d'après nos scénarios.

Bien que l'allègement de la dette soit fondé sur une réduction de stock de la dette, son impact direct sur l'économie ne se fera pas sentir d'entrée de jeu parce que le flux du service de la dette qui sera éliminé, en principe, sera étalé sur une longue période de temps. Dans le cadre de notre modèle, le montant de la remise de dette consentie au titre de l'initiative de Cologne doit être comparé au flux d'aide que l'économie recevra. Nous proposons donc d'estimer le flux de l'aide fournie à titre de don qui aurait la même valeur actuelle nette que la remise accordée par le programme de Cologne. Nous comparerons ce flux au flux des transferts nets de ressources que chaque économie doit recevoir dans nos scénarios. Pour les besoins de la comparaison, nous calculons cet équivalent du flux de l'aide sous forme de don en posant en principe qu'il augmentera au même rythme (2.5 pour cent par an) que les autres flux nets de ressources. Le tableau 7 fournit ces éléments de comparaison sur la base d'un taux d'actualisation égal à 6 pour cent par an. Les résultats de la comparaison sont clairs : l'impact direct de l'initiative de Cologne est relativement faible considéré sous l'angle des flux de ressources supplémentaires équivalentes. Pour la Tanzanie, qui bénéficiera de la remise de dette la plus importante au titre du programme de Cologne, il équivaut à 13 pour cent du flux des ressources retenu par hypothèse dans notre scénario de base. Pour le Burkina Faso, le Ghana, le Mali et l'Ouganda, il ne représente pas plus que 3 à 4 pour cent des flux correspondants.

Tableau 7. Effet direct de l'initiative de Cologne sur les flux financiers

	VAN de la dette avant allègement	VAN de la dette après allègement	Équivalent à la VAN de Cologne		Nouveaux flux financier (1997)	% de l'augmentation du flux d'aide équivalent à Cologne 100*[4]/[5]
			Remise de dette	Flux d'aide		
	[1]	[2]	[3]=[1]-[2]	[4]=[3]*($\rho-g$)/(1+ ρ)	[5]	
Burkina Faso	833	525	308	10	339	3
Côte d'Ivoire	7 837	6 689	1 148	38	567	7
Ghana	5 982	5 127	855	28	969	3
Mali	1 403	956	447	15	382	4
Ouganda	1 796	1 076	720	24	655	4
Tanzanie	7 177	4 238	2 939	97	758	13

ρ = taux d'escompte (6 %) ; g = taux de croissance des transferts de ressources extérieurs (2.5 %).

Note : les chiffres des colonnes [1] à [5] sont en millions de dollars.

Autrement dit, l'impact de l'initiative de Cologne sera faible pour les pays étudiés, et il ne justifie pas la construction d'un nouveau scénario tenant spécifiquement compte de ce nouveau programme d'allègement de la dette avec une précision plus importante que les calculs approximatifs que nous venons de présenter. Il convient toutefois de ne pas négliger l'éventualité d'un impact indirect plus important qui favoriserait la croissance future *via* une incitation plus grande à l'investissement.

Efficacité de l'aide

Pour étudier l'importance de l'efficacité de l'aide, nous évaluons l'impact d'une amélioration du coefficient qui mesure l'effet de l'aide et d'autres flux de capitaux sur l'investissement (voir tableau 8). Ce paramètre peut s'interpréter comme la part des entrées de capitaux étrangers qui est effectivement investie dans l'économie, le reste allant à la consommation du fait de déperditions diverses et par le jeu des effets d'équilibre général. Lorsque l'on passe du scénario à hypothèse haute à un scénario « amélioration de l'efficacité de l'aide », ce paramètre passe d'un niveau estimé relativement faible de 17 pour cent à celui de 50 pour cent. Il convient de souligner que le coefficient estimé représente dans une certaine mesure la moyenne d'un nombre relativement important de pays pendant une période de temps assez longue, et qu'il peut varier fortement d'un pays à l'autre et dans le temps.

En outre, il est probable que les pouvoirs publics ont sur ce coefficient une influence plus grande que sur les autres paramètres estimés dans le modèle. Il est donc peut-être injuste de laisser entendre que l'efficacité de l'aide dans tous les pays de l'échantillon est aussi faible que l'indique le coefficient estimé. La différence dans le niveau du revenu par habitant entre les deux scénarios doit donc être considérée uniquement comme une indication de l'importance de l'efficacité de l'aide plutôt que comme une mesure des gains effectifs des pays en question s'ils prenaient des mesures pour que l'efficacité de l'aide atteigne un niveau raisonnable.

