

Le nécessaire renforcement des politiques nationales et de l'aide internationale

Evangelos A. Calamitsis

LA MONDIALISATION — ou le processus d'intégration internationale — s'est fortement accélérée au cours des cinquante dernières années, en grande partie grâce à l'essor spectaculaire du commerce et des flux de capitaux et aux extraordinaires avancées des technologies de l'information et des communications. En s'accroissant, ce phénomène a eu des retombées positives importantes pour le développement socioéconomique mondial, comme en témoignent la croissance sans précédent de la production mondiale et du revenu réel par habitant et, plus généralement, les progrès décisifs en termes de bien-être.

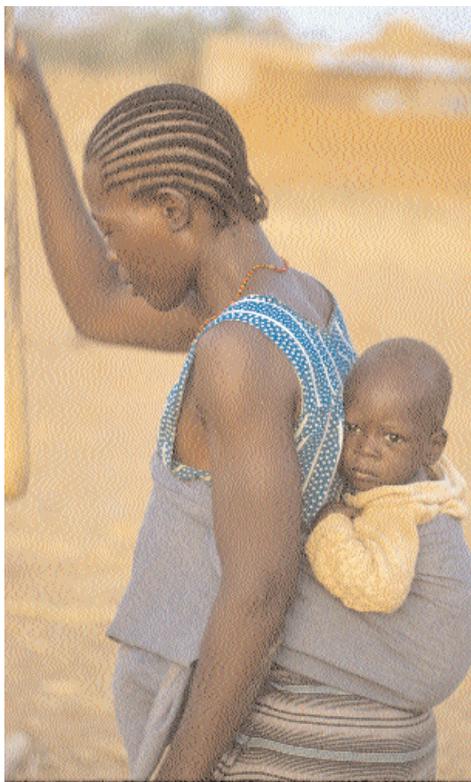
Toutefois, la répartition n'a pas été équitable puisque les inégalités de revenu entre les pays riches et les pays pauvres, ainsi qu'au sein de nombreux pays, se sont aggravées. Aujourd'hui, près de la moitié de la population mondiale, soit 2,8 milliards de personnes sur un total de 6 milliards, vit toujours avec moins de 2 dollars par jour, et un cinquième (1,2 milliard d'individus) avec moins de 1 dollar. Ces disparités et d'autres problèmes tels que la volatilité des flux de capitaux sont devenus des sujets de préoccupation majeurs dans le monde entier. Pour autant, il ne faut pas voir dans l'ouverture croissante des économies la cause des écarts de revenu et de l'instabilité financière. Même si la mondialisation n'est pas un processus parfaitement bénin, elle constitue un moteur puissant de la prospérité et n'a rien d'éphémère. Fondamentalement, il s'agit d'identifier les politiques et les réformes les plus aptes à induire une croissance durable qui profitera à tous sans exception.

Depuis le début des années 70, certains pays en développement, notamment en Asie de l'Est, ont substantiellement comblé l'écart de revenu avec les économies avancées. En revanche, de nombreux autres pays ont progressé plus lentement sur cette voie, tandis que d'autres encore ont vu le fossé se creuser. En Afrique subsaharienne, l'écart de revenu avec les pays avancés s'est accentué et le revenu par habitant a effectivement chuté (en valeur absolue) dans certains pays. La part de cette région du monde dans les échanges internationaux a diminué, même pour les exportations de produits de base traditionnels, et l'investissement direct étranger s'est généralement maintenu à des niveaux très faibles.

En ce début de troisième millénaire, l'Afrique subsaharienne fait donc figure de lanterne rouge. Les défis qu'il lui faut relever sur le plan du développement sont immenses. Le revenu réel moyen par habitant, l'épargne et l'investissement sont globalement les mêmes que dans les années 70. Malgré l'amélioration des services d'éducation et de santé dans un certain nombre de pays africains, les indicateurs sociaux de la région sont parmi les plus bas de la planète (voir tableau). Plus inquiétant encore, le VIH/SIDA a progressé dans des proportions alarmantes dans de nombreux pays. Outre la perte de vies qu'il entraîne, ce fléau constitue une menace sévère pour la croissance et le développement économiques.

