



Afrique : le

L'Afrique doit mettre à profit ses succès récents pour rattraper son retard

Abdoulaye Bio-Tchané et Benedicte Vibe Christensen

L'AFRIQUE A PARCOURU un long chemin. Pendant les décennies qui ont suivi l'indépendance, les pays d'Afrique subsaharienne ont connu des troubles civils et des politiques économiques faisant alterner freinage et relance de l'activité, ce qui a entraîné instabilité macroéconomique et forte inflation. Les routes, les voies ferrées, les ports et les infrastructures électriques se sont délabrés. De plus, des facteurs extérieurs sont souvent venus aggraver la situation : des périodes de sécheresse se sont succédé et les prix des matières premières ont fluctué. Les pays riches en ressources naturelles telles que le pétrole, l'or, le cuivre et les diamants ont souvent été victimes de la «malédiction des ressources», qui a aggravé le sort d'une grande partie de leur population. Tout en apportant leur soutien au continent, les

donateurs extérieurs n'ont pas toujours financé des projets offrant un rendement économique suffisant ou répondant aux besoins de développement locaux. Les uns après les autres, les pays ont vu leur dette s'accroître jusqu'à devenir insoutenable. Enfin, l'Afrique est frappée par le double fléau du paludisme et du VIH/sida, qui ont eu des effets dévastateurs sur les plans économique et humain.

Pourtant, les choses semblent s'améliorer dans l'ensemble du sous-continent. Dans la plupart des pays d'Afrique, les dirigeants sont désormais choisis démocratiquement. La prise de décision devient plus participative en s'appuyant davantage sur la société civile. Le nombre de pays en crise a diminué, même si des conflits persistent dans certains pays et régions. Menées avec détermination, les politiques macroéconomiques et les



De gauche à droite : ouvrier du bâtiment au Rwanda, production de lingots d'or en Afrique du Sud et contrôle de qualité dans une usine de textile en Érythrée.

bon moment

réformes économiques portent leurs fruits : les économies se développent plus vite et de façon plus stable qu'auparavant, et l'inflation recule. Dans les pays producteurs comme dans les pays importateurs de pétrole, les réserves de change, qui ont atteint un niveau record, servent à atténuer les chocs extérieurs, comme la hausse récente des cours du pétrole. Les pays qui réforment leur économie ont bénéficié d'allègements de dette sans précédents consentis par de multiples créanciers. En outre, la communauté internationale a promis d'accroître sensiblement son aide au cours des années à venir, et d'offrir ainsi aux pays africains une nouvelle occasion de libérer des ressources pour investir dans le capital humain et le capital fixe afin de promouvoir une croissance durable. Ces changements ne sont pas passés inaperçus à l'étranger. Les investisseurs

étrangers s'intéressent de plus en plus au continent africain, tant en ce qui concerne le marché intérieur de la dette que les investissements directs dans les industries extractives.

La transformation de l'environnement économique doit beaucoup aux idées qui sous-tendent le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) adopté par l'Union africaine en juillet 2002. Le NEPAD est fondé sur la prise en charge par l'Afrique elle-même mais en étroite collaboration avec les bailleurs de fonds internationaux, de son propre développement. Pour atteindre ses objectifs en matière de gouvernance, le NEPAD a mis en place un mécanisme de vérification par les pairs à l'échelle de l'Afrique, qui permet de mesurer les progrès accomplis sur le plan de la gouvernance politique, économique et au niveau des entreprises.

Il incombe maintenant aux décideurs africains de donner un vrai contenu à cette idée de l'Afrique. La croissance économique s'est accélérée dans nombre de pays, mais l'amélioration du niveau de vie n'a pas toujours été au rendez-vous. Les autorités se trouvent face à un dilemme. D'une part, les allègements de dette considérables consentis par les bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux ainsi que les promesses d'augmentation de l'aide faites par la communauté internationale, qui restent pour l'instant à l'état de promesse, ont suscité des attentes fortes chez la population, qui veut voir s'améliorer les services d'éducation et de santé ainsi que les infrastructures telles que les routes, les ports et les réseaux énergétiques. D'autre part, les autorités doivent veiller à ce que l'augmentation des dépenses cadre avec la capacité d'absorption des pays sans compromettre la stabilité macroéconomique et la maîtrise de l'inflation et en évitant les errements du passé dus à l'allocation peu judicieuse des ressources budgétaires. Bref, un véritable exercice de haute voltige.

