



Ajustement et croissance en Afrique subsaharienne

Le chantier inachevé

Après une crise prolongée, les pays d'Afrique subsaharienne amplifient leurs efforts de réforme et connaissent une accélération de leur croissance économique. Ces avancées restent toutefois fragiles, et les progrès ne seront durables que si ces pays renforcent les programmes de réforme actuels et apportent des solutions aux graves conflits qui menacent la région.

Evangelos A. Calamitsis

LES PAYS d'Afrique subsaharienne semblent avoir parcouru un cercle complet, qui les ramène dans la situation où ils se trouvaient il y a quarante ans, lorsque la plupart ont accédé à l'indépendance au milieu de grands espoirs de progrès économique et social rapides, parallèlement à la consolidation des nouveaux États-nations. Ces espoirs se sont dans l'ensemble matérialisés au cours des années 60, qui ont vu la production et le revenu réel par habitant augmenter sensiblement. Puis, la plupart des économies ont stagné dans les années 70 avant que ne commence le fléchissement des années 80. Quelques pays ont certes lancé de vastes programmes d'ajustement et de réforme qui se sont soldés par des succès considérables, mais les résultats économiques de l'ensemble de la région sont restés décevants, le revenu réel par habitant a baissé et la pauvreté a augmenté sur tout le continent. Aujourd'hui, à l'orée du troisième millénaire, de nouveaux signes de progrès économique et une plus large adhésion aux réformes augurent bien de l'avenir. Cependant, les pays d'Afrique subsaharienne doivent poursuivre et renforcer leurs efforts de réforme, et des mesures s'imposent d'urgence pour résoudre les graves conflits qui menacent l'avenir du continent, car, s'il n'en était pas ainsi, les perspectives économiques de l'Afrique s'obscurciraient de nouveau et une chance exceptionnelle de progrès durable serait perdue.

La crise des années 70 et 80

Comme on peut le lire dans un grand nombre d'études, des chocs extérieurs et des facteurs intérieurs ont contribué aux médiocres résultats économiques de l'ensemble de l'Afrique subsaharienne durant les deux dernières décennies. En fait, de nombreux pays, et en particulier les plus pauvres, ont été durement éprouvés par la hausse des prix des importations, la baisse de ceux des exportations et par de graves sécheresses. Néanmoins, la détérioration s'explique le plus souvent avant tout par des politiques économiques inappropriées, qui ont faussé les prix (et notamment surévalué les taux de change), entraîné de mauvais choix d'investissement, creusé les déficits budgétaires, fait se multiplier les entreprises publiques fonctionnant à perte, accru les pressions inflationnistes et abaissé la compétitivité internationale. En outre, la gestion des affaires publiques s'est gravement détériorée, comme l'ont bien montré l'affaiblissement du cadre juridique et du système judiciaire ainsi que la gestion frauduleuse des ressources publiques, en particulier dans le cas de la commercialisation des ressources minières et des productions végétales essentielles. L'acuité de ces problèmes a été aggravée par l'augmentation rapide de la population, le fait que la mise en valeur des ressources humaines a été négligée et que l'infrastructure s'est détériorée, tandis que les conflits ethniques et l'instabilité poli-

tique sévissaient périodiquement. Afin de lutter contre la contraction de leurs ressources intérieures, de nombreux États ont recouru largement à l'emprunt extérieur pour financer la consommation et l'investissement, mais, en raison de la rentabilité de plus en plus faible des dépenses publiques, le fardeau de la dette extérieure est souvent devenu insoutenable tandis que les arriérés s'accumulaient.

Le redressement économique des années 90

Devant l'aggravation de la crise, de plus en plus de pays ont entrepris vers la fin des années 80 et au début des années 90 d'appliquer de vastes programmes d'ajustement et de réforme, qui bénéficiaient souvent du soutien du FMI et de la Banque mondiale. Certains d'entre eux ont connu des échecs initiaux, mais ces programmes ont peu à peu fait sentir leurs effets dans la plupart des pays, car ils s'attaquaient à la fois aux problèmes macroéconomiques existants et aux entraves structurelles à la croissance; aussi, à partir de 1995, les résultats économiques de l'ensemble de la région se sont-ils redressés de manière très nette.