Les causes d'une croissance inadéquate

Pourquoi la croissance subsaharienne est-elle inférieure à celle des autres régions du monde depuis le



Quelques indicateurs sociaux de pays à revenu faible ou intermédiaire

	Population vivant avec moins de 1 dollar par jour (pourcentage)		Pourcentage d'adultes analphabètes 1999	Espérance de vie à la naissance (années) 1999	Taux de mortalité infantile (pour 1000) 1999	Prévalence du VIH (en pourcentage des adultes âgés de 15 à 49 ans) 1999
	1990	1998				
Asie de l'Est et Pacifique	27,6	14,7	15	69	35	0,22
Europe de l'Est et Asie centrale	1,6	3,7	3	69	21	0,18
Amérique latine et Caraïbes	16,8	12,1	12	70	30	0,58
Moyen-Orient et Afrique du Nord	2,4	2,1	36	68	44	0,03
Asie du Sud	44,0	40,0	46	63	74	0,56
Afrique subsaharienne	47,7	48,1	39	47	92	8,38
Total	29,0	23,4	25	64	59	1,19

Sources : Banque mondiale, *Les perspectives de l'économie mondiale et les pays en développement* (Washington, 2001); *Indicateurs du développement dans le monde* (Washington, 2001).

début des années 70? C'est la première question qui vient souvent à l'esprit, et les études et analyses approfondies effectuées en Afrique ou ailleurs ont fréquemment avancé les causes suivantes :

- conditions géographiques et démographiques défavorables;
- perturbations des termes de l'échange et autres chocs extérieurs;
- insuffisances des politiques macroéconomiques et, plus particulièrement, inadéquation des politiques budgétaires;
- échecs des politiques structurelles;
- carences dans la gestion des affaires publiques (ou mauvaise «gouvernance») et, plus particulièrement, gestion défailante des recettes issues de la production et de l'exportation des principales matières premières agricoles, des minerais et du pétrole;
- instabilité politique et conflits.

Il est certain que la géographie et la démographie, ainsi que les termes de l'échange, sont des paramètres sur lesquels les pouvoirs publics ont peu d'emprise et qui ont affecté les résultats de nombreux pays africains, en particulier des plus pauvres. Néanmoins, les politiques et les facteurs intérieurs ont constitué des freins encore plus puissants à l'émergence de conditions favorables à l'investissement et à la croissance.

Dans les années 70 et une grande partie des années 80, la plupart des pays africains ont tenté de réaliser des progrès économiques et sociaux en réglementant les prix et les taux d'intérêt et de change, ou en imposant des restrictions touchant divers aspects de la production, de la distribution et du commerce. Parallèlement, malgré la détérioration des termes de l'échange, ils ont conduit des politiques budgétaires et monétaires expansionnistes, en recourant de plus en plus à la dette intérieure et extérieure pour financer les énormes déficits accusés par leur budget ou leurs entreprises publiques. Cette stratégie s'est révélée très préjudiciable au système des incitations et a perverti les choix d'investissement. Des services sociaux essentiels ont été négligés, la corruption a gagné du terrain, la compétitivité s'est essoufflée et la dette extérieure a atteint un niveau intenable. L'instabilité politique et les conflits ont aggravé la situation, entamant encore davantage la confiance des investisseurs et renforçant l'idée que cette région était la plus risquée au monde. Longtemps, la plupart des pays africains ont manifesté de la réticence vis-à-

vis des politiques et réformes axées sur le marché, pourtant nécessaires pour récolter les fruits de la mondialisation. Il s'en est suivi une stagnation, voire un déclin, des économies et une progression de la pauvreté.

Progrès récents et objectifs du développement

Les pays africains ont commencé à s'attaquer à ces problèmes et, pour la première fois en une génération, des signes d'amélioration sont désormais perceptibles. Outre ceux qui ont opté depuis déjà une dizaine d'années pour des politiques adaptées (notamment le Botswana, l'île Maurice et l'Ouganda), un nombre croissant d'autres pays (dont le Bénin, le Burkina Faso, le Mozambique, le Sénégal et la Tanzanie) ont largement modifié le cadre d'action de leurs pouvoirs publics, ce qui a permis une augmentation significative de la croissance de la production et du revenu réel par habitant et la progression de certains indicateurs sociaux.