La situation économique et la viabilité de la dette s'étant améliorées, nombreux sont les nouveaux bailleurs de fonds, privés et publics, qui s'intéressent à l'Afrique. Si les prêts concessionnels auxquels ont accès les pays ne suffisent pas à couvrir l'augmentation de leurs dépenses, les autorités sont tentées de contracter de nouveaux emprunts à des conditions non concessionnelles. Mais elles doivent le faire avec la plus grande prudence pour éviter le surendettement. Elles doivent aussi considérer les conditions dont sont assortis ces prêts, par exemple les liens avec les échanges bilatéraux ou l'utilisation des exportations futures comme garantie de remboursement. De même, en ce qui concerne l'investissement direct étranger, qu'il vise l'exploitation des ressources naturelles ou d'autres secteurs, les autorités doivent bien réfléchir avant d'accorder des concessions fiscales ou autres, qui risquent de grever les revenus futurs.

On le voit, la tâche est formidable et nécessite des gouvernements et des institutions solides. Elle suppose aussi une assistance de la communauté internationale, à la fois pour renforcer les capacités des pays et pour leur venir en aide financièrement, dans le respect du programme de développement de chaque pays. À condition d'être bien appliquées, les réformes peuvent améliorer considérablement le sort de la population africaine.

Des résultats remarquables

Considérée sur le long terme, la croissance récente du PIB réel de l'Afrique est remarquable (graphique 1). Après avoir atteint environ 5 % en 2005 et 2006, elle devrait avoisiner 6 % en 2007, le meilleur résultat depuis des décennies. Les pays africains exportateurs de pétrole, dont l'Angola, la Guinée équatoriale, le

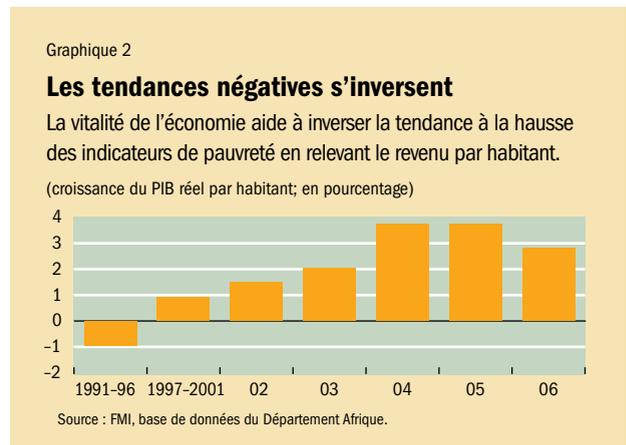
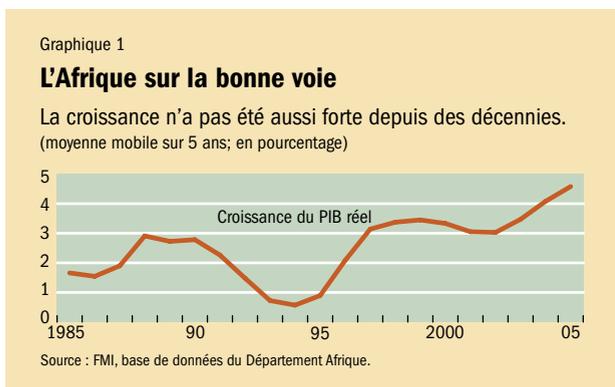


Sur une plate-forme pétrolière au Nigéria.