Le tableau 8 fait ressortir clairement l'importance fondamentale de l'efficacité de l'aide. Pour compenser le défaut d'efficacité de l'aide, il faut à peu près doubler le volume d'aide dans les pays étudiés. Naturellement, ce sont les pays qui reçoivent la plus grande quantité d'aide — le Ghana, suivi de la Tanzanie et de l'Ouganda — qui auront besoin de l'aide supplémentaire la plus importante en valeur absolue pour compenser le défaut d'efficacité de l'aide. Le volume de l'aide et des autres flux de capitaux atteint des proportions irréalistes, avec des montants qui dépassent 1.5 milliard de dollars par an dans quatre des six pays de l'échantillon. Le problème évident du point de vue des bailleurs de fonds est qu'il n'y a pas grand chose qu'ils puissent faire pour accroître l'efficacité de l'aide dans les pays bénéficiaires, tout au moins sur le court terme. Ils peuvent cependant cibler l'assistance sur les pays dont le bilan montre à l'évidence qu'ils utilisent les fonds d'aide de façon rationnelle (voir Banque mondiale, 1998).

Tableau 8. **Montant net de l'aide et autres flux de capitaux**
(moyenne annuelle pour 1996–2020, en millions de dollars constants de 1996)

	Hypothèses des scénarios	Équivalent d'une amélioration de l'efficacité de l'aide		
		Niveau	Différence	Différence (%)
Burkina Faso	462	854	393	85
Côte d'Ivoire	761	1 675	914	120
Ghana	1 316	2 697	1 381	105
Mali	519	960	441	85
Ouganda	906	1 767	861	95
Tanzanie	1 028	1 696	668	65

Intégration de l'Afrique à l'économie mondiale

Par rapport aux autres pays en développement, les pays d'Afrique ont bénéficié jusqu'à maintenant d'un accès relativement facile aux marchés mondiaux, en grande partie grâce au traitement commercial préférentiel que leur accorde l'Union européenne au titre des conventions de Lomé. Jusqu'à présent, seule Maurice a effectivement tiré parti de ces possibilités en développant ses exportations de biens manufacturés tels que les textiles. Globalement, la part de l'Afrique dans les échanges mondiaux a diminué au cours des dernières décennies. Il faut en rechercher la cause dans son manque de performance macro-économique.

Cela ne signifie pas pour autant que le problème de l'accès aux marchés mondiaux ne se posera pas aux pays africains à l'avenir. La principale question aujourd'hui concerne le renouvellement de la convention de Lomé, qui doit être compatible avec les règles de l'OMC. La convention précédente ne l'est pas parce qu'elle implique une discrimination à l'encontre d'autres pays en développement, qui bénéficient d'un traitement douanier moins généreux dans le cadre du SGP (système généralisé de préférences). Pour les économies qui font partie des pays dits les moins avancés (PMA), cela ne devrait pas poser de réel problème parce que tous les PMA vont probablement avoir les mêmes possibilités d'accès au marché de l'UE. Mais pour les pays ACP qui ne font pas partie des PMA, il faudra élaborer un nouveau système. Dans notre échantillon, la Côte d'Ivoire et le Ghana sont dans ce cas.

L'UE propose essentiellement deux solutions pour les pays ACP qui ne font pas partie des PMA : soit renoncer à leur traitement préférentiel et accéder au marché de l'UE dans le cadre des règles du SGP, soit signer des accords commerciaux réciproques avec l'UE (accords de partenariat économique régionaux, connus sous le sigle APER). Dans le cadre d'un APER, les produits de l'UE peuvent entrer librement dans ces économies, après une période d'adaptation. Un certain nombre de pays soucieux de protéger leurs industries « naissantes » jugent que c'est inacceptable. Mais, compte tenu de la taille restreinte des économies de l'échantillon, l'argument de l'industrie naissante ne peut être considéré comme valable. En fait, c'est plutôt l'ouverture aux échanges qui conditionne le développement des industries non traditionnelles.

Avec le SGP en revanche, les pays ACP qui ne font pas partie des PMA tels que la Côte d'Ivoire et le Ghana pourraient se heurter à deux problèmes qui limiteraient leur processus de diversification.

Premièrement, le SGP prévoit l'application de droits de douane sur les importations qui concurrencent les produits européens. La production qui résulterait d'un processus de diversification tomberait inévitablement dans cette catégorie. Cela constituerait un obstacle sérieux à la diversification.