Il reste que les pays d'Afrique subsaharienne ont encore beaucoup à faire pour combler le retard accumulé ces trente dernières années et pouvoir commencer à rattraper les autres pays en développement. Précisons notamment que les résultats actuels de cette région sont trop médiocres pour que les objectifs de développement internationaux fixés, dans la plupart des cas, pour 2015 et concernant la réduction de la pauvreté, l'éducation, la santé, l'égalité entre les sexes et la viabilité de l'environnement puissent être atteints. (Ces objectifs, ainsi qu'un appel à un partenariat mondial pour le développement, ont récemment été rappelés et incorporés au plan de campagne pour la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire des Nations Unies, qui a été adoptée en septembre 2000 par 147 chefs d'État ou de gouvernement.) Pour y parvenir, notamment pour réduire de moitié l'incidence de l'extrême pauvreté (c'est-à-dire moins de 1 dollar par jour) entre 1990 et 2015, les pays d'Afrique subsaharienne devront faire en sorte que leur PIB réel progresse durablement de 7-8 % par an, soit à peu près le double du taux enregistré dans la seconde moitié des années 90. Il faudra en particulier que les grands pays comme l'Afrique du Sud ou le Nigéria affichent une croissance robuste pour améliorer les perspectives de croissance de toute la région.

Le défi fondamental que les pays africains doivent relever est donc de conjurer accélération de la croissance et réduction de la pauvreté dans un monde où l'interdépendance est de plus en plus forte. Même s'il n'existe pas de stratégie simple et universelle pour réussir le développement, les décideurs connaissent bien les éléments qui peuvent amener une croissance durable, respectueuse de l'équité et de la justice sociale. L'expérience montre généralement qu'il faut accroître l'investissement, particulièrement en favorisant l'initiative privée, intensifier le développement des ressources humaines et améliorer l'efficacité et la productivité économiques globales. Mais chaque pays subsaharien devra formuler sa propre stratégie et mettre en place un programme d'action détaillé adapté à ses spécificités. Pour être efficaces, ces stratégies devront s'appuyer sur des principes d'ouverture, de transparence et de participation afin d'assurer une large adhésion nationale aux buts recherchés et à l'orientation des politiques et des mesures.

Par conséquent, la sélection mais aussi le calendrier des politiques et des réformes économiques et sociales varieront forcément d'un pays subsaharien à l'autre. Toutefois, les précédents et l'expérience acquise jusqu'ici suggèrent que les pays africains devront renforcer leurs politiques macroéconomiques et leurs réformes structurelles pour maximiser les bienfaits de la mondialisation, pour voir leur croissance s'accélérer et la pauvreté reculer. Le message passe de mieux en mieux depuis quelques années, grâce à un certain nombre de programmes d'action aujourd'hui regroupés dans le cadre de la nouvelle initiative africaine. Aspect important, cette initiative reflète un attachement résolu au principe selon lequel les Africains doivent s'appropriier, diriger et approuver la mise en œuvre de politiques et de réformes intérieures profondes. Malgré tout, le succès des programmes de réforme africains passe par un renforcement et une meilleure coordination de l'aide technique et financière internationale.

Renforcement des politiques macroéconomiques

Compte tenu de la situation et des objectifs de nombreux pays africains, exposés dans leurs documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (qui forment la base des prêts concessionnels et allègements de dette consentis par le FMI, la Banque mondiale et d'autres partenaires du développement), il est assurément prioritaire de renforcer la stabilité macroéconomique et la compétitivité en conduisant de saines politiques budgétaire, monétaire et de taux de change.

