



L'AFRIQUE ET LE CONSENSUS DE WASHINGTON

Trouver la bonne voie

Trevor A. Manuel

CHAQUE RÉGION du monde interprète à sa manière le Consensus de Washington. En Afrique, l'ensemble de réformes que recouvre cette expression a servi à axer les politiques économiques sur la discipline budgétaire et les privatisations notamment, même si la plupart des pays africains ont eu du mal à les mettre toutes en œuvre. Ailleurs, peu de pays ont appliqué le traitement en entier d'autant que, pour des raisons culturelles et historiques, certaines réformes sont délicates. Le plus grave est néanmoins que les réformes préconisées ne s'attaquent que partiellement aux obstacles qui entravent la croissance de nombreux pays en développement. La stabilisation macroéconomique est essentielle à la croissance, mais ce n'est pas forcément vrai de la dénationalisation. De plus, dénationalisation et déréglementation n'ont tout simplement pas le même sens pour les pays africains et latino-américains.

Cela étant, les réformes ont sensiblement progressé dans la plupart des pays africains, ce qui explique en partie l'amélioration des résultats économiques de l'Afrique ces dernières années. Le taux moyen de croissance économique devrait atteindre 3,1 % cette année et 4,2 % l'an prochain, soit plus du double de la moyenne de 1984-93, et un peu plus que celle de l'ensemble des pays en développement. La stabilité macroéconomique s'affermi : l'inflation moyenne est tombée de 54,6 % en 1994 à 13,2 % en 2001 et à 9,7 % en 2002. Cette avancée est due à la diminution des déficits budgétaires, ramenés en moyenne de 5,2 % du PIB en 1994 à 2,1 % en 2001.

Il est clair que, pour que la pauvreté recule, la croissance économique doit être plus régulière et plus vigoureuse. Le Consensus de Washington avait un défaut majeur : il proposait un train de réformes permettant à la fois de stabiliser l'économie et de stimuler l'activité du secteur privé, mais n'aidait guère à résoudre les problèmes structurels et institutionnels qui brident la croissance. C'est ce qu'a souligné John Williamson dans un discours prononcé en 2002 au Center for Strategic and International Studies, «Did the Washington Consensus Fail?» en se demandant pourquoi l'économie du développement suscite si peu d'intérêt à Washington.

Trois aspects de l'économie du développement concernent particulièrement les pays africains et leur problème de croissance : l'économie duale, la création d'un capital social et le rôle de l'État. Avant d'aborder ces questions, il convient d'examiner l'influence des facteurs exogènes, notamment le commerce et l'aide au développement, sur le développement africain. Le Consensus posait en principe que l'aide au développement n'est pas pernicieuse; or, dans le cas de l'Afrique, elle a certainement sapé les chances de croissance, même si elle a permis de combler l'écart entre les investissements et l'épargne.

Un climat général plus favorable

Le problème de croissance de l'Afrique tient en partie à l'influence favorable ou défavorable du contexte mondial. Toutes les économies africaines, y compris l'Afrique du Sud, l'Égypte et le Nigéria, sont de petites économies. L'environnement économique mondial — commerce, finance internationale et aide au développement — doit donc être propice à la croissance et fournir aux petits États africains les encouragements nécessaires pour poursuivre les réformes.

Bon nombre d'études sur les petites économies portent sur les problèmes associés à la volatilité des flux de capitaux; or, les économies africaines sont confrontées à un problème plus grave : leur potentiel de croissance dépend de leur aptitude à exporter et à utiliser leurs recettes d'exportation pour diversifier leur production. Mais le régime du commerce international est loin de favoriser le plein développement de l'avantage comparatif des pays africains. Le manque de débouchés pour leurs textiles, leur coton et leurs produits agricoles bon marché et la concurrence des exportations fortement subventionnées des pays industrialisés font effectivement obstacle à leur croissance. L'idée en vogue d'organiser les marchés agricoles mondiaux sur le modèle de la politique agricole commune européenne est, du point de vue africain, une erreur économique et probablement une tentative pour réduire à néant les avancées des négociations commerciales de Doha.