Deuxièmement, le SGP est accordé de façon unilatérale et non pas négocié avec les pays en développement. En revanche, si ces pays négocient des APER, ils auront la possibilité d'inclure dans les négociations un examen des obstacles non tarifaires. Ces obstacles pourraient brider encore plus leurs exportations de produits manufacturés diversifiés à l'avenir. A l'évidence, la part des droits de douane dans la panoplie des mesures de protection diminue. Ces mesures prennent à l'heure actuelle la forme de diverses barrières non tarifaires. Les droits antidumping en sont un bon exemple. La protection que les mesures de ce genre assurent aux pays de l'UE est souvent élevée et affecte principalement les textiles, les produits chimiques et les industries électroniques plutôt que les industries de haute technologie. Il en va de même pour les États-Unis. Les pays les plus touchés par ces mesures à l'heure actuelle sont les NPI d'Asie et la Chine. L'Afrique n'est pas véritablement concernée, mais cela tient simplement au fait que ses producteurs ne concurrencent pas encore les entreprises manufacturières européennes sur le marché européen. Si des pays tels que la Côte d'Ivoire et le Ghana se diversifiaient et suivaient la voie des NPI d'Asie, ils se heurteraient sans doute aux mêmes réactions de la part des entreprises européennes dans les années à venir et ils devraient eux aussi compter avec ce genre d'obstacles non tarifaires, qui sont non seulement élevés mais également imprévisibles et qui échappent au contrôle des pouvoirs publics. Toutefois, si ces pays s'assurent un accès préférentiel au marché européen au sein des zones de libre-échange avec l'UE, ils échapperont plus facilement à ces mesures. L'expérience de l'île Maurice, qui a pu éviter dans les années 80 et 90 les obstacles créés par l'accord multifibres, fournit également un bon exemple des avantages que peut procurer un accès préférentiel au marché de l'UE.

Conclusions

Nous avons souligné le rôle crucial des changements structurels pour soutenir la croissance économique dans les pays étudiés. L'argument selon lequel le capital humain est de la plus haute importance pour les économies africaines n'est pas nouveau, mais il reste totalement pertinent, comme le montrent les simulations de l'étude. Nous avons également montré que les pays doivent s'attacher à promouvoir la diversification pour pouvoir soutenir leur croissance à long terme. Il est important de souligner que l'effet de la diversification sur la croissance n'est pas neutre au regard de sa source. Pour avoir un impact positif sur la croissance, la diversification doit être induite par les incitations du marché. C'est pour cela que la qualité des institutions est d'une importance capitale, essentiellement pour limiter les risques encourus par les entreprises. Les faiblesses institutionnelles qui entravent la croissance en Afrique incluent la corruption et la recherche de rente ainsi que l'insuffisance de protection des droits de propriété.

Les relations extérieures considérées sous l'angle des accords commerciaux préférentiels peuvent également aider les économies africaines à se diversifier ainsi que le montre l'exemple de l'île Maurice. Dans les négociations commerciales internationales qui vont s'ouvrir, le libre accès des produits manufacturés aux marchés mondiaux sera une question d'importance fondamentale pour les pays africains qui aspirent à rejoindre le peloton des pays émergents.

Une leçon importante qui se dégage de nos scénarios est que, si l'aide étrangère continuera de jouer un rôle décisif dans un avenir proche, ce sont en fin de compte les pays africains eux-mêmes qui détermineront le sort de leur économie. La récente initiative de Cologne n'aura qu'un effet direct restreint sur l'investissement et la croissance. Nous insistons toutefois sur le fait que notre modèle ne permet pas d'en mesurer les effets indirects sur les incitations à l'investissement. En outre, nous avons montré qu'une augmentation du volume de l'aide ne saurait se substituer à une amélioration de l'efficacité de l'aide. La conséquence évidente à tirer pour les pays bailleurs de fonds est qu'ils ont intérêt à concentrer leur assistance sur les pays qui remplissent des critères garantissant une utilisation efficace des fonds fournis. Là encore, les institutions ont un rôle crucial à jouer en limitant le gaspillage. Il faut en particulier des institutions financières de qualité pour drainer les entrées de fonds vers les secteurs d'activité les plus productifs.