Selon les chiffres les plus récents, le PIB réel de l'Afrique subsaharienne a progressé de plus de 4 % par an entre 1995 et 1998, taux représentant le quadruple environ de celui des quatre années précédentes, et une hausse du revenu réel par habitant s'est donc dessinée dans de nombreux pays; si l'on fait abstraction des deux plus grandes économies de la région — l'Afrique du Sud et le Nigéria —, le PIB réel de l'Afrique subsaharienne a augmenté en moyenne de près de 5 % par an. Au cours de cette période, le taux a dépassé 5 % dans la zone franc CFA, sous l'effet du vif redressement économique qui a suivi la dévaluation opérée en janvier 1994 (après avoir été longtemps repoussée) et renforcée ensuite par des mesures financières et des réformes structurelles. Dans le même temps, le taux moyen d'inflation de la région est tombé de son point culminant de 47 % atteint en 1994 à 10 % (estimation) en 1998. De même, les déséquilibres financiers intérieur et extérieur ont été réduits nettement jusqu'à la fin de 1997, et ce processus se serait poursuivi en 1998 si la crise asiatique n'avait pas pesé sur les cours mondiaux de certains produits primaires (en particulier le pétrole).

En conséquence, pour la première fois en une génération, on constate de plus en plus de signes de progrès économiques en Afrique subsaharienne. Il semble bien que de saines politiques budgétaires et monétaires menées avec détermination ont remédié dans une grande mesure aux déséquilibres macroéconomiques sous-jacents. En outre, d'importantes réformes structurelles — dont la levée du contrôle des prix intérieurs, la formation des taux d'intérêt sur le marché, la libéralisation des taux de change et des régimes de commerce, la restructuration ou la privatisation d'entreprises publiques, la réforme des secteurs financiers et celle des codes des investissements et du droit du travail — ont contribué à supprimer les distorsions et à améliorer l'efficacité économique globale. De nombreux pays ont aussi mené à bien de grandes réformes des systèmes de commercialisation des produits agricoles, qui ont permis aux producteurs de recevoir des prix plus élevés et ont, par conséquent, augmenté les raisons de produire. De plus en plus de pays attachent une attention grandissante à la qualité de la croissance, comme en témoignent leurs réformes

centrées sur la réduction de la pauvreté, la priorité accrue étant donnée aux dépenses publiques relatives à la santé, à l'éducation et à d'autres services sociaux de base. La mise en oeuvre de ces politiques économiques est allée de pair avec une libéralisation politique et une participation plus forte aux activités politiques qui sont de nature à favoriser le consensus entre l'État et la société civile. Ces avancées pourraient fort bien se révéler durables, car elles s'appuient sur une amélioration du contexte de politique économique intérieur plutôt que sur des développements extérieurs fortuits.

Cependant, la région a beaucoup à faire pour regagner le terrain perdu depuis vingt ans et pour mieux s'intégrer à l'économie mondiale. En particulier, la croissance économique n'est pas assez rapide pour permettre aux pays d'Afrique subsaharienne de combler leur retard sur d'autres pays en développement, de créer les possibilités d'emploi nécessaires pour absorber une main-d'oeuvre en augmentation rapide et de faire baisser réellement une pauvreté généralisée. Il faut donc porter et maintenir la hausse moyenne du PIB réel à 7 à 8 % par an. Bien que relativement élevés, ces taux sont réalisables, comme on a pu le voir récemment en Côte d'Ivoire, en Éthiopie, au Mozambique et en Ouganda. Cet objectif suppose que l'investissement passe de son niveau actuel de 17-18 % du PIB à plus de 25 % (niveau observé durant les périodes de forte croissance durable en Asie et en Amérique latine) et que l'on améliore la productivité. Dans le même temps, étant donné la baisse indiscutable de l'aide publique au développement, les pays d'Afrique devront accroître nettement leur taux d'épargne intérieure et attirer des capitaux privés — en particulier les investissements directs étrangers — afin que s'accélérent leur croissance et leur développement.