Par ailleurs, l'Afrique ne s'est pas dotée d'un système continental d'échanges à faible coût de transaction. Les accords

commerciaux régionaux étant fragmentés et complexes, les échanges entre pays africains sont assez limités. Les programmes régionaux en vigueur en Afrique subsaharienne, qui se chevauchent sans cohérence, en offrent une bonne illustration. Les accords commerciaux régionaux sont aussi importants que la libéralisation multilatérale. Ils sont nécessaires à la diversification de la production dans les économies africaines; la réduction multilatérale des obstacles au commerce permettrait aux pays de maximiser les recettes des exportations de produits pour lesquels ils détiennent un avantage comparatif.

De plus, le système financier international et les pratiques dominantes en matière d'aide désorganisent régulièrement l'activité économique. L'aide au développement demeure indispensable à la réduction de la pauvreté et au développement économique des pays pauvres, mais le timide renversement de tendance qui se dessine depuis peu ne saurait suffire. La facilité de financement internationale récemment débattue permet d'espérer une augmentation de l'aide.

Pour accélérer les progrès, il faut aussi accroître l'aide financière à la lutte contre la pauvreté et mieux la cibler, notamment dans des domaines importants pour les objectifs de développement pour le Millénaire (ODM) : l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement (voir page 46).

Il importe toutefois de reconnaître que, si la façon de penser l'aide au développement a changé du tout au tout, c'est par réaction au Consensus de Washington. Le Consensus de Monterrey (2002), le Sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg (2002) et la création du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), un an plus tôt, procèdent d'un effort concerté pour transformer la relation entre les donateurs et les bénéficiaires de l'aide en un partenariat au lieu d'une espèce d'assistance sociale. À moins qu'on continue à se détourner de l'aide liée, mue par des critères politiques et fondée sur l'aumône, l'Afrique restera aux prises avec ce que le Premier Ministre éthiopien, Meles Zenawi, appelle le «syndrome du chômeur de longue durée».

Deux autres mécanismes d'ajustement s'imposent pour aider les économies africaines à recueillir les fruits de la libéralisation du commerce, à l'échelle mondiale et régionale. Le premier consiste en un ensemble de réformes internes (voir plus loin) qui, en bref, ont pour objectif de faciliter la circulation du capital et de la main-d'œuvre au sein de l'économie nationale pour tirer parti des nouvelles possibilités de développement économique.

Le deuxième mécanisme serait un dispositif financier multilatéral visant à aider les pays à faible revenu à absorber les chocs exogènes des prix des produits de base. Les avantages d'un tel mécanisme, s'il était convenablement financé, seraient de permettre aux pays africains (et aux autres pays à faible revenu) d'absorber ces chocs sans pour autant nuire aux réformes économiques et aux programmes budgétaires. Ce mécanisme pourrait aussi assurer la viabilité de la dette des pays pauvres très endettés (PPTÉ).

En résumé, le problème externe est que la situation économique mondiale fait que les réformes internes ont moins de chances d'être engagées ou poursuivies. Quand un pays est tributaire de l'exportation d'un seul produit de base, c'est en partie parce qu'il n'a pas les incitations extérieures voulues pour diversifier sa production. Dans ce cas, il lui est difficile de réformer sa gestion des recettes (élargissement de l'assiette fiscale et diminution des taux marginaux), car son économie repose sur un petit nombre de recettes fiscales, comme les droits d'exportation et d'importation. Il est d'autant plus difficile et important de réformer le secteur public et la gestion des dépenses publiques ou d'accepter une libéralisation radicale du commerce.

La plupart des États africains doivent développer, et non réduire, leur secteur public et améliorer radicalement la qualité des services publics.

Un consensus inégal

Sur le plan interne, le Consensus n'aborde pas trois aspects du développement économique africain essentiels pour que la croissance durable devienne une réalité.