Notes

1. Dans les pays de la zone CFA, la prime du marché noir est négligeable, même en présence de distorsions puisque le Trésor français garantit la convertibilité du franc CFA, ce qui élimine les pénuries de devises. Par conséquent *LBMP* est scindé en deux variables, une pour les pays extérieurs à la zone CFA et une pour les pays de la zone CFA (*LBMPNCFA* et *LBMP CFA*).
2. Certains faits donnent à penser que le marché parallèle des devises est réapparu au Ghana à la suite des interventions massives de la Banque centrale pour freiner la dépréciation du cédi. Nous admettons toutefois que toute tendance de ce genre sera transitoire.
3. Comme le montre le tableau, l'effet d'une efficacité plus grande de l'aide sur le taux d'investissement diminue au fil du temps. Cela tient à deux caractéristiques de notre modèle. Premièrement, les flux de capitaux accroissent la capacité d'importation, qui a une incidence directe sur la production et donc sur le dénominateur du ratio d'investissement. Deuxièmement, l'importance de l'aide et d'autres flux de capitaux pour l'investissement diminue progressivement si le stock de capital augmente plus rapidement que ces flux.
4. Il convient de noter toutefois que les niveaux de revenu indiqués ne sont pas mesurés en termes de PPA et qu'ils ne sont donc pas directement comparables.
5. Sauf pour l'Ouganda, pour lequel nous avons utilisé une approche différente. Voir ci-après.
6. Il convient de noter qu'il existe une ZFE au Ghana, mais il est trop tôt pour tirer des conclusions définitives quant au potentiel de cette zone pour accroître la diversification de l'économie ghanéenne.
7. La zone franche de Dakar au Sénégal est un échec notoire.
8. En fait, d'après la fonction d'investissement de notre modèle, le stock total de capital restera inchangé entre les deux scénarios, la seule différence étant l'effet positif d'une productivité plus élevée du capital sur l'incitation à investir. Cet accroissement de la productivité est le résultat direct d'une plus grande diversification.
9. De fait, l'analyse concerne l'efficacité de toutes les catégories de flux de capitaux à long terme quant à leur impact sur l'investissement intérieur brut en capital fixe. Cependant, étant donné l'importance prépondérante de l'aide et des prêts concessionnels dans ces flux, nous nous référerons ici à l'efficacité de l'aide.

10. Le Ghana a récemment déclaré qu'il refuserait un allègement de dette au titre de l'initiative de Cologne afin de protéger sa cote de crédit financière. Nous avons tout de même estimé les gains potentiels que l'allègement prévu procurerait au pays.
11. De même, Coe et Hoffmaister (1998) constatent que les flux commerciaux bilatéraux des pays africains peuvent simplement s'expliquer par un modèle de gravité.

Hypothèses retenues pour les scénarios de base

Équation de la fonction de production

Diversification

Les indices de diversification de l'Ouganda et du Ghana se sont améliorés de façon assez significative depuis le début des réformes engagées dans ces pays. Leur niveau reste toutefois très faible, ce qui signifie qu'il existe une très large marge pour les progrès. Dans nos scénarios de base, nous posons donc en principe que la tendance observée depuis le début des réformes va se maintenir, ce qui implique un taux de croissance annuelle de 2.8 pour cent pour le Ghana et de 3.1 pour cent pour l'Ouganda. Mais au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire, au Mali et en Tanzanie, rien n'indique que la diversification de l'économie tend à augmenter ; nous présumons donc que l'indice de ces pays restera constant. Dans le scénario « à hypothèse haute », nous posons en principe qu'en 2020 le Ghana sera parvenu à un niveau de diversification comparable à celui observé à l'heure actuelle dans un certain nombre de nouveaux pays industriels d'Asie (NPI). L'Ouganda atteindra le niveau de diversification actuel de l'île Maurice en 2020 et, dans les autres pays, l'indice de diversification progresse de 3 pour cent, ce qui correspond à l'évolution récente de l'Ouganda et du Ghana. Les hypothèses sont résumées dans le tableau A1.

Tableau A1. Hypothèses relatives à l'indice de diversification

	Taux annuel de croissance de l'indice (%)		Gains cumulés de la PGF (%)	
	Scénario de base	Scénario à hypothèse haute	Scénario de base	Scénario à hypothèse haute
Burkina Faso	0	3	0	3.1
Côte d'Ivoire	0	3	0	3.1
Ghana	2.8	5.2	2.9	5.4
Mali	0	3	0	3.1
Ouganda	3.1	6	3.2	6.2
Tanzanie	0	3	0.0	3.1

Redéploiement de la main-d'œuvre

Pour mesurer les effets sur la croissance d'un redéploiement de la main-d'œuvre du secteur agricole au profit d'activités plus productives du secteur moderne, nous avons appliqué l'équation suivante, adaptée de la méthode de Syrquin (1986) :

$$\rho_t = (1 - \alpha) \sum_{i=Ag, non-Ag} v_{i,t-1} \frac{\ell_{i,t} - \ell_{i,t-1}}{\ell_{i,t-1}}$$

ρ_t étant les gains de PGF liés au redéploiement de la main-d'œuvre du secteur agricole vers d'autres activités au temps t , $\ell_{i,t}$, la part du secteur i dans la main-d'œuvre totale et $v_{i,t}$, la contribution du secteur i au PIB. On détermine alors l'indice de niveau de l'effet du redéploiement sectoriel de la main-d'œuvre en calculant les gains annuels cumulés. Cet indice est une variable explicative de la PGF, avec un paramètre théorique égal à 1. Pour les projections des années futures, nous extrapolons la tendance de la part de l'agriculture dans la main-d'œuvre totale observée depuis 1990 pour le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali et la Tanzanie, depuis 1983 pour le Ghana et depuis 1987 pour l'Ouganda. Nous admettons en outre que la productivité relative des deux secteurs reste inchangée.