Le chemin de la croissance durable

Étant donné la situation actuelle de la région, quelles orientations devraient être données pour obtenir une croissance plus dynamique et plus durable dans les années à venir? Il est évident que chaque pays d'Afrique subsaharienne devra mettre au point la stratégie qui correspond le mieux à sa situation. Il n'en reste pas moins, au vu des expériences et des études relatives aux principaux problèmes, qu'un consensus se fait jour et que l'Afrique devra privilégier les mesures et les réformes suivantes :

- *Développer le secteur privé, principal moteur de la croissance.*

Comme l'ont montré un certain nombre d'études empiriques, l'investissement privé influe beaucoup plus sur la croissance que ne le fait l'investissement public; or, en Afrique subsaharienne, l'augmentation de l'investissement privé, aussi bien intérieur qu'extérieur, a été freinée par le coût élevé des transactions et par le sentiment que l'activité économique se heurte à de grandes incertitudes sur le continent africain en général. Il est donc indispensable de promouvoir un contexte qui soit favorable à l'investissement privé — qui engendre la confiance dans le caractère durable des politiques macroéconomiques appropriées, qui assure les infrastructures et la main-d'oeuvre qualifiée nécessaires et qui instaure une réglementation et un système judiciaire transparents, équitables et efficaces garantissant le droit de propriété et l'exécution des contrats.

- *Promouvoir la bonne gestion des affaires publiques sous tous ses aspects.* Dans la plupart des pays, cela nécessitera que

**«L'AFRIQUE
SUBSAHARIENNE
EST EXPOSÉE ...
À DE GRAVES
CONFLITS SÉVISSANT
DANS PLUSIEURS
PARTIES DE LA
RÉGION. L'UNE
DES PRIORITÉS EST
DONC DE PARVENIR
À PROMOUVOIR
LA PAIX ET
LA SÉCURITÉ.»**

On redéfinisse le rôle du secteur public, afin que l'État puisse se désengager des activités directes de production et de commercialisation pour renforcer ses fonctions spécifiques, notamment la prestation effective des services publics indispensables et la mise en place des grandes infrastructures. En outre, la plupart des gouvernements devront entreprendre avec plus de détermination de restructurer et de privatiser les entreprises publiques de manière à réduire les subventions budgétaires, à étendre le champ d'activité du secteur privé et à accroître l'efficacité économique globale. Plus généralement, ils devront s'assurer que la gestion des ressources publiques s'effectue dans des conditions de transparence et de responsabilité intégrales, que les procédures de passation des marchés sont revues et que les rapports d'audit de comptes, notamment budgétaires, sont examinés de près et publiés périodiquement. Il importera au plus haut point que les opérations des administrations publiques soient irréprochables et que toutes les formes de corruption et de copinage soient éliminées.

• *Consolider la stabilité macroéconomique par la poursuite de saines politiques budgétaires et monétaires, notamment des taux de change et des taux d'intérêt réalistes.* En particulier, il sera indispensable d'assainir les finances publiques, ce qui exigera, entre autres, le renforcement des administrations de l'impôt et des douanes et la compression des dépenses non prioritaires afin d'affecter plus de ressources aux dépenses de développement et aux dépenses sociales. On pourra ainsi réduire davantage l'emprunt bancaire et les déficits des administrations publiques, donc accroître les possibilités de financement du secteur privé par les banques, faciliter la gestion monétaire et freiner l'inflation.

• *Accélérer la libéralisation du commerce extérieur en vue d'améliorer la compétitivité des producteurs intérieurs et d'augmenter le rythme de l'intégration de l'Afrique subsaharienne à l'économie mondiale.* Le commerce extérieur est certes plus libéral à présent dans toute la région, mais les régimes de commerce restent sensiblement plus complexes et plus restrictifs qu'ailleurs. Les taux des droits d'importation sont encore trop élevés et trop dispersés, pour des raisons tenant à la grande dépendance des pouvoirs publics à l'égard de cette source de recette budgétaire, mais aussi à la fréquence des exonérations statutaires ou ponctuelles. La suppression de ces exonérations, de préférence dans le cadre de réformes fiscales à moyen terme, permettrait d'abaisser les droits plus rapidement. L'objectif devrait être de parvenir, dans trois à cinq ans, à établir une structure tarifaire très simplifiée et plus transparente, qui ne comporterait qu'un petit nombre de taux (allant de 0 à 20 %), dont la moyenne s'établirait à environ 10 %.