Nigéria et la République du Congo, ont naturellement bénéficié de la hausse des cours et de l'augmentation de la production de pétrole, mais la croissance économique est aussi vigoureuse dans les pays qui importent du pétrole. Ce qui est frappant par rapport au passé, c'est qu'elle est généralisée : la moitié des pays importateurs de pétrole peuvent s'attendre à voir leur croissance économique dépasser 5 % en 2006 et 2007.

Le dynamisme de l'économie mondiale a rehaussé la demande d'exportations africaines. Les booms économiques de la Chine et de l'Inde ont accru la demande d'une série de matières premières produites en Afrique subsaharienne, dont le cuivre, le fer, l'or et le pétrole, ce qui en a fait monter les cours. Les pays qui n'exportent pas de matières premières ont quand même bénéficié de la vitalité de l'économie mondiale et l'aide (notamment sous forme d'allègement de dette) a permis d'atténuer les effets de l'évolution défavorable des termes de l'échange.

Toutes ces bonnes nouvelles se traduisent par une augmentation d'environ 3 % du revenu par habitant, ce qui est nettement supérieur à la moyenne de 0,8 % de la période 1997-2001 (graphique 2), mais on est encore loin des 5 % nécessaires pour atteindre l'objectif du Millénaire pour le développement (OMD) concernant le revenu, à savoir la réduction de moitié d'ici à 2015 par rapport à 1990 du nombre de personnes vivant avec moins de 1 dollar par jour. Le



dynamisme récent de l'économie a permis de stopper l'aggravation de la pauvreté qu'ont connue de nombreux pays pendant les années 90, mais il faudra encore du temps pour que les progrès soient sensibles. Par ailleurs, la réalisation des autres OMD est fort compromise : on s'attend à ce que 40 % au moins des pays d'Afrique subsaharienne ne soient pas en mesure d'atteindre les objectifs fixés en matière de santé et d'éducation (graphique 3).

Quel est le moteur de la croissance?

Comment expliquer l'amélioration de la croissance? Tout d'abord, il semblerait que les pays les plus pauvres d'Afrique subsaharienne reçoivent davantage d'investissements, notamment les pays importateurs de pétrole qui bénéficient de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) (graphique 4). En revanche, l'investissement dans les pays exportateurs de pétrole est en diminution en proportion du PIB, les gros investissements dans le secteur pétrolier étant terminés, même si la croissance rapide du PIB de ces pays indique que l'investissement y est encore considérable.

Dans l'ensemble, les pays où la croissance s'est améliorée ont connu une plus grande stabilité macroéconomique et un commerce extérieur plus développé en pourcentage du PIB. On notera que, la productivité étant la seule source d'augmentation soutenue des revenus, les pays qui se développent le plus vite sont ceux où la croissance de la productivité totale des facteurs (PTF) a été la plus rapide. Ainsi, dans les pays les plus dynamiques, la PTF a progressé de 2,3 % pendant la seconde moitié des années 90, contre 0,7 % pour les pays à croissance intermédiaire et une évolution négative pour les pays à croissance lente. En outre, dans la première catégorie de pays, le secteur financier est devenu mieux implanté et le recours aux banques s'est étendu.

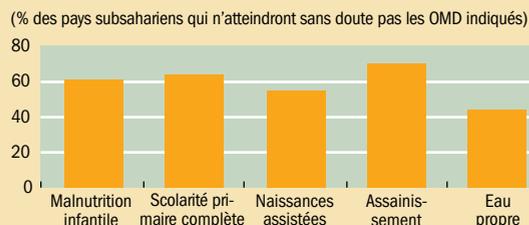
Heureusement, la croissance ne s'est pas faite au détriment de la stabilité macroéconomique. L'inflation est en diminution en Afrique subsaharienne depuis le début de la décennie, résultat d'autant plus remarquable que les cours du pétrole n'ont cessé d'augmenter pendant toute cette période (graphique 5). En 2006, l'inflation devrait être d'environ 12 % pour l'ensemble de la région et de 7 % seulement si l'on exclut le Zimbabwe. Il est vrai que l'inflation a un peu remonté par rapport à son plus bas niveau, atteint en 2004, en raison du renchérissement du pétrole. Mais le fléau passé d'une hausse persistante de l'inflation a été évité, ce qui a grandement profité aux couches les plus pauvres de la population.