À cet égard, la *politique budgétaire* aura un rôle crucial; tout en étant garante de la stabilité financière, elle devra également être conçue pour favoriser une plus forte croissance et la réduction de la pauvreté. Dans de nombreux cas, il



«Il sera indispensable de diminuer les dépenses improductives (dépenses militaires et subventions ou transferts aux entreprises publiques non rentables) et d'augmenter les dépenses en faveur des pauvres.»



sera donc nécessaire d'améliorer la rentabilité et le recouvrement de l'impôt au moyen de diverses mesures, y compris en réorientant le système fiscal pour qu'il repose moins sur les taxes sur le commerce extérieur que sur les impôts sur la consommation intérieure à assiette large, en réduisant les exonérations et en renforçant les administrations fiscales. Parallèlement, il sera indispensable de diminuer les dépenses improductives (dépenses militaires et subventions ou transferts aux entreprises publiques non rentables) et d'augmenter les dépenses en faveur des pauvres, afin d'améliorer la qualité des dépenses publiques et de fortifier la cohésion sociale. Il serait bon que cette réaffectation des ressources s'appuie sur un renforcement des systèmes de gestion des dépenses, notamment dans l'optique de surveiller de près les prestations et l'impact des services publics et des filets de protection sociale. Les emprunts bancaires de l'État devraient cependant être strictement limités, voire supprimés; les banques auraient ainsi davantage de latitude pour financer le secteur privé et la régulation monétaire serait facilitée.

Simultanément, la *politique monétaire* visera si possible à contenir la croissance de la masse monétaire pour maîtriser l'inflation. À cet effet, il serait souhaitable d'intensifier le recours aux instruments indirects de

contrôle monétaire, en particulier aux opérations d'open-market, en veillant néanmoins à ce que les taux d'intérêt soient librement déterminés par le marché.

S'agissant de la *politique de change*, l'inflexion vers une souplesse accrue des taux a permis de corriger des distorsions fondamentales dans de nombreux pays africains. Mais tous, sans exception, devront se souvenir qu'il est important de maintenir des taux de change réels compétitifs pour s'intégrer plus facilement dans l'économie mondiale, pour attirer les investisseurs et pour favoriser la diversification et la croissance des exportations.

Accélération des réformes structurelles

Tout en recherchant la stabilité macroéconomique, les pays africains devront accélérer les réformes structurelles pour supprimer les obstacles à l'investissement et à la croissance et réduire la pauvreté et les inégalités. L'ordre des priorités variera d'un pays à l'autre, mais certains aspects exigeront de toute une attention particulière.

Investir dans les ressources humaines et le renforcement des capacités. Conformément aux objectifs de développement internationaux, il sera impératif d'améliorer les programmes d'instruction élémentaire pour arriver à des taux de scolarisation primaire de 100 % et assurer un égal accès des filles et des garçons à l'enseignement primaire et secondaire. Il faudra aussi élargir et approfondir l'enseignement et la formation pour aider les pays subsahariens à combler le fossé numérique,

à exploiter au mieux le vaste gisement de connaissances constitué par l'Internet et à améliorer leur compétitivité sur les marchés mondiaux. De même, la baisse des taux de mortalité infantile, juvénile mais aussi maternelle réclamera une intensification des initiatives visant à développer les services de soins. Un autre aspect crucial sera le lancement de campagnes percutantes, destinées à combattre la pandémie de VIH/SIDA grâce à de vastes programmes de prévention, de soins et de thérapie.

Améliorer les infrastructures et encourager le développement agricole. Les carences importantes de l'infrastructure obligeront la plupart des pays à investir des montants substantiels dans les routes, les ports, l'assainissement, l'approvisionnement en électricité et les télécommunications. Les investissements dans les équipements de transport s'avéreront cruciaux pour les pays enclavés qui doivent renforcer leur intégration économique avec d'autres pays. Il faudra également transformer les pratiques agricoles et accroître la productivité liée aux cultures vivrières et aux produits agricoles d'exportation pour assurer une croissance économique durable et faire reculer la pauvreté.

Promouvoir la libéralisation des échanges et l'intégration économique régionale. Malgré les progrès significatifs réalisés dans les années 90 en matière de libéralisation des échanges, les pays d'Afrique subsaharienne doivent accélérer l'ouverture de leurs économies, notamment en simplifiant encore plus leurs systèmes tarifaires et en abaissant les droits d'entrée. En outre, le mouvement de libéralisation économique devra s'accompagner d'une promotion de l'intégration régionale. À condition d'être efficacement mise en œuvre, cette stratégie permettrait aux différents pays de surmonter les obstacles inhérents à la taille relativement modeste de leur économie, de renforcer leur capacité d'insertion dans le commerce mondial et d'attirer plus facilement les capitaux requis.