L'économie duale. Les pays africains présentent, dans l'ensemble, de graves déséquilibres économiques et sociaux, entre le secteur structuré urbain et le secteur informel rural de l'économie notamment. Les taux de chômage et de pauvreté sont en général nettement supérieurs dans le secteur rural, situation qu'exacerbe l'inexistence ou la précarité des droits fonciers. De ce fait, les zones rurales sont tributaires des transferts budgétaires et des travailleurs des zones urbaines. Le revenu des ménages est réparti entre les membres de la famille, ce qui augmente les niveaux de pauvreté relatifs et décourage la recherche d'un emploi.

Le capital social. Pour stimuler l'activité économique, il faut à tout prix éviter de privilégier le développement du secteur structuré ou celui du secteur informel, mais veiller à ce que la réglementation lui soit propice dans les deux. Une stratégie de développement fondée sur les effets de retombée est insuffisante, surtout dans les pays où de nombreux pauvres dépendent du secteur informel et où les services publics efficaces et peu coûteux sont rares. La création de capital humain, au travers d'emplois informels ou structurés et de l'amélioration rapide des services publics, doit être un élément fondamental des stratégies de développement en Afrique.

Les propositions du NEPAD visent à renforcer les liens entre le secteur rural et le secteur urbain, ainsi qu'entre l'économie informelle et l'économie structurée (en expansion), notamment par le développement des réseaux de transport et de communication. Une autre démarche consisterait à mettre en place des services financiers spécialisés. L'agriculture appelle des mesures particulières, car elle est la forme de production et la source de revenus principales des zones rurales; il convient notamment de redistribuer les terres et de réformer et consolider les droits de propriété des petits exploitants.

Le rôle de l'État. Le problème en Afrique est que la plupart des États ont des moyens faibles et limités, et non qu'ils s'efforcent de tout faire et représentent quelque 50 % du revenu national, comme dans d'autres régions. De ce fait, les problèmes souvent associés aux privatisations ont générale-

ment trait à des processus défectueux (non transparents, discrétionnaires) plutôt qu'à l'ampleur de la privatisation. La plupart des États africains doivent développer, et non réduire, leur secteur public et améliorer radicalement la qualité des services publics, ce qui exige une capacité institutionnelle, surtout dans les domaines de la réglementation, de la prestation de services et des dépenses sociales.

La science économique reconnaît depuis longtemps que des ajustements sont nécessaires, notamment quand les signaux donnés par les prix sont faibles ou que la main-d'œuvre ne peut pas changer de secteur en raison de qualifications insuffisantes et inadaptées. Les États compétents doivent veiller, d'une part, à ce que les prix jouent leur rôle de signal (fonction réglementaire) et, d'autre part, à ce que les populations puissent réagir à ce signal (fonction de service public). Les principales conditions sont les suivantes :

- une réglementation efficace des secteurs névralgiques : transport, communication et finances;
- des mesures destinées à encourager les nouveaux arrivants, l'esprit d'entreprise, l'innovation et la valorisation du capital social;
- des marchés du travail capables de réintégrer la main-d'œuvre;
- des institutions et des services publics qui diminuent les coûts qu'entraîne le passage, au niveau de l'offre, d'un type d'activité économique à un autre.

Les institutions publiques doivent être à même d'établir un équilibre entre les coûts et les avantages privés et sociaux, ce qui requiert de leur part un minimum de responsabilité démocratique. Aux compétences techniques doivent s'ajouter la transparence et la représentation dans les institutions publiques. Le FMI et la Banque mondiale se sont employés avec succès à prendre ces questions en considération et à les intégrer à leurs programmes. Il convient d'actualiser en permanence le processus des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté afin de garantir son utilité face aux défis du développement dans les pays africains.