Les pays exportateurs de pétrole épargnent une part relativement élevée du surcroît de recettes pétrolières; étant donné que leurs moyens d'absorber efficacement une grande quantité de ressources sont limités, ils ont raison de faire ainsi preuve de prudence. Les pays importateurs de pétrole affichent encore des déficits (dont la moyenne devrait être de 4 % du PIB en 2006), mais ceux-ci ne remettent pas en cause la stabilisation macroéconomique en raison de la place prépondérante donnée désormais aux financements concessionnels. Lorsqu'ils ont pu obtenir des dons ou des prêts concessionnels, les pays ont pu accroître considérablement leurs déficits de manière à effectuer leurs dépenses prioritaires. Ainsi, le Burundi, la Gambie et Madagascar ont vu leur déficit augmenter depuis 2002, mais sans aggravation de l'inflation ni éviction des autres investisseurs comme cela aurait été le cas si le déficit avait été financé exclusivement par les ressources intérieures. Si les gouvernements avaient choisi d'accroître les subventions aux produits pétroliers au lieu de laisser la hausse se répercuter sur les prix de détail, la marge de manœuvre budgétaire (c'est-à-dire la

Graphique 3

Il reste du chemin à parcourir

L'Afrique a encore beaucoup à faire pour atteindre les OMD concernant la santé et l'éducation.



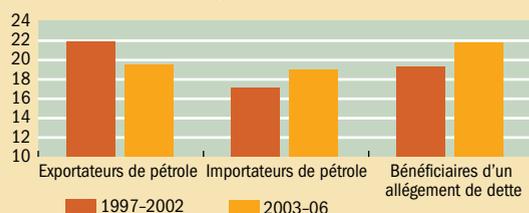
Source : Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde 2006*.
Note : Pour chaque objectif, la différence par rapport à 100 % n'est pas égale au pourcentage des pays qui atteindront sans doute l'OMD considéré, car, faute de systèmes statistiques fiables, l'évaluation n'a pas été possible dans nombre de pays subsahariens.

Graphique 4

De nouveaux bénéficiaires

L'investissement commence à arriver dans les pays pauvres.

(investissement en pourcentage du PIB)

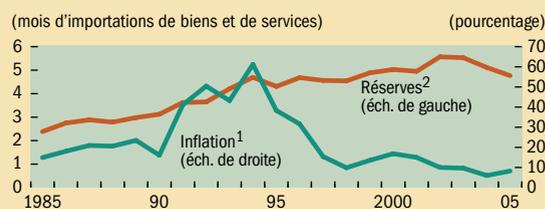


Source : FMI, base de données du Département Afrique.

Graphique 5

Prix sous surveillance

Les gouvernements maîtrisent mieux l'inflation que par le passé et ont accumulé d'importantes réserves.



Source : FMI, base de données du Département Afrique.

¹Hors Zimbabwe.

²Hors Afrique du Sud.

latitude dont disposent les autorités pour consacrer des ressources à la santé, à l'éducation et à d'autres secteurs sociaux) aurait été considérablement réduite.

Les obstacles à la croissance

Les progrès réalisés récemment ne contribuent que lentement à réduire l'écart entre l'Afrique subsaharienne et les autres régions du monde. Les pays d'Asie qui, dans les années 60, avaient des revenus par habitant comparables à ceux des pays subsahariens sont depuis devenus des pays à revenu intermédiaire ou élevé. La part de l'Afrique subsaharienne dans les échanges mondiaux, qui

est tombée de 4 à 2 % en trois décennies, commence tout juste à se redresser légèrement. Les indicateurs standard de la financiarisation sont bien plus faibles en Afrique subsaharienne que dans les autres régions en développement. Le manque d'infrastructures a aussi freiné la croissance. Pour inverser ces tendances, des réformes s'imposent dans nombre de domaines, notamment en ce qui concerne le climat d'investissement, le commerce et le secteur financier, et la consolidation des institutions.