Les scénarios à hypothèse haute se fondent essentiellement sur des estimations de la croissance de productivité du secteur agricole et de son impact sur le redéploiement de la main-d'œuvre. Nous présumons que des gains de productivité sont nécessaires pour redistribuer la main-d'œuvre dans les autres secteurs, tout en assurant un niveau d'offre suffisant. Selon nos estimations, fondées sur les bases de données de 46 pays africains entre 1966 et 1990, un point de pourcentage de la croissance de la productivité équivaut à une baisse de 0.5 point de pourcentage de la part du secteur agricole dans la main-d'œuvre totale. Nous pensons que le Mali, la Tanzanie et l'Ouganda auront un taux de croissance à long terme dans l'agriculture égal au taux observé au Mali entre 1966 et 1990, soit 2 pour cent par an. Selon nos prévisions d'élasticité, cela implique une baisse d'un pour cent par an de la part du secteur agricole dans la main-d'œuvre totale. Au Burkina Faso, qui connaît un fort taux de migration vers la Côte d'Ivoire, la redistribution du travail risque de ne pas être à la hauteur de ce que laisse croire le taux de croissance de la productivité du secteur agricole. En revanche, nous présumons que le secteur non agricole se développera au même rythme qu'au Mali, autrement dit le ratio du pourcentage de main-d'œuvre dans le secteur moderne des deux pays demeurera constant. Cette hypothèse réduit de moitié le taux de diminution de la part de main-d'œuvre dans l'agriculture, comparé à celui du Mali. Dans le cas du Ghana, nous reprenons les objectifs fixés par les prévisions de son plan économique 2020, tel qu'il est présenté dans l'*International Herald Tribune* du 27 juillet 1999, dans lequel le ministre de l'Emploi et des Affaires sociales annonçait une réduction de la part de la main-d'œuvre du secteur agricole d'environ 3.5 pour cent par an. Le même taux a été appliqué en Côte d'Ivoire.

Tableau A2. Effet du redéploiement de la main-d'œuvre

	Part de la main d'œuvre employée dans l'agriculture (% du total)			Productivité	Gains relatifs cumulés de la PGF	
	1996	2020 Scénario de base	2020 Scénario à hypothèse haute		Scénario de base	Scénario à hypothèse haute
Burkina Faso	91.3	87.1	80.9	2.6	12.2	24.5
Côte d'Ivoire	54.4	36.9	23.1	2.0	8.8	14.3
Ghana	58.2	53.6	24.7	1.3	1.6	7.7
Mali	83.7	75.8	65.8	1.7	7.3	14.2
Ouganda	83.5	78.8	65.6	1.8	7.9	18.6
Tanzanie	81.3	70.1	63.9	1.7	10.0	14.1

Capital humain

Les hypothèses qui sous-tendent les projections du stock de capital humain sont décrites dans le corps du texte. (Les données utilisées et les chiffres concernant le stock du capital humain sont disponibles sur demande au Centre de Développement.) Les variables sont définies comme suit : Hum 0 = stock de capital humain total ; Hum 2 = stock de capital humain du niveau primaire ; Tspbrut1 = taux de scolarisation primaire brut. « Hyp. Haute » désigne le scénario à hypothèse haute. Il convient de souligner qu'aucun scénario à hypothèse haute n'a été construit pour l'Ouganda (voir le corps du texte).

Équation de la balance des paiements

Résultats à l'exportation

Plutôt que de simuler la valeur absolue des exportations, il vaut mieux estimer le ratio des exportations au PIB, qui est une mesure plus fiable. Il convient de noter que les tentatives faites pour estimer une fonction d'exportation n'ont pas abouti. Des études précédentes (voir, par exemple, Rodrik, 1998) montrent qu'il est difficile d'expliquer les exportations par des variables représentatives de la politique commerciale, en particulier sur le long terme¹¹. Pour simuler l'évolution du ratio des exportations au PIB, nous admettons que, dans le cas des pays qui se sont engagés dans un processus d'amélioration de leur performance économique, le ratio des exportations tendra vers un maximum asymptotique. Ce maximum sera choisi de façon subjective ; ce sera soit le niveau maximum enregistré dans la période étudiée, soit le niveau courant d'un pays donné, que l'on peut raisonnablement considérer comme un « objectif de rattrapage » à long terme. La vitesse de convergence vers ce maximum sera déterminée sur la base des données chronologiques pendant une période pertinente. De façon plus précise :

$$lxy_t = \bar{x} - \frac{a}{t+b} \quad (A1)$$

t étant le temps, \bar{x} , la valeur maximum asymptotique, et a et b , des paramètres. En outre, la vitesse de convergence au temps t est égale à :

$$v_t = \frac{d\bar{x}}{dt} = \frac{a}{(t+b)^2} \quad (A2)$$

De l'équation (A1), on déduit :

$$\bar{x} - \frac{a}{t} = \bar{x}_0 \quad (A3)$$

et de l'équation (A2) :

$$v_0 = \frac{a}{b^2} \quad (A4)$$

On peut alors facilement calculer \bar{x} et v_0 à partir des équations (A3) et (A4).