Conclusions

On ne saurait affirmer que la mise en œuvre rigoureuse par les pays africains des réformes prévues dans le Consensus de Washington aurait eu les résultats escomptés, au vu des résultats qu'elles ont donnés en Amérique latine. Plusieurs hypothèses fondamentales ne jouent pas, et il n'a jamais été démontré que la privatisation est la solution miracle à toutes les déficiences du secteur public. De plus, la croissance dans les économies africaines est freinée par plusieurs obstacles que les réformes du Consensus auraient peut-être atténués indirectement, mais sur lesquels elles auraient eu peu ou pas d'effet direct.

Quoi qu'il en soit, le Consensus de Washington a donné une nouvelle orientation, certes pas toujours infaillible, aux tentatives de réforme des pays développés et en développement, ce qui, en soi, a aidé les pays désireux d'accélérer leur croissance, de développer leur économie et de résorber la pauvreté. Plus utilement peut-être, il a souligné à quel point il importe de suivre des politiques macroéconomiques prudentes et de maintenir des équilibres macroéconomiques raisonnables, règle que la plupart des pays en développement prennent à cœur, mais dont les pays développés font bon marché.

Depuis 1994, trois grands événements ont dopé le développement en Afrique : le retour de l'Afrique du Sud dans le giron de l'économie mondiale, l'accord portant création du NEPAD et la décision de poursuivre l'intégration économique et politique via l'établissement de l'Union africaine. Une série d'initiatives a également amélioré les perspectives de développement du continent, notamment la zone de libre-échange et le programme de convergence économique de la Communauté de développement de l'Afrique australe, et la loi américaine sur la croissance et les possibilités économiques en Afrique.

Le programme du NEPAD énonce des mesures importantes en vue d'accélérer le développement économique africain par l'intégration du commerce, des finances, de la main-d'œuvre et des infrastructures entre les économies africaines. Une intégration plus poussée présente plusieurs avantages, directs et indirects, entre autres la baisse des coûts de transaction (tarifs douaniers et taux de change), l'intensification des flux de marchandises, de services, de capitaux et de personnes, l'élargissement des débouchés économiques, l'augmentation des recettes publiques, le renforcement des moyens de développement social, le développement des transferts de connaissances et de technologies, la stabilisation politique régionale, la baisse du nombre de chocs asymétriques exogènes et endogènes et, partant, la diminution des retombées défavorables.

L'ampleur de l'écart entre l'investissement et l'épargne dans les pays africains indique que des apports permanents de financements publics et privés sont nécessaires. Pour cela, l'initiative relative aux flux de capitaux du NEPAD s'emploie à instituer des pratiques optimales en matière d'investissement, à améliorer la gestion des dépenses publiques et l'administration des recettes, et à développer les marchés financiers.

Avec le Consensus de Monterrey, les ODM et les objectifs de développement durables de Johannesburg, la communauté mondiale a substantiellement progressé dans la définition d'éléments nouveaux et d'ajustements pragmatiques au Consensus de Washington, et tout particulièrement dans la redéfinition d'une assistance au développement privilégiant le partenariat. Les pays africains ont engagé des réformes de l'État. Un environnement propice à l'augmentation des exportations africaines et à l'amélioration des perspectives économiques doit venir les compléter. ■

Trevor A. Manuel est Ministre des finances de la République d'Afrique du Sud.

Bibliographie :

Aghion, P., and P. Howitt, 1992, "A Model of Growth Through Creative Destruction," *Econometrica*, Vol. 60 (March), p. 323-51.

Grossman, G.M., and E. Helpman, 1991, *Innovation and Growth in the Global Economy* (Cambridge, Massachusetts: MIT Press).

Lim, D., 1994, "Explaining the Growth Performances of Asian Developing Economies," *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 42 (July), p. 829-44.

Romer, Paul M., 1986, "Increasing Returns and Long-run Growth," *Journal of Political Economy*, Vol. 94 (October), p. 1002-37.

———, 1990, "Endogenous Technological Change," *Journal of Political Economy*, Vol. 98, (October), p. S71-S102.

Williamson, John, 2002, "Did the Washington Consensus Fail?," remarks at the Center for Strategic and International Studies (November 6), disponible sur www.iie.com.