Climat d'investissement. L'Afrique est encore loin de promouvoir convenablement l'activité du secteur privé. Dans le rapport 2007 de la Banque mondiale *Doing Business: How to Reform*, qui classe 175 pays en fonction de la facilité d'y mener une activité économique, la place moyenne d'un pays d'Afrique subsaharienne est 131^e. Tous les types d'activité privée se heurtent à des obstacles dans de multiples domaines : octroi de licence, emploi, crédit et relations avec l'administration. Ainsi, la création d'une entreprise nécessite onze démarches en Afrique subsaharienne contre huit en Asie du Sud, et requiert deux mois contre un mois seulement en Asie du Sud, où elle coûte trois fois moins en termes de revenu par habitant.

Malgré la reprise récente, l'investissement en Afrique subsaharienne, mesuré en pourcentage du PIB, n'est pas plus élevé qu'au début des années 90. L'investissement direct étranger dans la région, hormis les pays exportateurs de pétrole et l'Afrique du Sud, est encore modeste, même si ce dernier pays est devenu une source de plus en plus importante d'investissements à destination d'autres pays subsahariens, et les investissements en provenance de la Chine et de l'Inde sont en augmentation. Le développement du secteur privé est encore freiné non seulement par les coûts d'exercice d'une activité économique, qui vont de la complexité des démarches administratives à la corruption et au dédale juridique, mais aussi par le coût des services indispensables aux entreprises tels que les télécommunications et l'énergie. Cela explique le classement médiocre de la région dans les enquêtes mondiales sur la pratique des affaires, telles que celle de la Banque mondiale sur le climat d'investissement. Cependant, la Banque relève que l'Afrique subsaharienne a commencé à réformer sa réglementation : deux tiers des pays subsahariens ont entrepris au moins une réforme positive en 2005-06. La Tanzanie et le Ghana figurent parmi les dix premiers pays réformateurs du monde et les réformes envisagées ailleurs pourraient réduire encore les coûts de gestion d'une entreprise dans toute la région (voir «Simplifier la vie des entreprises», page 30).

Libéralisation des échanges. Dans le domaine du commerce, le paysage a changé. Traditionnellement, la politique commerciale de l'Afrique visait à obtenir un accès préférentiel aux marchés des pays industriels. Cependant, l'attrait des préférences commerciales a été nettement entamé par la baisse des tarifs mondiaux et la prolifération des accords commerciaux régionaux (ACR). Les secteurs (par exemple le textile) qui, bénéficiant d'un régime préférentiel, contribuaient par le passé à la croissance du commerce avec les pays industriels perdent de l'importance. Mais si l'Afrique est encore pénalisée par la politique agricole des pays industriels, elle est bien placée pour bénéficier de la hausse de la demande mondiale de matières premières. De fait, les pays asiatiques en plein essor, comme la Chine et l'Inde, sont déjà des marchés d'exportation importants pour les produits africains, qui vont sans doute se développer au cours des années à venir.

Les pays subsahariens attachent aussi beaucoup d'importance au commerce intrarégional, en particulier par le biais d'ACR, même si ceux-ci risquent de favoriser le détournement des échanges

avec les partenaires qui ne sont pas membres de ces accords. Bien que les négociations commerciales du cycle de Doha aient été interrompues, les pays africains gagneraient à promouvoir la libéralisation des échanges comme moyen d'accroître l'efficacité. En attendant que les négociations commerciales multilatérales aboutissent, le mieux est de réduire les obstacles au commerce de façon non discriminatoire en ouvrant les marchés intérieurs à tous les partenaires commerciaux. En même temps, les pays subsahariens devraient rationaliser les ACR existants, qui sont répétitifs et imposent souvent aux pays des obligations contradictoires, et s'efforcer d'abaisser les droits de douane à l'égard des pays non membres de ces accords (voir «Les obstacles à l'expansion du commerce en Afrique», page 22).