(Les hypothèses utilisées dans les scénarios sont disponibles sur demande au Centre de Développement.)

Pour établir les prévisions concernant les importations, nous avons utilisé le niveau simulé des exportations et nous avons fait un certain nombre d'hypothèses concernant les termes de l'échange et les flux de capitaux à long terme. Compte tenu des incertitudes fondamentales qui entourent l'évolution des prix des produits de base, nous admettons que les termes de l'échange resteront stables. Nous admettons en outre que les flux de capitaux vers l'Afrique resteront plus ou moins constants en pourcentage du PIB global des pays de l'OCDE. Il est également raisonnable de présumer que le prix des importations progressera au même rythme que les prix dans la zone de l'OCDE. Ensemble, ces hypothèses impliquent une prévision du taux de croissance de $LTFLOWS/Pm$ égale au taux global de croissance réel du PIB des pays de l'OCDE. On peut raisonnablement tabler sur un taux de croissance à long terme de l'ordre de 2.5 pour cent par an pour l'OCDE. Comme point de départ, nous utilisons les flux moyens de capitaux pendant la période 1994–96. (Les résultats des simulations sont disponibles sur demande au Centre de Développement.)

Bibliographie

- ACEMOGLU, D. ET F. ZILIBOTTI (1997), “Was Prometheus Unbound by Chance? Risk, Diversification and Growth”, *Journal of Political Economy*, Vol. 105, No. 4.
- ALTER, R. (1990), “Export Processing Zones for Growth and Development: The Mauritian Example”, IMF Working Paper WP/90/122.
- BERTHÉLEMY, J.-C. (1999), “Comments on Gunning and Mash”, à paraître dans le compte-rendu de la conférence ABCDE en Europe, Banque mondiale, Paris.
- BERTHÉLEMY, J.-C. ET F. BOURGUIGNON (1996), “Growth and Crisis in Côte d’Ivoire”, Banque mondiale, Washington, D.C.
- BERTHÉLEMY, J.-C. ET L. SÖDERLING (1999a), “The Role of Capital Accumulation, Adjustment and Structural Change for Economic Take-off: Empirical Evidence from African Growth Episodes”, Centre de Développement de l’OCDE, Technical Paper 150 et CEPPI Working Paper 99-07. Également disponible sur <http://www.oecd.org/dev/pub/tp1a.htm> et <http://www.cepii.fr/DOCW.HTM>.
- BERTHÉLEMY, J.-C. ET L. SÖDERLING (1999b), “Trade and Development: An European View on African Issues”, rapport élaboré pour l’atelier “Regionalism and a Post-Lomé Trade Regime: Implications for Southern Africa”, Institute for Global Dialogue, Johannesburg.
- BERTHÉLEMY, J.-C. ET A. VAROUDAKIS (1996), *Politiques de développement financier et croissance*, Centre de Développement de l’OCDE, Paris.
- BERTHÉLEMY, J.-C. ET A. VOURC’H (1994), *Allègement de la dette et croissance*, Centre de Développement de l’OCDE, Paris.
- BERTHÉLEMY, J.-C. ET A. VOURC’H (1996), *La croissance au Sénégal : un pari perdu ?*, Centre de Développement de l’OCDE, Paris.
- BIGSTEN, A. ET S. KAYIZZI-MUGERWA (1999), “Is Uganda an Emerging Economy?”, polycopié, Centre de Développement de l’OCDE, Paris.
- COE, D.T. ET A.W. HOFFMAISTER (1998), “North-South Trade: Is Africa Unusual?”, IMF Working Paper WP/98/94.
- JOHANSSON, H. ET L. NILSSON (1997), “Export Processing Zones as Catalysts”, *World Development*, Vol. 25, No. 12.
- LUCAS, R.E. (1993), “Making a Miracle”, *Econometrica*, Vol. 61, No. 2.

NEHRU, V., E. SWANSON ET A. DUBEY (1993), "A New Database on Human Capital Stock: Sources, Methodology and Results", PR Working Papers, International Economics Department, Banque mondiale, Washington, D.C.

RODRIG, D. (1998), "Trade Policy and Economic Performance in Sub-Saharan Africa", NBER Working Paper No.6562.

WORLD BANK (1998) "Assessing Aid. What Works, What Does Not and Why", Oxford University Press, Oxford.