• *Renforcer l'intégration économique.* Dans diverses parties de l'Afrique subsaharienne, les pouvoirs publics intensifient leur coopération économique et coordonnent leurs politiques dans des cadres régionaux. Ces tendances devront être intensifiées

afin de faciliter la libéralisation du commerce extérieur aux plans régional et mondial. Une intégration régionale efficace permettrait à de nombreux pays de surmonter l'obstacle que constituent leurs dimensions relativement réduites et de réaliser de plus grandes économies d'échelle tout en accroissant leur capacité à commercer au plan mondial. Cette intégration constituerait aussi un cadre dans lequel les pays coopéreraient en vue de développer les infrastructures communes (dans les transports et les télécommunications aussi bien que la banque et l'assurance), ce qui augmenterait leurs moyens de participer au commerce mondial. En outre, les contraintes qu'implique l'appartenance à des regroupements régionaux pourraient aider les pays à maintenir l'élan donné à l'ajustement et aux réformes sur des plans difficiles tels que l'harmonisation des codes des investissements et de la fiscalité, l'abaissement des droits d'importation, la rationalisation

des systèmes de paiement, la restructuration des secteurs financiers et la réforme des marchés du travail. D'une manière plus générale, les organisations régionales africaines seront dans la nécessité de promouvoir une libéralisation non discriminatoire du commerce multilatéral, afin de permettre à leurs membres de s'intégrer davantage à l'économie mondiale.

• *Étendre et renforcer la réforme des secteurs financiers.* La restructuration des secteurs financiers a certes progressé sensiblement dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, mais la plupart des banques centrales n'ont pas encore l'autonomie nécessaire; en outre, ces secteurs restent étroits et éprouvent des difficultés à mobiliser l'épargne intérieure ainsi qu'à attirer les capitaux privés étrangers, les institutions bancaires sont fragiles et l'intermédiation laisse à désirer. Dans la période à venir, des mesures urgentes s'imposeront donc pour atteindre les objectifs suivants : garantir l'indépendance des banques centrales et s'assurer qu'elles rendent tous les comptes nécessaires; approfondir et élargir les marchés de capitaux; créer ou renforcer les institutions chargées de la réglementation et de la supervision prudentielle des banques; mener à bien la réorganisation des banques commerciales fragiles et améliorer le recouvrement des prêts; ouvrir les secteurs bancaires à une saine concurrence et aux pratiques internationales optimales en matière de gestion bancaire, en particulier grâce à la privatisation; et renforcer le cadre juridique de l'activité bancaire. De même, des institutions financières spécialisées et des instruments de mobilisation de l'épargne à long terme devront être créés, et il sera nécessaire d'établir des techniques efficaces d'ouverture de crédits aux secteurs ruraux.

• *Agir en faveur de la valorisation des ressources humaines et du développement social.* Il est de la plus haute importance d'agir dans ce domaine pour soutenir une croissance plus forte et pour réduire la pauvreté. Cette action exigera que l'on augmente la quantité et la qualité des services de santé de base, d'éducation et d'autres services hautement prioritaires, afin que

les indicateurs sociaux témoignent d'améliorations appréciables et durables. Dans le même temps, des filets de sécurité sociale judicieusement conçus en fonction des besoins devront être mis en place, sur la base d'une évaluation sociale précise, afin d'atténuer les conséquences négatives que l'ajustement pourrait avoir pour les plus pauvres et les plus vulnérables.

• **Accroître les capacités d'administration et de gestion, mesure essentielle pour mener à bien les réformes nécessaires.** La définition et l'application des mesures économiques souffrent encore dans la plupart des pays d'Afrique d'une mauvaise capacité de gestion, ainsi que de la faiblesse des structures institutionnelles et administratives. Souvent, les fonctionnaires sont trop nombreux et trop mal payés pour être efficaces et réagir promptement comme l'exige l'évolution. Par conséquent, les efforts visant à augmenter les capacités devraient comporter un volet essentiel — la mise en place d'une fonction publique aux effectifs allégés, à la formation améliorée et aux motivations renforcées, dont les traitements seraient basés sur les résultats. Une telle réforme, parallèlement au développement de la décentralisation et de la délégation de compétences, aiderait les pouvoirs publics à assurer les services indispensables avec une efficacité accrue. Le renforcement des capacités devrait aussi s'étendre au secteur privé, grâce à la mise en place d'institutions appropriées et de mesures destinées à accroître le rôle des organisations non gouvernementales et à permettre aux femmes de participer pleinement au processus de croissance.