Secteurs financiers. Ils se sont nettement améliorés en Afrique subsaharienne depuis les années 90 :

- Les banques en difficulté perpétuelle, qui étaient souvent des banques d'État, ont été assainies ou fermées.
- La réglementation des taux d'intérêt a été supprimée dans de nombreux pays.
- Les prêts de faveur dictés par l'État ont été grandement réduits.
- Le respect des normes financières internationales s'est beaucoup amélioré.

Pourtant, du point de vue de la financiarisation, mesurée par les indicateurs standard, les pays subsahariens sont très en retard par rapport aux autres pays en développement. Ainsi, les dépôts bancaires en pourcentage du PIB des pays subsahariens à faible revenu représentent la moitié de ceux des autres régions en développement. De même, les transactions en espèces y prennent *de plus en plus* d'importance, ce qui est exactement le contraire de ce qui devrait se passer si l'intermédiation financière progressait. Certaines banques de la région continuent imperturbablement de violer les règles bancaires internationales, en particulier celles qui concernent la diversification des risques (voir «Atouts potentiels», page 18, et «Financiarisation de l'Afrique», dans *F&D* de juin 2006). Les taux d'intérêt des prêts sont très élevés, en partie parce que les banques sont peu enclines à développer leur portefeuille de prêts intérieurs, préférant une accumulation massive d'obligations, de prêts à de grandes entreprises et d'actifs étrangers. Le secteur bancaire formel étant peu présent dans les zones rurales, la finance informelle se développe, quoique à partir d'une base très réduite.

Même si l'efficacité de certaines réformes est controversée, il ne fait guère de doute que certains goulets d'étranglement étouffent le dynamisme du secteur financier. À cet égard, on peut citer en particulier le recours excessif aux instruments de régulation monétaire (tels que les réserves obligatoires imposées aux banques), l'absence de sources d'information fiables sur les emprunteurs potentiels des banques, les défauts des titres de propriété foncière qui en limitent l'utilisation comme garantie et des systèmes juridiques qui ne prennent pas encore en compte les nouveaux instruments financiers tels que le leasing. Étant donné que, en Afrique subsaharienne, les secteurs financiers sont peu étendus, il importe aussi d'exploiter toutes les occasions de l'agrandir, au moyen par exemple d'une meilleure intégration financière dans les unions monétaires existantes.

Capacités. Plus que toute autre région, l'Afrique est handicapée par son incapacité d'appliquer des politiques économiques. Tout effort de développement doit s'appuyer sur le renforcement des institutions au moyen d'une formation et d'une assistance technique visant à doter les pays de leurs propres capacités. Pour participer à cet effort, le FMI a créé trois centres régionaux d'assistance technique

(AFRITAC) en Afrique subsaharienne. Il incombe aux États de compléter cette initiative en rendant leur fonction publique plus efficace. Les donateurs qui fournissent l'assistance technique doivent mieux coordonner celle-ci avec les pays bénéficiaires, qui doivent jouer un rôle directeur. Des institutions fortes permettront en outre d'éviter que les réformes économiques ne déraillent, ce qui favorisera une croissance durable.

La gestion des apports de ressources

Comment garantir que le surcroît de ressources, qu'il provienne du pétrole et des autres matières premières ou de l'accroissement de l'aide, soit utilisé à bon escient? Depuis quatre ans maintenant, les pays exportateurs de pétrole bénéficient d'une montée en flèche de leurs recettes et, avec l'application de l'accord de Gleneagles de 2005, les pays à faible revenu importateurs de pétrole devraient voir augmenter l'aide qu'ils reçoivent des pays industriels. Dans plusieurs pays, les allègements de dettes consentis au titre de l'initiative PPTE renforcée et de l'IADM ont déjà libéré des ressources intérieures qui, sans cela, auraient été absorbées par le service de la dette. Cependant, le surcroît d'aide promis par la communauté internationale se fait toujours attendre.