Premier Forum international sur les Perspectives africaines

PROGRAMME

Premier Forum international sur les Perspectives africaines

Coprésidents du Forum : Jorge Braga de Macedo, Président,
Centre de Développement de l'OCDE
Omar Kabbaj, Président, Banque africaine de développement

Séminaire d'experts

jeudi, 3 février 2000

Session I : Le processus de réforme en Afrique émergente

Président : Omar Kabbaj, Président, Banque africaine de développement

Présentation : Andrea Goldstein, Économiste principal,
Centre de Développement de l'OCDE

Commentateurs : T.W. Oshikoya, Administrateur, Division de la Recherche,
Banque africaine de développement
Riccardo Faini, Directeur exécutif, FMI

Session II : Gouvernance, réforme économique et croissance durable

Président : Jorge Braga de Macedo, Président, Centre de Développement de l'OCDE

Présentation : A. Hamdok, Économiste principal, Banque africaine de développement

Commentateurs : John Sender, School of Oriental and Asian Studies, Londres,
Royaume-Uni
Mustapha Kasse, Université Cheik Antah Diop, Dakar, Sénégal

Session III : Développement du capital humain

Président : Sally Shelton-Colby, Secrétaire générale adjoint, OCDE

Présentation : M.N. Hussain, Économiste en chef, Division de la recherche,
Banque africaine de développement

Commentateurs : Jacqueline Damon, Directeur, Club du Sahel, OCDE
Soumana Sako, Secrétaire exécutif, Fondation
pour le renforcement des capacités en Afrique (ACBF), Zimbabwe

Session IV : Quelles perspectives pour l'Afrique dans les 20 ans à venir ?

Président : Henock Kifle, Directeur, Institut africain de développement

Présentation : Jean-Claude Berthélemy, Consultant, Centre de Développement de l'OCDE
et Ludvig Söderling, Économiste, Centre de Développement de l'OCDE

Commentateurs : Michael Klein, Économiste en chef, Shell, Londres, Royaume-Uni
Steve Kayizzi-Mugerwa, Professeur associé,
Université de Gothenburg, Suède

Conférence publique

vendredi, 4 février 2000

Allocution d'ouverture : Philippe de Fontaine Vive, Directeur adjoint du Trésor, Dette, développement et marchés émergents, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, France

Remarques de bienvenue : Jorge Braga de Macedo, Président, Centre de Développement de l'OCDE

Introduction : Omar Kabbaj, Président, Banque africaine de développement

Session I : Le processus de réforme en Afrique émergente

Président : Jorge Braga de Macedo, Président, Centre de Développement de l'OCDE

Gerald M. Ssendaula, Ministre des Finances, du Plan et du Développement économique, Ouganda

Uschi Eid, Secrétaire d'État à la Coopération économique, Berlin, Allemagne

S.C. Nwokedi, Secrétaire Général du ministère des Finances, Nigeria

Rino Serri, Secrétaire d'État, ministère des Affaires étrangères, chargé des Affaires africaines et de l'aide au développement, Italie

Mabouso Thiam, Secrétaire exécutif, Réseau de l'entreprise en Afrique de l'Ouest (REAO), Sénégal

Session II : L'Afrique au 21e Siècle

Président : Omar Kabbaj, Président, Banque africaine de développement

Ismail Hassan Mohamed, Gouverneur de la Banque Centrale d'Égypte

Luís Filipe Marques Amado, Secrétaire d'État aux Affaires économiques internationales et à la Coopération, Portugal

Ahmed El Madani Diallo, Ministre de l'Économie, du Plan et de l'Intégration, Mali

Jean-Louis Terrier, Président, Credit Risk International, France

LISTE DES AUTEURS ET DES PARTICIPANTS

Coprésidents du Forum Jorge Braga de Macedo, Président, Centre de Développement de l'OCDE
Omar Kabbaj, Président, Banque africaine de développement