Le rôle des partenaires de développement

La réalisation des objectifs de cette stratégie — élever le taux de croissance et réduire la pauvreté — dépendra essentiellement de la mesure dans laquelle les pays d'Afrique subsaharienne feront leur le processus de réforme et appliqueront de manière continue des politiques saines. Les efforts de réforme n'en devront pas moins bénéficier du soutien des partenaires des nations d'Afrique subsaharienne — les pays avec lesquels elles entretiennent des relations bilatérales — et des institutions financières internationales.

Les partenaires bilatéraux de l'Afrique, en particulier les principaux pays industrialisés, peuvent contribuer au succès du continent en maintenant des politiques favorables à l'expansion économique mondiale et à la stabilité financière; en ouvrant leur marché aux produits pour lesquels les pays africains disposent, ou pourraient disposer, d'un avantage comparatif et en supprimant progressivement les mesures de protection distorsionnistes; en augmentant leur aide aux pays fermement résolus à réaliser des programmes de réforme énergiques; en participant à la lutte contre la corruption et en s'assurant que les organisations internationales et régionales disposent des moyens nécessaires pour s'acquitter de leurs tâches statutaires.

Les institutions financières internationales — le FMI et la Banque mondiale — devront elles aussi continuer à soutenir les efforts d'ajustement et de réforme de l'Afrique par des conseils en matière de politique économique, ainsi que des concours fi-



M. Evangelos A. Calamitsis a dirigé le Département Afrique du FMI jusqu'à son départ à la retraite fin novembre 1998.

nanciers et techniques. Dans tous ces domaines, ces institutions auront des rôles importants à jouer. La contribution et le rôle futurs du FMI gagneront probablement à ce que l'institution :

- maintienne son soutien aux programmes vigoureux — surtout dans le cadre de la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR), par laquelle le FMI accorde des prêts concessionnels — et s'assure des ressources nécessaires pour que la FASR se finance elle-même dès 2005;
- prenne rapidement, de concert avec la Banque mondiale, les mesures nécessaires pour appliquer intégralement l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE);
- fasse bénéficier de la facilité d'aide aux pays sortant de conflits ceux qui viennent de traverser des périodes d'agitation politique, de troubles civils ou des conflits armés;
- intensifie son assistance technique et ses programmes d'aide à l'appui du renforcement des capacités et des réformes institutionnelles,

notamment en améliorant les statistiques conformément aux normes internationales de divulgation des données, ainsi qu'aux pratiques optimales de supervision bancaire et de transparence budgétaire;

- suive une approche volontariste en préconisant des mesures et en aidant les pays membres à combattre la gestion frauduleuse des ressources publiques;
- contribue, en s'inspirant des enseignements de la récente crise financière internationale, au renforcement de l'architecture du système financier international afin de limiter la fréquence et l'intensité des chocs futurs qui seraient préjudiciables à la croissance mondiale et à la stabilité financière.

Conclusion

L'Afrique subsaharienne a opéré un véritable retournement de sa situation économique globale au cours des dernières années, en s'appuyant essentiellement sur des politiques macroéconomiques améliorées et sur des réformes structurelles. La situation n'en demeure pas moins fragile. L'Afrique subsaharienne est exposée à de nombreux risques de regain de la crise, notamment du fait de graves conflits sévissant dans plusieurs parties de la région. Par conséquent, l'une des priorités est de parvenir à promouvoir la paix et la sécurité grâce à une action visant à prévenir les conflits et à résoudre promptement les différends; ce faisant, on contribuerait à l'apparition d'un contexte général dans lequel de saines politiques économiques et financières auraient les meilleures chances de succès. Pour obtenir une croissance plus forte et abaisser durablement la pauvreté, la plupart des pays devront appliquer avec détermination des programmes de réforme privilégiant le développement du secteur privé, la bonne gestion des affaires publiques, le renforcement de la stabilité macroéconomique et l'accélération des réformes structurelles et institutionnelles. De tels objectifs devraient être à la portée de l'Afrique subsaharienne et, si les pays cherchent à les atteindre par des actions vigoureuses s'appuyant sur un large consensus national, ces efforts devraient ouvrir la voie à un accroissement de la confiance et au progrès de la région pendant le nouveau millénaire. **F&D**