Chaque pays aura sa propre liste de priorités pour l'affectation de ces ressources, mais tous privilégieront sans doute les infrastructures et le secteur social. Il est indispensable que ces nouvelles dépenses aboutissent à une meilleure prestation de services que par le passé. De fait, ajoutée à la sage affectation des nouvelles ressources, l'efficacité accrue des dépenses courantes concourra à la réalisation des OMD.

L'efficacité suppose l'existence d'un système de gestion des dépenses publiques qui garantisse la transparence et permette de contrôler le décaissement des fonds à tous les niveaux de l'État, afin de réduire les possibilités de corruption. La Banque mondiale et le FMI aident les pays à évaluer leur système de gestion des dépenses publiques et, au besoin, à les améliorer. Plus généralement, le FMI promeut la transparence en encourageant les pays à participer au Système général de diffusion des données, qui est conçu pour renforcer les systèmes statistiques nationaux, et à l'Initiative pour la transparence des industries extractives. Ces mesures favorisent le jeu des pouvoirs et contre-pouvoirs et facilitent la prise de décision budgétaire.

Les pays africains se préoccupent aussi des conséquences macroéconomiques des apports de ressources, en particulier de leur influence sur la compétitivité des exportations par le jeu du taux de change réel (le mal hollandais). Un pays a intérêt à développer son appareil productif pour pouvoir absorber le surcroît d'aide et l'allègement de dette. Les décideurs peuvent aussi faire en sorte que la croissance profite davantage aux pauvres en évitant de pénaliser l'agriculture et en affectant des ressources publiques à la réduction des goulets d'étranglement qui freinent la productivité. Des politiques avisées permettront d'atténuer les effets du mal hollandais et de faire bénéficier les pauvres de la croissance économique et d'une prestation plus efficace des services qui leur sont destinés.



Récolte du coton au Burkina Faso.

Alors que les bienfaits de l'allègement de la dette multilatérale commencent à se faire sentir, les pays d'Afrique subsaharienne doivent veiller à ne pas accumuler de nouvelles dettes. Il est crucial qu'ils préservent la viabilité de leur dette, obtenue au prix de tant d'efforts, et qu'ils évitent une répétition de leurs déboires passés avec les emprunts non concessionnels. Lorsqu'ils contractent des emprunts concessionnels, il importe que les conditions en soient transparentes de manière que leurs implications pour la viabilité de la dette soient bien comprises. Le FMI a élaboré un manuel sur les conséquences macroéconomiques de l'augmentation de l'aide et travaille avec les pays africains pour prendre en compte dans ses programmes l'augmentation prévue de l'aide. Cette planification est plus efficace lorsque les bailleurs de fonds fournissent leurs concours de façon plus prévisible et tiennent compte des capacités d'absorption des pays bénéficiaires ainsi que des programmes qu'ils élaborent pour atteindre les OMD.

Perspectives

Les progrès économiques accomplis par les pays subsahariens sont encourageants, mais la région a encore beaucoup de chemin à parcourir pour atteindre les OMD. La conjoncture mondiale actuelle offre des possibilités de croissance qu'il convient de mettre à profit. Un programme de réformes prospectif s'impose pour maintenir la stabilité macroéconomique, améliorer le climat des affaires, développer le secteur financier, promouvoir le commerce et, par-dessus tout, renforcer les institutions budgétaires et, de façon générale, améliorer la gouvernance. De son côté, la communauté internationale doit accroître son aide à l'Afrique comme elle s'y est engagée. C'est là un programme certes ambitieux, mais s'il est mené à bien, il ouvrira des possibilités énormes pour la population de la région. ■

Abdoulaye Bio-Tchané et Benedicte Vibe Christensen sont respectivement Directeur et Directrice adjointe du Département Afrique du FMI.