Auteurs, experts et intervenants — Séminaire d'experts

jeudi, 3 février 2000

Orlando Abreu	Conseiller auprès du Directeur Général, Direction générale du développement, Commission européenne
Jean-Claude Berthélemy	Consultant, Centre de Développement de l'OCDE
Federico Bonaglia	Chercheur, Centre de Développement de l'OCDE
Jean Bonvin	Professeur, IDHEAP, Université de Lausanne, Suisse
Joachim von Braun	Directeur, Centre for Development Research (ZEF), Bonn, Allemagne
Bruno Cabrillac	Chef du service de la Zone-Franc, Banque de France
Illaria Caetani	Centro Studi Luca D'Agliano, Italie
Jean-Pierre Cling	ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie Direction des Relations économiques extérieures, France
Daniel Cohen	Consultant, Centre de Développement de l'OCDE
Luigi Galleani D'Agliano	Président, Centro Studi Luca d'Agliano, Italie
Jacqueline Damon	Directeur, Club du Sahel, OCDE
Riccardo Faini	Directeur exécutif, Fonds monétaire international
Kiichiro Fukasaku	Chef de Division de la Recherche, Centre de Développement de l'OCDE
Mandla Gantsho	Vice-président Finances, Finance Development Bank of Southern Africa
Andrea Goldstein	Économiste principal, Centre de Développement de l'OCDE
Abdallah Hamdok	Économiste principal, Banque africaine de développement
Adrian Hewitt	Overseas Development Institute, Londres, Royaume-Uni
Ulrich Hiemenz	Directeur, Centre de Développement de l'OCDE
Paul Hoebink	Professeur, Université de Nijmegen, Pays-Bas
M.N. Hussain	Économiste principal, Banque africaine de développement

Mustapha Kasse	Faculté de Sciences économiques et de Gestion Université Cheik Antah Diop
Steve Kayizzi–Mugerwa	Direction de l'Économie, Université de Gothenburg, Suède
Henock Kifle	Directeur, Institut Africain de Développement
Michael Klein	Economiste en chef, Shell, Londres, Royaume–Uni
Richard Kohl	Économiste principal, Centre de Développement de l'OCDE
Adama Konate	Département des risques–pays, Société Générale, France
Roberto Longo	Chercheur, Centre de Développement de l'OCDE
Mukela Luanga	Organisation mondiale du commerce
Allechi M'bet	Doyen, Université d'Abidjan, Côte d'Ivoire
Françoise Nicolas	Institut français des relations internationales (IFRI), France
Ludger Odenthal	Chargé d'affaires économiques, CNUCED, Suisse
T.W. Oshikoya	Administrateur, Division de la Recherche, Banque africaine de développement
Ademola Oyejide	Université d'Ibadan, Nigeria
Sheila Page	Overseas Development Institute, Londres, Royaume–Uni
Soumana Sako	Secrétaire Exécutif de la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique (ACBF), Zimbabwe Ancien Premier Ministre du Mali
John Sender	School of Oriental and Asian Studies Londres, Royaume–Uni
Patrick Sevaistre	Club du Sahel, OCDE
Mc Callum Sibandé	Directeur adjoint, chargé des prêts multilatéraux, Ministère des Finances, Malawi
Ludwig Söderling	Économiste, Centre de Développement de l'OCDE
Amos Tincani	Chef de l'Unité chargée de la Recherche et du Développement, Direction générale du développement, Commission européenne
Maboussou Thiam	Secrétaire exécutif, Réseau de l'entreprise en Afrique de l'Ouest (REAO), Sénégal

Réunion à haut niveau (4 février 2000)

Luis Filipe Marques Amado	Secrétaire d'État aux Affaires économiques internationales et à la coopération, ministère des Affaires étrangères, Portugal
S.E. Ahmed El Madani Diallo	Ministre de l'Économie, du Plan et de l'Intégration, Mali
Uschi Eid	Secrétaire d'État à la Coopération économique, Allemagne
Philippe de Fontaine Vive	Directeur adjoint du Trésor, Dette, développement et marchés émergents, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, France
Ismail Hassan Mohamed	Gouverneur de la Banque centrale d'Égypte
S.C. Nwokedi	Secrétaire général du ministère des Finances, Nigeria
Rino Serri	Secrétaire d'État, ministère des Affaires étrangères, chargé des affaires africaines et de l'aide au développement, Italie
Gerald M. Ssendaula	Ministre des Finances, du Plan et du Développement économique, Ouganda
Jean-Louis Terrier	Président, Credit Risk International, France
Maboussou Thiam	Secrétaire exécutif, Réseau de l'Entreprise en Afrique de l'Ouest (REAO), Sénégal

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, France

Florence Tordjman Division du Trésor

Secrétariat de l'OCDE

(outre les personnes mentionnées dans le programme)

Comité d'aide au développement

Jean-Claude Faure Président du CAD

Direction de la coopération pour le développement

Dag Ehrenpreis Conseiller spécial

Jon Ebersole Administrateur

Kaori Myamoto Administrateur

Elisabeth Thioléron Administrateur

Banque africaine de développement

Robert Mondeil Administrateur principal

Dorte Kabell Assistante au Président

Centre de Développement de l'OCDE

Catherine Duport Administrateur principal

Colm Foy Chef, Unité Communication

Henny Helmich Chef, Unité Coopération extérieure et Dialogue
sur les politiques

Irène Hors Économiste

Katherina Michaelowa Économiste

David O'Connor Économiste principal

Charles Oman Économiste principal

Secrétariat du Forum

Simone Bourard

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(41 2000 04 2 P) ISBN 92-64-27644-0 – n° 51272 2000