Promouvoir un système bancaire solide et le développement financier. Pour cela, de nombreux pays devront renforcer la réglementation prudentielle et le contrôle des banques, recapitaliser et restructurer les institutions faibles mais financièrement viables, améliorer le recouvrement des prêts, promouvoir les pratiques et normes internationales optimales dans la gestion des banques, et limiter les emprunts extérieurs à court terme ainsi que moderniser les systèmes de paiement. Il sera en outre important d'encourager la création d'institutions de microfinancement bien structurées, offrant les facilités d'épargne et de crédit nécessaires, en particulier aux pauvres des zones rurales.

Encourager l'investissement privé, y compris l'investissement direct étranger qui peut déboucher sur des avantages supplémentaires tels que des transferts de technologie et de savoir-faire ou un accès plus large aux marchés internationaux. Les politiques et les réformes précitées, couplées à la privatisation des entreprises publiques non rentables, faciliteront grandement l'investissement privé, intérieur et étranger. Mais la condition primordiale de l'instauration d'un environnement favorable à l'investissement privé sera la création d'un cadre réglementaire



Evangelos A. Calamitsis est ancien Directeur du Département Afrique du FMI.

crédible et d'un système juridique équitable et efficace, conçu pour protéger les droits de propriété, assurer le respect des contrats et permettre l'exercice d'une saine concurrence.

Promouvoir une bonne gestion des affaires publiques à tous les niveaux. Il s'agit sans doute de l'aspect le plus critique des réformes, car il conditionne la mise en œuvre des stratégies nationales en faveur d'une croissance plus rapide et plus équitable. L'exemple de la bonne «gouvernance» doit venir d'en haut : les dirigeants politiques doivent clairement démontrer leur volonté d'opter pour des politiques et des pratiques responsables. Leur engagement doit gagner toutes les branches de l'administration, de l'appareil judiciaire et la société dans son ensemble pour que le secteur public et les

entreprises soient dirigés de manière irréprochable et que toute forme de corruption disparaisse.

Nécessité d'un soutien international

À l'avenir, les pays d'Afrique subsaharienne devront redoubler d'efforts pour enregistrer une croissance stable et des progrès dans le domaine social. Leurs priorités respectives varieront forcément, mais des politiques macroéconomiques et des réformes structurelles plus sérieuses, assorties d'une bonne gouvernance à tous les niveaux, seront essentielles à leur réussite. Mais, sans paix ni sécurité, les objectifs de développement ne pourront être atteints. Il est donc urgent d'agir pour prévenir les conflits et régler rapidement les litiges.

Toutefois, afin d'optimiser l'impact et les chances de succès des programmes de réforme entrepris par les pays d'Afrique subsaharienne, un soutien renforcé de la communauté internationale serait souhaitable, dans le cadre d'un nouveau partenariat pour le développement. Les initiatives importantes déjà prises par des pays industriels et des institutions multilatérales comme le FMI et la Banque mondiale méritent d'être élargies et approfondies afin que les opportunités et les avantages offerts par la mondialisation profitent à tous les pays. La communauté internationale peut contribuer de manière décisive aux progrès de l'Afrique en favorisant une croissance régulière et non inflationniste de l'économie mondiale et en consolidant l'architecture financière internationale, ce qui permettrait d'éviter les crises majeures et de diminuer les risques d'instabilité des flux de capitaux; en soutenant activement les efforts en faveur d'un retour de la paix et de la sécurité dans les pays ravagés par la guerre; en ouvrant sans restriction les marchés des pays industriels aux pays pauvres — y compris à leurs produits agricoles, leurs textiles et leur confection —, tout en lançant un nouveau cycle de négociations commerciales axées sur le développement sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce; en consentant un allègement plus important et plus rapide de leur dette à tous les pays éligibles, dans le cadre du renforcement de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés; et en augmentant substantiellement l'aide publique au développement pour financer durablement des programmes de réduction de la pauvreté et de lutte contre le VIH/SIDA et d'autres maladies infectieuses. **F&D**